

PM

Pro Memorie



Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813

*De juridische en bestuurlijke gevolgen van de 'Réunion'
met Frankrijk*

Redactie A.M.J.A. BERKVEN, J. HALLEBEEK en A.J.B. SIRKS

Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden

De Stichting Oud-Vaderlands Recht geeft sinds 1999 *Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden* uit als opvolger van de in de jaren 1879-1999 gepubliceerde *Verslagen en Mededelingen*.

Pro Memorie is een peer reviewed tijdschrift. Een bijdrage wordt opgenomen na beoordeling volgens de principes van double blind peer review.

Pro Memorie bevat naast artikelen over de rechtsgeschiedenis van de oude Nederlanden en de voormalige overzeese vestigingen van Nederland en België ook recensies en aankondigingen (van dissertaties, oraties en specifiek rechtshistorische monografieën), kronieken (korte overzichten van activiteiten), interviews, necrologieën en beknopte biografieën van belangrijke rechtshistorici uit het Nederlandse taalgebied. Het werkterrein van *Pro Memorie* sluit aan bij dat van de Stichting Oud-Vaderlands Recht, maar doordat het tijdschrift zich nadrukkelijk ook op de zuidelijke Nederlanden richt, beslaat het een ruimer gebied. Het staat wel open voor studies op het terrein van het gerecipieerde geleerde recht, maar zal geen bijdragen bevatten betreffende het Romeinse en het canonieke recht, behalve als deze direct betrekking hebben op de Nederlanden. *Pro Memorie* richt zich dus ook niet op dezelfde doelgroep als het *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*.

Pro Memorie wordt uitgegeven onder auspiciën van de Stichting tot Uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlands Recht door Uitgeverij Verloren te Hilversum. Het tijdschrift wordt toegezonden aan alle contribuanten van de Stichting OVR.

De onafhankelijkheid van de redactie wordt gewaarborgd door het Redactiestatuut.

Contribuant van OVR Contribuant van OVR wordt men door zich te abonneren op *Pro Memorie*. U kunt dat doen door te bellen, schrijven of mailen naar:

Uitgeverij Verloren, Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum
tel.: 035-6859856 E-mail: bestel@verloren.nl www.verloren.nl

Redactie

Prof.dr. T.J. Veen †, initiator en eerste hoofdredacteur; Prof.dr. A.M.J.A. Berkvens (Universiteit Maastricht), hoofdredacteur Nederland; prof.dr. G. Martyn (Universiteit Gent), hoofdredacteur België; dr. P. Brood (Nationaal Archief Den Haag), redactiesecretaris; Prof.dr. C.M. Cappon (Universiteit van Amsterdam); prof. dr. S. Dauchy (Université Lille 2); prof.dr. B.C.M. van Erp-Jacobs (Universiteit Tilburg); prof.dr. D. Heirbaut (Universiteit Gent); prof.em.mr. P.L. Nève (Universiteit Tilburg en Radboud Universiteit), erelid; prof.dr. E. Put (Katholieke Universiteit Leuven en Rijksarchief Leuven); prof.dr. C.H. van Rhee (Universiteit Maastricht); prof.dr. J.S.L.A.W.B. Roes (Radboud Universiteit)

Uitgever

Uitgeverij Verloren, Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum
www.verloren.nl
e-mail: info@verloren.nl
Stichting OVR
www.rechtsgeschiedenis.org

Jaarcontributie €35,-

Losse nummers: de prijs wordt per aflevering vastgesteld. De prijs van dit nummer is €22,-
ISSN 1566-7146 ISBN 978-90-8704-283-7

Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813

Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813

*De juridische en bestuurlijke gevolgen van de
'Réunion' met Frankrijk*

Onde redactie van

A.M.J.A.. BERKVEN, J. HALLEBEEK en A.J.B. SIRKS



Hilversum
Verloren
2012

Deze uitgave was mogelijk door de welwillende ondersteuning van de volgende instanties:

Faculteit Rechtsgeleerdheid VU

Ministerie van Financiën – Directie Algemene Fiscale Politiek

Stichting tot Bevordering der Notariële Wetenschap

J.E. Jurriaanse Stichting

M.A.O.C. Gravin van Bylandt Stichting.

Op het omslag: Ontvangst van Napoleon in Amsterdam in oktober 1811 (detail). Naast Napoleons schimmel Marengo, op de voorgrond zichtbaar de procureur-generaal van het Keizerlijk Hof J.B. de Burck, Staatsraad I.J.A. Gogel en de prins-stedehouder Ch.F. Lebrun, hertog van Plaisance. Schilderij van M.J. van Bree, 1812/13. Amsterdam Museum.

Pro Memoria. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden 13.2 (2011).

ISBN 978-90-8704-283-7

© 2012 Uitgeverij Verloren, Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum
www.verloren.nl

Omslagontwerp: Studio Verloren, Hilversum

Druk Wilco, Amersfoort

Brochage Van Strien, Dordrecht

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

INHOUD

Inleiding door J. Hallebeek en A.J.B. Sirks	7
De Franse overheersing in België door D. Heirbaut	13
Frans Recht in Noord-Duitsland. <i>De inlijving van de noordwestelijke gebieden van Duitsland bij het Franse keizerrijk</i> door B. Dölemeyer	32
Van oude naar nieuwe armee: de totstandkoming van het Bataafse leger (1751-1799) door O. van Nimwegen	49
Dienstplicht en de modernisering van Nederland, 1810-1813 door H. Amersfoort	83
Het Algemeen Stelsel van 1805 en de invoering van Franse belastingen in Holland door O. Ydema	107
De gevolgen van de inlijving van Nederland bij het Franse Keizerrijk in 1810 voor handel en nijverheid door A.J.B. Sirks	143
Straffen in Nederland sedert 1811 door S. Faber	161
‘De Hollanders bezien alles wat uit Frankrijk komt met afgunst’. <i>Over de invoering en toepassing van de Code Napoléon in Nederland</i> door F. Brandsma	176
De integratie van Kaap de Goede Hoop in het Britse rijk, ca. 1795-1825 door M. van der Burg	190
Over de auteurs	206

INLEIDING

De inlijving van de noordelijke Nederlanden bij het Franse Keizerrijk van Napoleon heeft maar kort geduurd. Het gebied boven de Maas, uitgebreid met Oost-Friesland, was tussen 9 juli 1810 en 21 november 1813 deel van het keizerrijk (waarbij dan nog op 26 december 1810 de departementen van Rees, Munster, Steinfurt, Neuhausen kwamen). Zeeland en Brabant werden nog iets eerder ingelijfd (10 maart 1810) en Limburg was al veel eerder, namelijk in 1795 grotendeels, als onderdeel van de ‘Départements reunis’ zogenaamd ‘herenigd’ met Frankrijk. Er zou dus alle reden zijn om te veronderstellen dat deze periode niet meer dan een rimpeling was in de stroom der geschiedenis. Voor de gebieden verder weg in Noord-Duitsland, zoals Hannover en de vrije rijkssteden Hamburg en Bremen, die ook werden ingelijfd om zo, met de ingelijfde Nederlandse gebieden, de continentale blokkade tegen Groot-Brittannië naadloos sluitend te maken, was dat ook het geval. Een langere periode van bezetting en inlijving daarentegen zou eerder leiden tot acceptatie, en daar lijkt het in België dan ook op uitgelopen te zijn. Maar ook hier bedriegt de schijn: de acceptatie berustte op andere factoren.

En het huidige Nederland? Wat bleef van de Franse inlijving? Nu, meer dan men zou denken. Maar wanneer wij alleen naar de periode van inlijving kijken, doen we de situatie geen recht. Al werd de Bataafse Republiek in 1795 niet ingelijfd zoals de Oostenrijkse Nederlanden, de Franse invloed was sterk en velen streefden naar een unitaristisch regime. Pas in 1798 kregen zij de overhand. Daarna zetten zich allerlei veranderingen in unitaristische en revolutionaire zin in, maar het waren en bleven typisch Nederlandse veranderingen. Met de vestiging van het Koninkrijk Holland in 1806 hoopte Napoleon dat de gelijkschakeling aan Frankrijk geruisloos zou verlopen, maar hij had zich in zijn broer Lodewijk Napoleon vergist. Zoals het feit dat de laatste steeds wordt aangeduid als Lodewijk Napoleon en niet als Louis Napoléon al aangeeft, zag hij zich vooreerst als Nederlander (hij leerde de taal)¹ en pas op de tweede plaats als broer van de keizer. De wetgeving die door hem werd ingevoerd, zoals het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland* en het *Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland*, en de ontwerpen voor handelsrecht en procesrecht, ofschoon gemodelleerd naar de Franse voorbeelden, hadden voor een aanzienlijk deel een specifiek Nederlands karakter (terwijl voor het Franse deel kan worden gezegd dat het in grote mate overeenstemde met de algemene beginselen van het Nederlandse recht).² Voor speci-

1 Opmerkelijk als we bedenken dat buiten Frankrijk het Frans de diplomatieke taal en vaak ook de hoftaal was, en de taal die de elite gewoonlijk beheerste. Lodewijk had zich zonder veel opzien te baren tot het Frans kunnen beperken.

2 Voor het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland* zie F. Brandsma, “Een basterd Code Napoleon?” Het Wetboek



Ontvangst van Napoleon in Amsterdam in oktober 1811. Naast Napoleons schimmel Marengo, op de voorgrond zichtbaar de procureur-generaal van het Keizerlijk Hof J.B. de Burck, Staatsraad I.J.A. Gogel en de prins-stedehouder Ch.F. Lebrun, hertog van Plaisance. Schilderij van M.J. van Bree, 1812/13. Amsterdam Museum.

fieke wetten als de Belastingwet van 1805, de Schoolwet van 1806 en de Dijkwet van 1810 geldt natuurlijk helemaal dat ze op Nederland waren toegesneden.³ Wat het bestuur betrof, de overgang van de inefficiënte instellingen van het *Ancien Régime* naar een modernere bestuursvorm was al in de Bataafse Republiek ingezet en werd versterkt door de unitaristische staatsgreep, het daaropvolgende Raadpensionariaat en het Koninkrijk Holland. Men zou kunnen zeggen dat als de inlijving niet had plaatsgevonden, de soevereine vorst – zo Lodewijk Napoleon al verjaagd was (wat niet zeker is) – een gespreid bed had aangetroffen: moderne wetgeving en modern bestuur, op Nederlandse maat gemaakt.

Maar de inlijving, een periode van maar drie jaren, kwam daartussen. Lodewijk Napo-

Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland', in: J. Hallebeek, A.J.B. Sirks, *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland*, Hilversum, 2006, 221-248; voor het Crimineel Wetboek, O. Moorman van Kappen, 'Het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland van 1809 in het licht van zijn wordingsgeschiedenis', *ibidem*, 201-220.

³ Zie voor de belastinghervorming O.I.M. Ydema, 'Op zoek naar draagkracht. Belastingen vóór, tijdens en na Lodewijk Napoleon', in: Hallebeek/Sirks, *Nederland in Franse schaduw*, 101-124; voor de Schoolwet J.F.A. Brasters, 'De Schoolwet van 1806: blauwdruk voor een onderwijsbestel', *ibidem*, 147-164; voor de Dijkwet en de reorganisatie van de waterstaat onder Lodewijk Napoleon G.P. van de Ven, 'Lodewijk Napoleon en de waterstaat', *ibidem*, 125-146.

leon, die nog vergeefs afstand had gedaan ten behoeve van zijn zoon, vertrok met zijn familie en het Koninkrijk Holland werd, met de verdere gebieden in Noord-Duitsland langs de Noordzee, deel van het Franse keizerrijk. Dat betekende invoering van alle Franse wetgeving, van het Franse bestuur en van de Franse taal, kortom: een verfransing. Al was het in Nederland gebruikelijk in de hogere kringen om zich de Franse taal en cultuur eigen te maken, en al keken de patriotten op naar Frankrijk als hun voorbeeld, voor velen hunner was de overgang van vrijwillig naar gedwongen toch een stap te ver. Er waren er echter ook, die vurig bonapartist waren of werden. Daarbij kwam de dienstplicht die voor allen de gevolgen van de inlijving duidelijk maakte.

Het zijn omstandigheden die maken dat men zou verwachten dat in 1813 het voorlopig bestuur onmiddellijk of op korte termijn de veranderingen, die sedert 1 januari 1811 waren ingevoerd, weer zou hebben afgeschaft en tegelijk de voorheen bestaande regelingen zou hebben hersteld (en de nog liggende ontwerpen van wetboeken ingevoerd). Die neiging bestond zeker (zo bij G.K. van Hogendorp), maar het gebeurde niet. Wellicht had het Driemanschap nog verder terug willen gaan, tot de Republiek der Verenigde Nederlanden, en de moeder van de soevereine vorst Willem raadde haar zoon zelfs aan herstel van het erfelijk stadhouderschap ter vragen (want dan wist je tenminste wat je had, terwijl je van de status van 'soverein vorst' of koning nog maar moest zien wat dit inhield).⁴ Van Maanen moest de vorst ervan overtuigen dat afschaffen van de Franse rechterlijke organisatie geen goed idee was. Het is dus allerminst denkbeeldig dat het tot een algehele restauratie was gekomen en de vraag is eerder, hoever men hierbij had willen teruggaan. Dan was de situatie vergelijkbaar geweest met die in de Noord-Duitse steden en Westfalen.⁵

Maar de vereniging met de zuidelijke Nederlanden in 1815 stelde de regering opeens voor een geheel andere situatie. Wat voor de noordelijke Nederlanden op maat was gemaakt, was nog geen maatpak voor het zuiden. Nu moesten er regelingen komen voor het gehele verenigd koninkrijk en daarom bleef vooralsnog de Franse wetgeving van kracht. Willem trok op incidentele basis Franse regelingen in en vaardigde nieuwe, vaak gelijksoortige regelingen uit: in zoverre getuigen de Staatsbladen van de eerste jaren van een grote energie. Maar van een algehele vervanging kwam nog niets. Zo bleef veel Franse wetgeving van kracht, zoals blijkt uit de verzameling van de bij de invoering van het Burgerlijk Wetboek (dat door omstandigheden ook veel meer op de *Code civil* leek dan het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland*) nog geldende Franse wetgeving.⁶ Dat gold in 1840 ook voor veel 'vaderlandsche' wetgeving, uitgevaardigd tussen 1789 en 1810.⁷ Daar-

4 Zie hiervoor P.L.G. van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk: 1813-1840*, Nijmegen, 2005 (diss. Nijmegen).

5 Voor Westfalen: Chr. Hattenhauer, 'Het Koninkrijk Westfalen (1807-1813)', in: Hallebeek/Sirks, *Nederland in Franse schaduw*, 271-296.

6 C.J. Fortuijn, *Verzameling van wetten en besluiten en andere regtsbronnen van Franschen oorsprong in zoverre deze, ook sedert de invoering der nieuwe wetgeving, in Nederland van toepassing zijn*, Amsterdam, 1839-1841. Zie A.J.B. Sirks, 'Van Code Napoleon tot NBW', in D. Heirbaut, G. Martyn, *Napoleons nalatenschap. Un héritage Napoléonien*, Mechelen, 2005, 323-336, in casu 324-327.

7 J. van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten, uitgevaardigd sedert 22 januarij 1798 tot 10 julijs 1810 in zooverre zij ook, sedert de invoering der nieuwe wetgeving, in Nederland middellijk of onmiddellijk van toepassing zijn*, Amsterdam, 1840.

naast hielden de nieuw uitgevaardigde regelingen vaak ook de oude toestand vast, dat wil zeggen de regelingen van de Franse tijd, soms van jaren daarvoor, maar zelden van de tijd voor 1795. Uiteraard zette Willem I ook in een aantal gevallen de klok flink terug, maar een algehele terugkeer naar de Republiek bleef uit. Zo is de tijd van de Franse invloed en de daaropvolgende inlijving door de loop der geschiedenis veel ingrijpender geweest dan de actoren van 1813-1815 zich hadden voorgesteld en gewild. Dat rechtvaardigt ook de afzonderlijke behandeling van de wetgeving en het bestuur in deze periode. Maar het betekent ook dat om deze periode recht te doen, het soms noodzakelijk is om voor het effect ervan en de reactie daarop de verdere loop der geschiedenis erbij te betrekken, dus na te gaan wat er in de negentiende eeuw met deze wetgeving gebeurde. Verder kunnen we de vraag stellen of de Franse tijd een verbetering bracht ten opzichte van wat de Nederlanders voordien zelf geschapen hadden.

In deze bundel wordt de inlijving bij Frankrijk vanuit verschillende perspectieven benaderd. Heirbaut beschrijft hoe de zuidelijke Nederlanden de inlijving ervoeren en hoe het kon gebeuren dat – ondanks dat de hervormingen onder Josef II veel consistentere en systematischer waren dan wat de Fransen brachten – de tijd van de Franse inlijving een zo grote indruk in het latere België achterliet. Dölemeyer behandelt de gevolgen van de Franse periode voor de gebieden aan de andere zijde van het latere Nederland, de Noord-Duitse landen en vrije steden. Zij legt daarbij de nadruk op de twee leidende ideeën van Napoleon bij zijn annexatiepolitiek (die vergoelijkend onder de term ‘réunion’ – hereniging – werd gepropageerd): het invoeren van zijn *Code Napoléon* (en de vier overige wetboeken) als basis voor een nieuw *ius commune*, nu uiteraard als *droit commun*, voor Europa, en het vervolmaken van de economische blokkade van Groot-Britannië. Maar in tegenstelling tot de Nederlanden bleef aan Duitse zijde weinig tot niets van de Franse instituties behouden.

Wat de overzeese bezittingen van de voormalige Republiek der Verenigde Nederlanden betreft, in Oost-Indië had Daendels nog de gelegenheid gehad om in de periode 1807-1811 op de hem zo eigen, directe wijze het vermoldme VOC-bestuur te hervormen naar moderne snit.⁸ Op 20 februari 1811 maakte Daendels er nog de annexatie van Holland bekend, in maart werd hem al ontslag verleend. De nieuwe, door Napoleon aangestelde gouverneur J.-W. Janssens, die op 15 mei aankwam, moest echter al op 18 september voor de Engelsen capituleren. Daarna maakte Oost-Indië kennis met Raffles, die op zijn beurt in 1811-1816 dit nieuwe bestuur omvormde naar Engelse inzichten (waarna in 1816 het herstelde Nederlandse gezag weer zijn eigen inzichten liet gelden).⁹

Andere gebieden en handelsposten waren al eerder onder Brits gezag gekomen. Daarvan was waarschijnlijk het belangrijkste de Kaapkolonie, omdat dit een onontbeerlijke hal-

⁸ Zie N.S. Efthymiou, ‘Het Koninkrijk Holland en Oost-Indië’, in: Hallebeek/Sirks, *Nederland in Franse schaduw*, 250-270.

⁹ Zie voor de Engelse tijd op Java o.m. J.J.Cz. Hageman, ‘De Engelsen op Java’, *Tijdschrift voor Indische Taal-, Land- en Volkenkunde* (TBG) 6, 1857, 290-457; C. Day, *The policy and administration of the Dutch in Java*, New York/London 1904, 169-201; E.S. de Klerck, *History of the Netherlands East Indies*, Rotterdam 1938, deel II, hoofdstuk III, 40-70.

teplaats en verversingsstation op de reis naar het Verre Oosten was. In 1795 werd de Kaap onmiddellijk bezet door Groot-Brittannië, om in 1802 bij de Vrede van Amiens aan de Bataafse Republiek afgestaan te worden, die tot 1806 het gezag uitoefende. In dat jaar werd de Kaap opnieuw door Groot-Brittannië bezet. Bij de London Convention van 13 augustus werden bijna alle overzeese gebieden aan Nederland teruggegeven, met uitzondering van de Kaap. Welke impact hadden deze drie perioden van wisselend bestuur op deze gemeenschap van kolonisten? Dit komt aan de orde in de bijdrage van Van der Burg.

Wat het ingelijfde Nederlandse gebied in Europa betreft komen enkele belangrijke aspecten aan de orde. Als politieke eenheid verdween het, het werd een conglomeraat van zes departementen, die wel onder een speciale gouverneur-generaal, Charles-François Lebrun, hertog van Plaisance, stonden. Maar daarmee was het wel gebeurd.¹⁰ Binnen dit kader was de conscriptie de belangrijkste verandering, die alle Nederlanders onmiddellijk met de gevolgen van de inlijving confronteerde. Velen werden opgeroepen en maakten met name de veldtocht van 1812 naar Rusland mee, om veelal niet terug te keren. Maar het was ook de eerste kennismaking van de bevolking met de hervorming van het vroegere Staatse leger onder de Bataafse Republiek. De doelen waren ten eerste professionalisering van het kader en afschaffing van de oude benoemingspolitiek, en omvorming tot een volksleger, zoals Van Nimwegen uiteenzet. Onder de inlijving werd het Bataafse leger uiteraard ondergebracht in het Franse leger. Maar de inlijving bracht ook de conscriptie met zich mee, die op Frans-efficiënte wijze werd afgedwongen. Hierover gaat de bijdrage van Amersfoort.

Een minder directe confrontatie met de Franse wetten en bestuur was de invoering van de *Code pénal*: deze raakte uiteraard maar een gering deel van de bevolking, maar de veranderingen waren er niet minder om. Faber bespreekt dit, daarbij het effect en de aanpassingen op langere termijn (negentiende en twintigste eeuw) in aanmerking nemend.

Hetzelfde doet Brandsma met de *Code Napoléon* en de veranderingen in het burgerlijk recht. Ook het procesrecht werd verfranst, waarbij de eigen ontwerpen opzij gezet werden.¹¹

Wat het handelsrecht betreft, ook daar bleef de *Code de Commerce* met de afzonderlijke rechtbanken voor kooplieden een lang leven beschoren, ofschoon hier, in tegenstelling tot bij de *Code civil*, al onmiddellijk grote kritiek op de kwaliteit van dit wetboek bestond. Andere bepalingen die handel en nijverheid raakten, zoals de censuur op publicaties, konden

¹⁰ We lieten het onderwijs, de godsdienst, de grondrechten en de constitutie in deze bundel buiten beschouwing. Wat het onderwijs betreft, hier had de inlijving geen (blijvend) effect. Uiteraard was er onder de Fransen geen sprake van discriminatie van rooms-katholieken en werd de emancipatie van hen en de joden, zoals vormgegeven onder Lodewijk Napoleon, gewoon voortgezet. We verwijzen voor deze twee aspecten naar de bijdragen van Schoon en Brasters in Hallebeek/Sirks, *Nederland in Franse schaduw*. De constitutie was in deze periode die van het Franse Keizerrijk en daarin was voor het gebied van het latere Koninkrijk der Nederlanden geen speciale rol weggelegd. En met de grondrechten was het zoals bekend onder Napoleon slecht gesteld: men had slechts burgerlijke, geen politieke rechten, en een geheime politie hield alles en iedereen in de gaten, zowel in Frankrijk als in de Nederlanden.

¹¹ Zie M.W. van Boven, 'Rechters en regenten. De benoemingen van de leden van de nieuwe rechterlijke macht in 1811', in: Maarten W. van Boven en Paul Brood (red.), *Tweehonderd jaar rechters*, Hilversum, 2011.

daarentegen relatief eenvoudig worden vervangen of afgeschaft. De Franse economische regelgeving werd algemeen gezien als zeer nadelig voor handel en nijverheid (de continentale blokkade beperkte inderdaad de handel op Engeland), maar toch wordt tegenwoordig hier eerder een effect van de Europese economische ontwikkelingen op lange termijn in gezien, zoals Sirks in zijn bijdrage uiteenzet.

Ten slotte moest Gogel onder de Fransen de invoering van de Franse belastingwetten en het Franse belastingstelsel begeleiden. Ook hier had het vreemde recht een veel langer leven, zoals door Ydema beschreven, maar het was inhoudelijk goeddeels een voortzetting van Gogels eigen stelsel.

Uit het voorgaande blijkt dat de langdurige invloed van de Franse tijd in het latere Koninkrijk der Nederlanden niet enkel kan worden verklaard op grond van ontwikkelingen na 1815 die een onmiddellijke hervorming onmogelijk maakten. Willem I was immers in 1813 al zeer actief in het afschaffen of vervangen van allerlei kleine regelingen. (Het waren eerder de grote zaken die niet onmiddellijk konden worden aangepakt, zoals herziening der wetboeken.) Wat daarbij opvalt, is dat de stijl niet verandert: als een bonapartistisch bureau-craat regeerde hij door regelingen in te voeren (uiteeraard was hij niet bonapartistisch, maar kende uiteraard de niet minder efficiënte bestuursstijl der Pruisen). Kortom, de geest van het Franse bestuur en de behoefte aan moderne regelingen werden behouden en dat vooral daar, waar de behoefte aan modernisering al voordien gevoeld was. In zoverre was de periode van de inlijving bij Frankrijk de laatste stap in het proces van aanpassing van de oude Republiek der Verenigde Nederlanden aan de moderne tijden. Het was het sluitstuk in een ontwikkeling van twintig jaren, van 1795 tot 1815: een relatief korte tijd, waarin vele actoren uit het eind van die periode zich nog goed het begin en, nog belangrijker, de tijd vóór 1795 konden herinneren. En naarmate de behoefte aan deze modernisering sterker werd gevoeld, is het begrijpelijk dat ook meer ervan in stand bleef.

DE FRANSE OVERHEERSING IN BELGIË*

1 Inleiding: België nog steeds in de schaduw van de Franse periode

Tussen het *Ancien Régime* en het onafhankelijke België staan de Franse en de Nederlandse periode. Opvallend is dat van de tweede haast niets meer overblijft, terwijl de eerste nog steeds doorslaggevend is voor het huidige België. Van vijftien jaar ‘verbondenheid’ met de Nederlanders zijn in de geesten van de juristen enkel de wetten op erfpacht en opstal blijven hangen. Het Franse bewind dat amper vijf jaar langer duurde leeft daarentegen nog steeds voort in recht en instellingen. Typerend is dat er nog tot 1949 in het Burgerlijk Wetboek helemaal geen sprake was van België, de Belgen of hun koning, maar wel van Frankrijk, de Fransen en hun keizer. Pas in dat jaar vond het Belgische parlement de tijd rijp om ook in het Burgerlijk Wetboek tot uiting te brengen dat België daadwerkelijk een onafhankelijk land is en dat Napoleon al meer dan een eeuw eerder in Waterloo, allesbehalve een exotisch oord, aan zijn militaire en politieke einde gekomen was. Enkele andere wetteksten bleven nog langer trouw aan Frankrijk en de grote keizer. Het was wachten tot in 1967 vooraleer ook zij in het Wetboek van Strafvordering baan dienden te ruimen voor België en de koning der Belgen. De notarissen zijn waarschijnlijk de trouwste gardisten van de keizer geweest, want hij bleef nog voorkomen in hun *ventôsewet*, de naam zegt genoeg over de oorsprong, tot 1980.¹ Het is al even veelbetekenend dat de Belgen pas na de Tweede Wereldoorlog enige aandacht gekregen hebben voor vreemd recht dat niet uit Frankrijk kwam.²

Wat recht en instellingen betreft, is België een kolonie van Frankrijk, waarbij het zich van veel andere kolonies onderscheidt doordat het vlak naast het moederland ligt en doordat de onafhankelijkheid nog steeds op vele punten onbestaand is. Zo is het bijvoorbeeld geen toeval dat het beroemde Fortisdrama er uiteindelijk toe leidde dat het bedrijf in kwes-

* Om de Nederlandse lezer gewillig te zijn, geeft deze bijdrage zoveel mogelijk de benamingen in het Nederlands, ook al past dat niet echt bij het onderwerp. Om dezelfde reden is er ook van afgezien om de Franse Revolutionaire kalender te gebruiken. Dit artikel zal bovendien de benamingen België, Oostenrijkse Nederlanden en Zuidelijke Nederlanden door elkaar gebruiken, ook al is dat niet altijd historisch correct.

1 Zie over deze Belgische trouw aan Frankrijk: D. Heirbaut, ‘L’émancipation tardive d’une pupille de la nation française. L’histoire du droit belge aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles’, in: A. Wijffels (ed.), *Le Code civil entre ius commune et droit civil européen*, Brussel, 2005, 611-642 en ook F. Stevens, ‘Der Code civil in Belgien seit 1804. Ein fester Halt’, in: W. Schubert en M. Schmoedel, *200 Jahre Code civil. Die napoleonische Kodifikation in Deutschland und Europa*, Keulen, 2005, 207-224.

2 G. Martyn, ‘In search of foreign influences other than French, in nineteenth-century Belgian court decisions’, in: S. Dauchy, W.H. Bryson en M. Mirow (ed.), *Ratio decendi. Guiding principles of judicial decisions. 2. Foreign law*, Berlijn, 2010, 155-167; D. Heirbaut en M.E. Storme, ‘De Belgische rechtstraditie: van een lang zoeken naar onafhankelijkheid naar een verlangen naar afhankelijkheid?’, *Tijdschrift voor privaatrecht*, 2008, 979-1041.

tie overging in Franse handen en het gebeurt vaak dat buitenlandse wetgeving pas België binnen mag na een ‘dedouanering’ in Frankrijk. Zoals het een echte kolonie betaamt, is België trouwer aan de oorspronkelijke instellingen van het moederland dan Frankrijk zelf. Bij de herdenking van tweehonderd jaar Burgerlijk Wetboek in 2004 bijvoorbeeld bleek dat België meer artikelen van de oorspronkelijke *Code civil* behouden had dan Frankrijk.³ Een ander voorbeeld is de gerechtelijke organisatie. De Belgische vrederechter is een Franse immigrant die ondertussen in Frankrijk zelf al in 1958 afgeschaft is. In bepaalde gevallen is zelfs gebleken dat de Belgische wetgever door te hervormen juist het Franse voorbeeld versterkte. Zo heeft België sinds 1967 overal rechtbanken van koophandel, terwijl dat in Frankrijk niet het geval is.⁴

Uiteraard past bij dit alles wel enige relativisering. Een groot deel van het Belgische recht en de Belgische instellingen vinden hun oorsprong in Frankrijk, maar dat hoeft niet noodzakelijk terug te gaan tot de Franse periode. Zo hebben zowel België als Frankrijk een Raad van State, maar de Belgische Raad van State stamt pas uit 1946. Het Franse voorbeeld heeft daarbij zeker een rol gespeeld, maar de eigen interne rechtsgeschiedenis voor 1946 was toch doorslaggevend. Zelfs instellingen die dichter bij de Franse periode aansluiten, zoals het Hof van Cassatie, dat al in 1831 verschijnt, zijn geen loutere kopieën van het Franse voorbeeld. Juist omdat er geen Raad van State was, bouwde het Belgische Hof van Cassatie een veel groter gezag en prestige op dan zijn Franse evenknie. Dat het Hof en zijn procureur-generaal, zowel tijdens de Eerste als tijdens de Tweede Wereldoorlog, de magistratuur leidden in een patriottisch verzet tegen de bezetter, droeg daar alleen maar toe bij.⁵ Ook de geringe invloed van de Nederlandse periode behoeft enige nuance. In het constitutioneel recht valt die wel degelijk te merken, al gaat het soms ook om een negatieve invloed, waarbij de Nederlandse periode dan net staat voor datgene wat België niet wil. In dat kader kan men naar de jury verwijzen, die tijdens het Nederlandse bewind verdween en een triomfantelijke terugkeer maakte na de Belgische Revolutie.⁶ Toch is ook de positieve invloed van de Nederlandse periode vaak groter dan de geschiedschrijving aanneemt. Studies over het gevangeniswezen laten niet na te wijzen op de impact van hervormingen tijdens de Nederlandse periode.⁷ Misschien is de geringe plaats die de Nederlandse erfenis nu in de handboeken krijgt ook voor een deel te wijten aan de geringe interesse van de historici en rechtshistorici die liever de Franse periode bestuderen. Dit alles neemt echter niet

3 Een uitgebreid overzicht is te vinden in: D. Heirbaut, ‘Statistieken en grafieken van de wijzigingen sinds 1807/Statistiques et graphiques des modifications depuis 1807’, in: D. Heirbaut en G. Baeteman (ed.), *Cumulatieve editie van het Burgerlijk Wetboek*, Gent, 2004, II, 2245-2263.

4 De vergelijking België-Frankrijk (en Nederland) op dit vlak is het onderwerp van: D. Heirbaut, *The Revolution betrayed: the evolution of the judicial system in France, Belgium and the Netherlands since the French Revolution*, in: A. Uzelac en C.H. Van Rhee (ed.), *Public and private justice. Dispute resolution in modern societies*, Antwerpen, 2007, 55-85.

5 De geschiedenis van het Belgische Hof van Cassatie, maar ook de ontstaansgeschiedenis van de Belgische Raad van State komen uitgebreid aan bod in: F. Muller, *La Cour de cassation à l'aune des rapports entre pouvoirs*, Brugge, 2011.

6 B. Delbecq, *De lange schaduw van de grondwetgever. Persvrijheid in België, 1831-1914* (ter perse).

7 Zie bv. B. Van Hulle, ‘De belofes van de gevangenis. Evoluties in het gevangeniswezen tijdens het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815-1830)’ (ter perse).

weg dat de kern van het verhaal blijft dat de Franse periode de fundamenteën gelegd heeft voor het huidige België.

2 Voor de Fransen: de Oostenrijkse mislukking van de jaren 1780

Het had nochtans anders kunnen zijn, want het had net zo goed gekund dat de Belgen zich vlug zouden ontdaan hebben van het Franse juk. Een ander historisch niet geheel onmogelijk alternatief was, dat reeds een decennium voor de komst van de Fransen België een modern recht en instellingen zou verworven hebben dankzij zijn toenmalige vorst, de Oostenrijker Jozef II die streefde naar een radicale hervorming van zijn rijk op basis van de ideeën van de verlichting.⁸ Vooral de situatie in de Zuidelijke Nederlanden was voor hem een doorn in het oog omdat deze tot dan toe stevig weerstand geboden hadden tegen pogingen tot hervorming. Zijn eerste hervormingen richtten zich vooral tegen de dominante rol van de katholieke kerk in de maatschappij. Hij voerde de religieuze tolerantie en het burgerlijk huwelijk in, schafte de contemplatieve kloosters af omdat ze niet zinvol waren voor de maatschappij, en vergrootte de overheidscontrole op de kerk, gaande van de processies tot de seminaries. Specifiek voor het recht valt ook nog zijn optreden tegen de tortuur te vermelden.

Edicten uit 1787 beoogden een grondige hervorming van bestuur en gerecht. Op centraal vlak verdwenen, op twee na, alle bestaande instellingen. In hun plaats kwam er een enkele Koninklijke Algemene Regeringsraad onder voorzitterschap van een gevlmachtigd minister en met raadsheren die elk instonden voor een van de acht departementen. Ook op regionaal vlak maakte de keizer komaf met de oude structuren. De vroegere vorstendommen verdwenen en de keizer deelde de Zuidelijke Nederlanden op in kreitsen die onder de leiding van een intendant stonden. Met de commissarissen die hem bijstonden stonden de intendanten in voor het bestuur en de controle op de lokale overheden. De gerechtelijke organisatie onderging een nog grondigere reorganisatie. De keizer schafte alle bestaande rechtbanken af en verving ze door een uniforme en hiërarchische structuur. Op het laagste niveau stonden de 63 rechtbanken van eerste aanleg in de arrondissementen, beroep was mogelijk bij de hoven van beroep, waarvan het ene in Brussel, het andere in Luxemburg zetelde, en revisie bij een Soevereine Raad van Justitie in Brussel. De nieuwe gerechtelijke organisatie hing samen met een Reglement voor het Burgerlijk Procesrecht van een jaar eerder.

⁸ Over de hervormingen van Jozef II en de op dat moment bestaande instellingen van de Zuidelijke Nederlanden, zie o.m. P. Van Hille, *De gerechtelijke hervorming van keizer Jozef II*, Tielt, 1972; R. Warlomont, 'Les idées modernes de Joseph II sur l'organisation judiciaire dans les Pays-Bas autrichiens', *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis* 27, 1959, 269-289; E. Aerts e.a. (ed.), *De centrale overheidsinstellingen van de Habsburgse Nederlanden (1482-1795)*, Brussel, 1994, 2 dln.; L. Dhondt, *Verlichte monarchie, Ancien Régime en revolutie: een institutionele en historische procesanalyse van politiek, instellingen en ideologie in de Habsburgse, de Nederlandse en de Vlaamse politieke ruimte (1700/1755-1790)*, Brussel, 2002, 5 vol.; A. Szántay, *Regionalpolitik im alten Europa: die Verwaltungsreformen Josephs II in Ungarn, in der Lombardei und den Österreichischen Niederlanden, 1785-1790*, Boedapest, 2005; H. Hasquin, *Joseph II. Catholique anticlérical et réformateur impatient*, Brussel, 2007.

Bekijkt men de hervormingen van Jozef II, dan passen die geheel in de tijdgeest. Het ging om hervormingen die de keizer of zijn moeder, Maria Theresia, reeds doorgevoerd hadden of doorvoerden in hun andere gebieden. Ook de parallel met de Franse hervormingen is opvallend. Meer nog, als de doelstellingen van de verlichting uniformiseren en rationaliseren zijn, dan bereikte Jozef II die beter dan de Franse Revolutie en Napoleon. Een voorbeeld daarvan vormt de gerechtelijke organisatie. Bij Jozef II was er sprake van een eenheidsrechtbank, terwijl in het uiteindelijke Franse systeem werkrechtbanken en rechtbanken van koophandel naast de rechtbank van eerste aanleg stonden. Afwezig bij Jozef II zijn, op het procesrecht na, de grote codificaties, maar daarbij mag men niet vergeten dat in Oostenrijk zelf al in 1786 een ontwerp van een modern burgerlijk wetboek klaar lag.⁹

Van de bestuurlijke en gerechtelijke reorganisatie is evenwel niets terechtgekomen. Een opstand in 1789 maakte immers een einde aan de Oostenrijkse heerschappij en daarmee dus ook aan de hervormingen. De naam Brabantse ‘Omwenteling’ is niet echt gepast, omdat het hier om een conservatieve reactie ging die juist elke revolutie wou vermijden. Lang duurde de eerste Belgische onafhankelijkheid in de ‘Republiek van de Verenigde Nederlandse Staten’ niet, want de Oostenrijkers waren alweer op hun post in 1790, maar zij keerden daarbij terug naar de situatie van voor de hervormingen van Jozef II. Een terugkeer naar het Ancien Régime was er ook in het prinsbisdom Luik dat niet tot de Zuidelijke Nederlanden behoorde. De prinsbisschop had in 1789 de macht verloren door een andere opstand, die echter wel een echte revolutie was en veel sterker het Franse voorbeeld volgde, maar ook daaraan maakten de Oostenrijkers in 1790 een eind.

Het vreemde is niet dat de Oostenrijkse hervormingen mislukten, maar wel dat gelijksoortige hervormingen later onder de Fransen wel succes zouden hebben. Verschillende factoren hebben daarbij een rol gespeeld, zoals het eigengereide optreden van Jozef II en de chronologie van de gebeurtenissen. De Oostenrijkers hadden al voor een deel de weg vrijgemaakt voor de Fransen. Daarnaast speelde ook de taal een rol. De Oostenrijkers steunden op een Duitstalige verlichtingsliteratuur die in de Zuidelijke Nederlanden geen impact had, mede omdat zijzelf het Frans als centrale bestuurstaal gepromoot hadden. Het Frans daarentegen was een veel toegankelijker taal voor de elites in de Zuidelijke Nederlanden. De allerbelangrijkste factor zijn evenwel de gebeurtenissen na 1790. De rationele Franse structuren zijn immers niet zonder slag of stoot in België doorgedrongen.

3 1790-1795: Franse annexatie als antwoord op de chaos

De periode 1790-1795 was enorm chaotisch. De Oostenrijkse overheersers en de bevolking waren nog steeds op zoek naar een nieuwe *modus vivendi* toen de Fransen in 1792 de

⁹ W. Brauneder, ‘Europas erste Privatrechtskodifikation: das Galizische Gesetzbuch’, in: H. Barta, R. Palme en W. Ingenhaeff (ed.), *Naturrecht und Privatrechtskodifikation*, Wenen, 1999, 304.

Zuidelijke Nederlanden en het prinsbisdom Luik veroverden. In 1793 waren de Oostenrijkers weer aan de macht en vanaf 1794 opnieuw de Fransen. De opeenvolgende snelle regimewisselingen zorgden er in 1794-1795 voor dat op het terrein vooral chaos heerste. De Franse legers plunderden de Zuidelijke Nederlanden zoveel mogelijk leeg met het oog op de oorlogvoering. Nochtans waren niet de militairen de echte machthebbers, maar wel de representanten (bijzondere gevolmachtigden van het Franse parlement).¹⁰ Hun eerste taak was de oorlogvoering te ondersteunen en onrust in de bezette gebieden te vermijden. Dit betekende dat de Franse wetgeving in principe niet ingevoerd werd en dat de lokale instellingen konden blijven bestaan. De representanten richtten wel een Centraal bestuur van België op en deelden de Zuidelijke Nederlanden ook op in zes arrondissementen met elk hun eigen bestuur. Ook de oude rechtbanken bleven bestaan, al controleerden de bezetters wel hun strafrechtelijke bevoegdheden en kregen ze gezelschap van Franse criminele rechtbanken, uitzonderingsrechtbanken voor misdrijven tegen de militaire veiligheid. Om al deze instellingen te bemannen deden de Fransen een beroep op Fransen en lokale sympathisanten. Zo kon het dat Belgen mee oordeelden over een Franse soldaat die voor een criminele rechtbank terechtstond. Het grote probleem voor de Fransen was echter dat het merendeel van de elite liever afzijdig bleef, al was het maar omdat velen dachten dat de Oostenrijkers een zoveelste comeback zouden maken. Vele lokale bestuurders namen ontslag of bleken in Vlaanderen, als hen dat goed uitkwam, helemaal geen Frans te begrijpen.

Het harde bezettingsregime en de algemene verwarring op het terrein zorgden ervoor, dat een steeds groter deel van de bevolking voorstander werd van een aanhechting aan Frankrijk. De voordelen daarvan waren immers dat door de invoering van de Franse wetten de chaos zou verdwijnen en dat de Belgen dezelfde rechten zouden verkrijgen als de Fransen. De Fransen speelden dit verlangen handig uit en annexeerden op 1 oktober 1795 de vroegere Zuidelijke Nederlanden en het prinsbisdom Luik.¹¹

4 1795-1799: het Ancien Régime verdwijnt en het Directoire voert de revolutie in

De aanhechting van België aan Frankrijk was een complexe operatie die niet in een keer verliep.¹² Voor één belangrijk onderdeel ervan, de administratieve herindeling, hadden

¹⁰ M. Biard, *Missionnaires de la République: les représentants du peuple en mission, 1793-1795*, Parijs, 2002.

¹¹ Over België in deze jaren, zie o.m. H. Hasquin, 'Van Fleurus tot de annexatie: een gekneusd land', in: H. Hasquin (ed.), *België onder het Frans bewind, 1792-1815*, 199; M. Rapport, 'Belgium under French occupation: between collaboration and resistance, July 1794 to October 1795', *French history* 16, 2002, 53-82; C. Henin, *Les institutions publiques de la seconde occupation française (26 juin 1794-1er octobre 1795)*, Brussel, 2004.

¹² Verschillende werken gaan in op de geschiedenis van de Zuidelijke Nederlanden en hun instellingen tijdens de Franse Revolutie: P. Pouillet, *Les institutions françaises de 1795 à 1814. Essai sur les origines des institutions contemporaines belges*, Brussel, 1907; P. Verhaegen, *La Belgique sous la domination française*, Brussel, 1922-1929, 5 vol.; H. Van de Voorde, P. Delsaerd, L. Preenel, K. Veraghtert, *Bastille, Boerenkrijg en tricolore. De Franse Revolutie in de Zuidelijke Nederlanden*, Leuven, 1989; *De erfenis van de Franse Revolutie*, Brussel, 1989; J. Craeybeckx en F. Scheelings (ed.), *De Franse Revolutie en Vlaanderen. De Oostenrijkse Nederlanden tussen oud en nieuw regime*, Brussel, 1990; L. François, (ed.), *De Boerenkrijg. Twee eeuwen feiten en fictie*, Leuven, 1990; T. Wysokinska en S. Pirard, *La Belgique, la Pologne et la Révolution française. 1780-1830*, Brussel, 1990; H. Hasquin (ed.), *België*

de Fransen de annexatie zelfs niet afgewacht. Kort voordien hadden ze het land al opgedeeld in negen departementen, die nog steeds grotendeels herkenbaar zijn in de huidige Belgische provincies (met wel dit verschil dat de provincie Brabant ondertussen gesplitst is). Na de aanhechting namen twee, later een, ‘regeringscommissarissen voor de negen verenigde departementen’ tot februari 1797 de plaats in van de representanten, maar hun bevoegdheden waren dezelfde. De commissarissen en een kortstondig functionerende Regeringsraad slaagden erin vlug de departementale administratie en de nieuwe gerechtelijke structuur uit te bouwen. Vanaf oktober 1795 golden ook alle nieuwe Franse wetten in de Belgische departementen, zodra de aankomst van het desbetreffende nummer van de *Bulletin des lois*, het officiële mededelingenblad, in het departement geregistreerd was. De oudere wetten vielen echter niet onder deze maatregel. Daarvoor diende men na te gaan of ze niet door een afzonderlijke regeling ingevoerd waren. De onduidelijkheid die hieruit voortvloeide was zo groot, dat de Fransen een officiële collectie van de oude en de nieuwe wetten lieten maken, de zogenaamde *Code Merlin*. Wetten van vóór 6 december 1796 golden alleen indien ze hierin opgenomen waren. Alle latere wetten waren zonder meer van toepassing.¹³

De wetten in de Code Merlin bevatten onder meer de afschaffing van de feodaliteit, de ambachten, de advocatuur, de pleitbezorgers, de interne tollens en de kloosters,¹⁴ de grondwet van het jaar III,¹⁵ het strafwetboek,¹⁶ de burgerlijke stand, het burgerlijk huwelijk en de echtscheiding,¹⁷ het nieuwe erfrecht en de nieuwe fiscale wetgeving. Grof geschetst komen ze eigenlijk neer op de definitieve afschaffing van het Ancien Régime met al zijn verschillen in status van personen en gronden, en de invoering van een nieuwe maatschappij waarin alle burgers vrij en gelijk zijn. De nieuwe maatschappij impliceerde dus de uitscha-

onder het Frans bewind; R. Martinage (ed.), *Justice et institutions françaises en Belgique (1795-1815)*, Hélemmes, 1995; C. Devolder, *De Verenigde Departementen onder Frans bewind. De constitutionele instellingen van het Directoire*, Brussel, 1997. Enkele algemene werken over de Franse Revolutie of de strafrechtsgeschiedenis bevatten meerdere bijdragen over het recht en de instellingen van de Zuidelijke Nederlanden tijdens de Franse periode, nl. J. Bart e.a. (ed.), *La Révolution et l'ordre juridique privé: rationalité ou scandale?*, Parijs, 1988; X. Rousseaux en R. Levy (ed.), *Le pénal dans tous ses états: justice, états et sociétés en Europe (XIIe-XXe siècles)*, Brussel, 1997; X. Rousseaux, M.-S. Dupont-Bouchat en C. Vael, *Révolutions et justice pénale en Europe. Modèles français et traditions nationales (1780-1830)*, Parijs, 1999. Omdat bijdragen over de rechtbanken, de ambtenaren en de invoering van de Franse wetten en dergelijke in haast al de vermelde boeken voorkomen, worden deze in de verdere voetnoten van deze paragraaf niet meer vermeld. De verwijzingen betreffen dus alleen bijdragen die niet in de vermelde werken opgenomen zijn. Tot slot valt nog te vermelden, dat een goed beknopt overzicht van de Franse periode nog steeds is: R. Devleeshouwer, ‘De Zuidelijke Nederlanden tijdens het Franse bewind 1794-1814’, in: *Algemene geschiedenis der Nederlanden*, Haarlem, 1983, 187-207.

¹³ C. Coppens, ‘Eén grote onzekerheid. De invoering van de Franse wetgeving in de Zuidelijke Nederlanden na 1795’, in: O. Moorman van Kappen en C. Coppens (ed.), *De Bataafse omwenteling en het recht*, Nijmegen, 1997, 197-218. Zie ook H. Kamphuis, *De invoering van wetgeving in het Franse departement Nedemaas gedurende het eerste Directoire. Inleiding en registerlijst van afgekondigde rechtsvoorschriften 1 oktober 1795-19 maart 1797*, Maastricht, 1995.

¹⁴ Over hun juridische lotgevallen tijdens de Franse periode, zie F. Stevens, ‘Les associations religieuses en Belgique pendant le 19e siècle’, in: J. De Maeyer, S. Leplae en J. Schmiedl, *Religious institutes in Western Europe in the 19th and 20th centuries*, Leuven, 2004, 185-193.

¹⁵ 1795.

¹⁶ E. Berger, *La justice pénale sous la Révolution. Les enjeux d'un modèle judiciaire libéral*, Rennes, 2008 behandelt het Franse straf- en strafprocesrecht tijdens de Revolutie. Het gebruikte bronnenmateriaal is echter overwegend Belgisch.

¹⁷ Zie daarvoor C. Coppens, *Het huwelijk quoad vinculum : een studie van de secularisering van het huwelijksrecht. Gent 1796-1857*, Gent, 1984 (onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Universiteit Gent).

keling van de oude machthebbers, de kerk en de adel, maar de Fransen pakten die twee, in België dan toch, geheel verschillend aan. De adel verloor zijn privileges en zijn 'feodale' rechten, maar slaagde er over het algemeen in zijn grondbezit te behouden. De kerk daarentegen verloor niet alleen al haar privileges, maar ook haar machtspositie doordat de staat het familierecht overnam door de invoering van het burgerlijk huwelijk en de echtscheiding en daarmee samenhangend de burgerlijke stand. De overheid ontnam haar de zorg voor zieken, armen en andere behoeftige personen en droeg die over aan de gemeenten. Ze bande de katholieke kerk uit het openbare leven en schafte de kloosters, op enkele uitzonderingen na, af. Die laatste gingen echter in 1797 ook voor de bijl samen met de andere religieuze instellingen en ook de universiteit van Leuven hield op te bestaan. De lokale pastoors konden alleen aan het werk blijven indien ze een eed van trouw aan de Franse Republiek aflegden. De kerk verloor ook haar bezittingen. De Franse wetten schaften haar 'feodale' rechten en tienden af en de overheid onteigende haar overige bezittingen.

Voor bestuur en rechtspraak was het fundamenteel dat de nieuwe Franse organisatie, in tegenstelling tot vroeger, administratie en recht van elkaar scheidde. De negen departementen werden onderverdeeld in 216 kantons, waarbij de kleinere gemeenten gezamenlijk een municipale administratie hadden en de grotere gemeenten een eigen municipale administratie omdat ze een kanton op zich vormden. De regeringscommissarissen voor de negen verenigde departementen benoemden de nieuwe bestuurders van de departementale en municipale administraties. Deze kregen naast zich ook een commissaris van het *Directoire*, het nieuwe bewind van Frankrijk sinds oktober 1795, die hen diende te controleren.

De gerechtelijke organisatie zag er anders uit dan de administratieve. De Fransen hieven de oude rechtbanken op. Voor de burgerlijke rechtspraak kreeg elk kanton een vrederecht met een vrederechter en assessoren, dat vooral de kleinere geschillen diende te behandelen. In de hoofdplaats van elk departement kwam er een burgerlijke rechtbank. Deze trad op in eerste aanleg, maar ook in beroep tegen vonnissen van de vrederechters. Appèlhoven daarentegen bestonden niet, daar het beroep tegen een vonnis van de departementale rechtbank circulair was. De appellant diende het in te stellen bij de rechtbank van een aangrenzend departement. Wel was er een voorziening in cassatie bij de rechtbank van cassatie. Deze gebrekkige hiërarchisering vloeide voort uit de schrik van de revolutionairen voor een herleving van de oude gewestelijke justitieraden. De vrederechter en zijn assessoren zetelden ook als politierechtbank voor delicten die met een gewone politiestraf bestraft werden. Voor delicten met een zwaardere straf, met uitzondering van delicten waarop onderende of lijfstraffen stonden, was de correctionele rechtbank van het arrondissement bevoegd. De voorzitter kwam uit de burgerlijke rechtbank van het departement, de andere rechters uit het vrederecht. Voor de delicten gesanctioneerd door een onderende of een lijfstraf en voor de beroepen tegen vonnissen van de correctionele rechtbank was de criminele rechtbank van het departement bevoegd, die bestond uit een voorzitter en vier rechters van de burgerlijke rechtbank van het departement. Over de vervolging voor de criminele rechtbank besliste een jury van inbeschuldigingstelling en over de

schuldvraag een vonnisjury. Net zoals de bestuurlijke instellingen hadden ook de rechtbanken hun commissarissen vanwege het Directoire. Die vervulden taken van het openbaar ministerie, maar speelden geen rol bij de strafvervolgving voor de correctionele en de criminele rechtbanken. Daarvoor traden anderen op, namelijk de directeur van de jury van inbeschuldigingstelling en de openbare aanklager.

De Franse revolutionairen voerden ook een nieuw belastingstelsel in dat het ideaal diende te verwezenlijken van een rechtvaardige belasting. Dit vergde de uitbouw van een fiscale administratie en nieuwe vormen van belasting. Vooreerst een grondbelasting die diende uit te gaan van het netto onroerend inkomen, zoals dat bekend was uit een nieuw kadaster. Daarnaast ook een personele, mobiliare en weeldebelasting om de rijkdom te belasten, een patentbelasting op de beroepsinkomsten en geüniformiseerde en gesystematiseerde zegel- en registratierechten.¹⁸

Tot slot, betekende de Franse annexatie niet enkel dat het recht en de instellingen veranderden, maar ook hun taal. Op wetgevend vlak bleef dat echter beperkt. De wetten van de Code Merlin waren bijna nooit vertaald in het Nederlands, maar anderzijds schreven de Franse wetten alleen maar voor dat de pleidooien en vonnissen voor de burgerlijke rechtbank in het Frans dienden te gebeuren. In alle andere gevallen liet de wetgever blijkbaar de taalkeuze vrij.¹⁹

Nieuwe instellingen en een nieuw recht invoeren is een ding, de daadwerkelijke uitvoering op het terrein een ander, en daar bleek nogal wat stroef te lopen. In 1798 liepen de spanningen zo hoog op dat heuse volksopstanden, de Boerenkrijg in Vlaanderen, de Klüppelkrijg in de Duitstalige gebieden, uitbraken, waarbij vooral de conscriptie en de vervolging van de kerk de grote stenen des aanstoots waren. Het duurde evenwel niet lang voor de Franse troepen aan dit verzet een einde maakten. Meer problemen leverde de weigerachtigheid van de elites op om te ‘collaboreren’ met de Fransen. Die vonden maar moeilijk het nodige lokale personeel om de nieuwe administratie en rechtbanken te bemannen.²⁰ De nieuwe ambtenaren en rechters dienden immers zowel de Franse Republiek genegen te zijn als haar taal te spreken en dat beperkte sowieso het aantal mogelijke kandidaten. Bovendien speelde ook nog mee, dat velen hoopten op of vreesden dat de Oostenrijkers zouden terugkeren, en bang waren dat de overheid de nieuwe ambtenaren niet zou betalen. De revolutionaire ijver behoorde te volstaan. Voeg dan daarbij dat velen net hun vroegere functie zonder enige compensatie verloren hadden en het is duidelijk dat het enthousiasme niet altijd even groot was. Men kon dit natuurlijk oplossen door Fransen te benoemen, maar

¹⁸ Over de fiscaliteit in de Franse periode, zie P. Janssens, H. Verboven en A. Tiberghien, *Drie eeuwen Belgische belastingen. Van contributies, controleurs en belastingconsulenten*, 1990, 133-156.

¹⁹ Onovertroffen hiervoor is: H. Van Goethem, *De taaltoestanden in het Vlaams-Belgisch gerecht, 1795-1935*, Brussel, 1990, 13-78.

²⁰ Zie algemeen: P. Lenders (ed.), *Het politiek personeel tijdens de overgang van het Ancien Régime naar het nieuwe regiem in België (1780-1830)*, Kortrijk, 1993. Voor de rechters: J. Logie, *Les magistrats des cours et des tribunaux en Belgique, 1794-1814. Essai d'approche politique et sociologique*, Genève. Zie daarnaast ook de databank van de Belgische magistraten van 1795-1940 op <http://sites.uclouvain.be/just-his/>

die konden sowieso minder rekenen op lokale steun. Bovendien droeg de benoeming van deze buitenstaanders, die de streektaal niet machtig waren, ook bij tot de de facto verfransing van Vlaanderen. Vanaf 1795 kwam het Nederlands nog bij hoge uitzondering voor in de geschreven processtukken. Ook het nieuwe recht botste op allerlei problemen. De bevolking was niet te vinden voor de vernieuwingen in het burgerlijk recht en bij het nieuwe strafrecht haperde het sluitstuk van de procedure. Het revolutionaire strafwetboek stelde de gevangenisstraf voorop, maar vaak ontbraken de nodige gevangenen. Ook de fiscale vernieuwingen werkten niet. Het bleek niet zo gemakkelijk een goed functionerende fiscale administratie uit te bouwen en de verhoging van de pachtsommen nam de ruimte in die vrijgekomen was door de afschaffing van 'feodale' rechten en tienden. Het gevolg was dat de nieuwe belastingen niet voldoende opbrachten, mede omdat de overheid door haar oorspronkelijke behoefte bleek te hebben aan meer geld dan aanvankelijk gedacht.

Desondanks boekten de Fransen ook vooruitgang. De Franse Revolutie roept een beeld op van de Terreur, waarbij de rechtbanken de een na de ander naar de guillotine stuurden. De realiteit was in België echter anders mede omdat de Terreur in Frankrijk zelf in 1795 voorbij was. De nieuwe strafrechtbanken zorgden duidelijk voor een humaner en moderner strafrecht en algemeen nam de professionalisering sterk toe omdat meer rechters een juridische opleiding genoten hadden. Dit alles stak, samen met de onpartijdigheid van de rechters, schril af tegen het amateurisme, de willekeur en de justitie ten gunste van de geprivilegieerden uit het Ancien Régime. Bovendien gaf de juryrechtspraak de bevolking de kans om op te treden in politieke processen door de beklaagde vrij te spreken. Vooral de verkiezingen van afgevaardigden, bestuurders én rechters in 1797 betekenden een kantelmoment. De Franse Revolutie verkoos verkiezingen boven benoemingen, maar de situatie in het nieuw aangehechte gebied liet aanvankelijk geen verkiezingen toe. Toen de Zuid-Nederlandse kiezers zich wel konden uitspreken, leidde dat op het eerste gezicht tot een nederlaag voor de Fransen. De kiezers kozen overduidelijk voor hun oude notabelen, al kon ook nog heel wat nieuw talent van de revolutie zich handhaven. Fransen kwamen daarentegen niet aan de bak. Uiteindelijk bleek dat het allemaal nog meeviel voor de Fransen en dat het eindresultaat voor hen zelfs positief was. Het Directoire benoemde immers nog steeds zijn commissarissen bij het bestuur en bij de rechtbanken, zodat die, indien nodig, de verkozenen konden intomen. Die laatsten vormden dan weer een ideale smeerolie voor de Franse overheersing. De bevolking aanvaardde hen omdat zij verkozen waren en omdat zij hun positie gebruikten om de Franse overheersing af te remmen. Dat zorgde er echter voor dat de scherpe kantjes verdwenen, waardoor ook het verzet afnam.²¹ Paradoxaal genoeg heeft dus de grotere speelruimte die de lokale elites kregen door de verkiezingen van 1797 de macht van de Fransen vergroot, waarbij men evenwel niet mag vergeten dat niet iedereen van de oude elites de regimewisseling overleefd had. De geestelijken bijvoorbeeld

21 Cf. H. Van Goethem, 'La Belgique sous l'annexion à la France, 1795-1813: l'acceptation des nouvelles institutions judiciaires et du droit français', in: S. Dauchy, J. Monballyu en A. Wijffels, *Auctoritates. Xenia iuris R.C. Van Caenegem oblata*, Brussel, 1997, 289-300.



Kaart van de Nederlanden als onderdeel van het Franse keizerrijk, 1811.

telden niet langer mee en kregen vanaf 1797 af te rekenen met een nog hardere vervolging. Naast dit alles speelden nog enkele andere factoren een rol. Zo slaagde een Zuid-Nederlander, Charles Lambrechts, erin op te klimmen tot minister van justitie.²² Een van zijn belangrijkste verwezenlijkingen was de publicatie van een tweetalige versie van het officiële mededelingenblad, het *Bulletin des lois*, een toegeving die alweer een tweesnijdend zwaard bleek.²³ De vertaling van de Franse wetten in het Vlaams²⁴ betekende een knieval voor de verzuchtingen van de Vlaamse bevolking, maar betekende ook dat deze de nieuwe regels niet langer kon negeren omdat zij ze niet begreep.

5 1799-1814: stabiliteit onder Napoleon

De machtsgreep door Napoleon in 1799 zorgde eindelijk voor een grotere stabiliteit in de Zuidelijke Nederlanden die al sinds 1787 naar rust snakten. In ruil daarvoor dienden ze wel de alleenheerschappij van Napoleon te slikken.²⁵ De regeringscommissarissen verdwenen. Napoleons voornaamste uitvoeringsagenten op het terrein waren de prefecten, de bestuurders van de departementen, die hij benoemde. Zij kregen naast zich wel een raad, maar die had weinig macht en de leden ervan werden ook door de regering benoemd. Mutatis mutandis gold hetzelfde in de arrondissementen met de subprefect en de arrondissementsraad en de gemeenten met de burgemeester, een of meerdere van zijn adjuncten en de gemeenteraad. Zelfs op dat laagste echelon gaf Napoleon weinig macht uit handen. De prefect benoemde wel de leden van de gemeenteraad, maar enkel in gemeenten van minder dan 5000 inwoners besliste hij over de benoeming van de burgemeester en diens adjunct. Overigens was het aantal kleinere gemeenten wel sterk toegenomen, omdat Napoleon een einde maakte aan het samenbundelen van kleinere gemeenten in kantons. De overheid was bij haar benoemingen niet geheel vrij, want ze diende te recrutereren uit de lijst van notabelen voor het desbetreffende niveau en die lijst werd samengesteld door verkiezingen bij algemeen stemrecht op het gemeentelijke niveau en op het departementale en nationale niveau door getrapte verkiezingen. Voor de rest speelde de inspraak van de bevolking niet en zelfs deze beperkte rol voor de verkiezingen heeft het maar een paar jaar uitgehouden, zodat de overheid al vlug weer de handen vrij had. De prefecten en subprefecten waren bijna uitsluitend Fransen, terwijl de lokale handlangers enkel de minder be-

22 Zijn biografie is: F. Leleux, *Un démocrate inconditionnel, Charles Lambrechts 1753-1823*, s.l., 1989.

23 Zie meer uitgebreid over deze en andere vertalingen, G. Martyn, 'Het Burgerlijk Wetboek en de evolutie van de Vlaamse rechtstaal in België', in: D. Heirbaut en G. Martyn (ed.), *Napoleons nalatenschap. Tweehonderd jaar Burgerlijk Wetboek in België|Un héritage Napoléonien. Bicentenaire du Code civil en Belgique*, Mechelen, 2005, 271-300 en de aldaar geciteerde literatuur.

24 Het woord Nederlands is hier niet op zijn plaats, daar na de annexatie van het Koninkrijk Holland ook een afzonderlijke versie met Hollandse vertaling verscheen (zie ook verder).

25 Over de napoleontische periode, zie naast de werken vermeld in de vorige noten, ook: P. Van Hille, *Het Hof van Beroep te Brussel en de rechtbanken van Oost- en West-Vlaanderen onder het Frans Bewind, 1800-1814*, Handzame, 1970; F. Antoine, *Les institutions publiques du Consulat et de l'Empire*, Brussel, 1998. Ook in deze paragraaf zijn geen verwijzingen opgenomen naar de algemene werken of de bijdragen daarin.

langrijke functies kregen. Zelfs dan was Napoleon nog niet zeker van hen, want het kon gebeuren dat een burgemeester in 1808 plaats diende te maken voor een collega die rijker en dus in de ogen van Napoleon betrouwbaarder was. Kortom, het bestuur stond op alle niveaus onder de controle van Napoleon. In het oorspronkelijke Frankrijk betekende dat een belangrijke trendbreuk, maar in de Belgische departementen lagen de kaarten anders. De Fransen hadden meermaals hun bestuurders verkozen, maar de Belgen hadden daartoe enkel de kans gekregen in 1797 en bovendien dienden de toenmalige verkozenen rekening te houden met de regeringscommissarissen.

De gerechtelijke organisatie veranderde ook grondig onder Napoleon en dan vooral door zijn grondwet van 1800 en de wet op de gerechtelijke organisatie van datzelfde jaar. Verkozen rechters maakten plaats voor benoemde rechters. Zelfs voor de vrederechters overleefde het principe van de verkiezingen Napoleons machtsgreep niet lang. Een slachtoffer van de afgeschafte verkiezingen waren de assessoren van de vrederechter die eveneens in de vergeethoek van de geschiedenis terechtkwamen. De grotere centralisering leidde ook tot een meer hiërarchische structuur met een vredegerecht in het kanton, een rechtbank van eerste aanleg in het arrondissement en daarboven nog de rechtbank van beroep en de rechtbank van cassatie. Napoleon richtte de rechtbanken van beroep op in 1800, waarbij Brussel een ressort kreeg dat grotendeels de voormalige Oostenrijkse gebieden omvatte, terwijl het vroegere prinsbisdom grotendeels onder Luik viel. Dat het wantrouwen tegenover hogere rechtbanken weg was, bleek enkele jaren later toen zowel de beroepsinstellingen als cassatie een andere benaming kregen, namelijk hof van beroep (later zelfs keizerlijk hof), respectievelijk hof van cassatie. De nieuwe structuur was overigens niet zo rationeel als zij had kunnen zijn. De burgerlijke rechtbanken van de Belgische departementen kregen in 1809 het gezelschap van veertien rechtbanken van koophandel. Die bestonden in Frankrijk al, maar in België waren ze geheel nieuw en slechts die arrondissementen met voldoende handel en nijverheid kregen een rechtbank van koophandel. Zo mogelijk nog minder gestructureerd was de verspreiding van de werkrechtshouders die Napoleon vanaf 1806 begon in te richten. Gent en Brugge kregen er een, maar daarmee hield het dan ook op. Een rationele gerechtelijke organisatie zou verondersteld hebben dat deze gespecialiseerde rechtbanken niet bestonden of, omgekeerd, dat ze, eens opgericht, in elk arrondissement zouden voorkomen.

De klare lijnen ontbraken ook bij de lagere strafrechtbanken die hun eigen structuur verkregen. De vrederechter zetelde in de politierechtbank, maar daarnaast hadden gemeenten die geen hoofdplaats van een kanton waren ook hun eigen rechtbank onder voorzitterschap van de burgemeester. Dat had een voordeel voor de beklagden van kleine wanbedrijven die niet ver hoefden te gaan om de uitspraak tegen hen te horen, maar hierdoor berustte de bevoegdheid over wanbedrijven wel bij twee rechtbanken. Op het niveau van het arrondissement verdwenen de afzonderlijke rechtbanken. Voor de wanbedrijven stond de rechtbank van eerste aanleg in die als correctionele rechtbank oordeelde. Een probleem was evenwel het beroep. De correctionele rechtbank oordeelde over beroepen tegen

vonnissen van de burgemeesters en van de vrederechters (voor zover dat mogelijk was). Voor de vonnissen van de correctionele rechtbank was de beroepsinstantie in principe de criminele rechtbank van het departement, die net zoals de andere hogere rechtbanken na enkele jaren de naam 'hof' verkreeg. In 1810 schafte Napoleon echter de criminele hoven af. De logica had dan vereist dat de hoven van beroep hun taak als beroepsinstanties zouden overnemen, maar dat gebeurde niet. De wetgever voorzag in een systeem met in principe een circulair beroep, al kon het ook voorkomen dat het hof van beroep bevoegd was. Na de afschaffing van de criminele hoven stonden de assisenhoven van de departementen in voor de berechting van de misdaden. Een afdeling van het hof van beroep nam de taak over van de jury van inbeschuldigingstelling, maar de vonnisjury zelf bleef bestaan, al was dat van de kant van Napoleon niet echt van harte. Toen hij in 1801 bijzondere criminele rechtbanken tegen de struikroverij oprichtte in enkele departementen, voorzag hij daarbij geen jury, wel een rechtbank waarin voor een deel militairen zetelden. Beroep tegen de beslissing van de jury bleef, zoals voordien, uitgesloten. De vroegere commissarissen van de regering bij de rechtbanken werden keizerlijke procureurs die samen met hun substituten optraden als openbare aanklagers. Met de jury van inbeschuldigingstelling verdween ook zijn directeur en verscheen een nieuwe machtige figuur, de onderzoeksrechter.

De vernieuwingen in de gerechtelijke organisatie hingen samen met een terugkeer van oude spelers. De advocaten keerden terug vanaf 1804 en de keizer schoeide hun organisatie op een sterk corporatieve leest in 1810 met de oprichting van ordes van advocaten die uiteraard onder controle van de overheid stonden.²⁶ Niet toevallig was de herinvoering in 1804 van de advocatuur slechts een onderdeel van een grotere hervorming, namelijk de oprichting van de rechtsscholen. Met de universiteiten had de Franse Revolutie immers ook de rechtenopleiding geliquideerd. Deze keerde nu terug, maar niet Leuven, wel Brussel kreeg een rechtsschool omdat daar ook al een hof van beroep zetelde.²⁷ Een andere juridische beroepsgroep die uit zijn graf verrees onder Napoleon waren de pleitbezorgers (in Nederland procureurs genoemd), alweer onder de nodige controle van de overheid. Het notariaat had als instelling de revolutie overleefd, maar het kreeg eveneens een nieuwe organisatie onder Napoleon in 1803.²⁸ Voor notarissen, pleitbezorgers en ook de deurwaarders leidde de napoleontische regelgeving tot een sterke heropleving van het corporatistische element.

Het fundamentele wantrouwen van de keizer aan de ene kant, en de nood aan juridische duidelijkheid aan de andere, brachten hem ertoe codificaties uit te vaardigen: het Burgerlijk Wetboek (1804), het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (1806), het Wetboek van Koophandel (1807), het Wetboek van Strafvordering (1808) en het Strafwetboek

26 G. Martyn en B. Quintelier, 'L'introduction des barreaux de modèle napoléonien dans les Neuf Départements et leur évolution au XIXe siècle', in: H. Leuwers (ed.), *Juges, avocats et notaires dans l'espace franco-belge. Expériences spécifiques ou partagées (XVIIIe-XIXe siècle)*, Brussel, 2010, 85-101. Zie ook het proefschrift over de Belgische advocatuur dat B. Quintelier voorbereidde.

27 F. Stevens, 'Het rechtsonderwijs in de Zuidelijke Nederlanden in het begin van de 19de eeuw', *Cahier. Centre de recherches en histoire du droit et des institutions* 9, 1998, 119-133.

28 Zie de diverse publicaties van Fred Stevens over dit onderwerp, inzonderheid zijn *Revolutie en notariaat*.

(1810).²⁹ De bedoeling was duidelijk: de wetten van Napoleon dienden alle andere rechtsbronnen te vervangen. Vaak vergeten daarbij is dat Napoleon, een generaal, een echte regelneef was. Hij heeft niet alleen zijn grote wetboeken, maar ook heel wat andere wetten uitgevaardigd om het leven van zijn onderdanen te regelen. Voor de latere industrialisering van België was vooral de wet betreffende de werkhuizen, fabrieken en werkplaatsen uit 1803 van belang. Andere regelgeving, zoals de organisatie van het kadaster, betrof de fiscaliteit. Een andere belangrijke vernieuwing van datzelfde jaar was de verplichting om alle authentieke akten in het Frans op te stellen. Onderhandse akten konden nog in een andere taal, maar de ontvangers van de registratie aanvaardden ze alleen als ze vergezeld gingen van een Franse vertaling door een beëdigde vertaler. De nieuwe regels golden in geheel Frankrijk, niet louter in Vlaanderen, maar het was ontevredenheid over Vlaanderen die Napoleon ertoe bracht ze uit te vaardigen. De Vlamingen en hun notarissen stelden hun akten in het Nederlands op, zodat de Franse ambtenaren hen dienden te vragen waarover de inhoud ging om op basis daarvan het belastbare bedrag te bepalen. Het was dan een koud kunstje om de Nederlandsonkundige ambtenaar iets op de mouw te spelden, minder te betalen en toch mooi de akte te laten registreren.

De verhouding met de kerk bleef voor Napoleon problematisch. Hij maakte een einde aan de vervolging van de clerici, stopte de verkoop van de kerkelijke goederen – voor zover die niet al in handen van derden gekomen waren – en sloot een concordaat met de paus. Meer nog, hij nam zelfs maatregelen om het prestige van de katholieke kerk te bevorderen. De verhoudingen bleven echter gespannen en liepen uiteindelijk zelfs op een nieuw breuk uit, omdat Napoleon ook de kerk in zijn gebieden wou controleren. Daarin paste dat de clerici een loon kregen vanwege de overheid, zodat ze van haar afhankelijk waren.

De Belgische bevolking was niet altijd even enthousiast over de plannen van Napoleon, maar de onrust die in België nog langer geduurd had dan in Frankrijk zorgde voor een zekere gelatenheid. De Belgen hadden geen interesse in de verkiezingen voor Napoleon, die dan ook maar weinig Belgen in zijn centrale instellingen opnam. De aandacht van de Belgische notabelen ging vooral naar de lokale instellingen en daar was het beeld sterk verdeeld. Burgemeesters vinden bleef moeilijk, onder meer omdat men geen vergoeding ontving. Bovendien bestond altijd het gevaar van een uitzuivering door de centrale overheid. Voor de rechters was het beter gesteld. Zij werden wel betaald en voor hen was een benoeming voor het leven, en dus de onafzetbaarheid, wel mogelijk, zij het slechts na enige jaren dienst en een lastige procedure. Ondanks alle hervormingen van Napoleon bleven de

29 De 'Bicentennaires' van al deze wetboeken in België zijn herdacht in: R. Beauthier en I. Rorive (ed.), *Le code Napoléon, un ancêtre vénéré?*, Brussel, Bruylant, 2004; A. Wijffels, *Le Code civil*; D. Heirbaut en G. Martyn (ed.), *Napoleons nalatenschap*; D. Heirbaut en G. Baeteman (ed.), *Cumulatieve editie van het Burgerlijk Wetboek. De huidige en de originele tekst met alle wijzigingen in België van 1804 tot 2004. Herdenkingsuitgave naar aanleiding van tweehonderd jaar Burgerlijk Wetboek in België en van het veertigjarig bestaan van het Tijdschrift voor Privaatrecht*, Gent 2004; P. Wéry (ed.), *Le droit des obligations contractuelles et le bicentenaire du Code civil*, Brussel, 2004; *Bicentenaire du Code civil, Numéro spécial, Journal des Tribunaux* 133, 2004, 225-347; C.H. Van Rhee, D. Heirbaut en M. Storme (ed.), *De Code de procédure civile (1806) na 200 jaar. De traditie van het Frans civiel procesrecht in vergelijkend perspectief*, Mechelen, 2008; Heirbaut en G. Martyn (ed.), *Tweehonderd jaar Wetboek van Koophandel*, Brussel, 2009. Ter perse is een bundel over het napoleontische Wetboek van Strafrecht in Frankrijk en België.

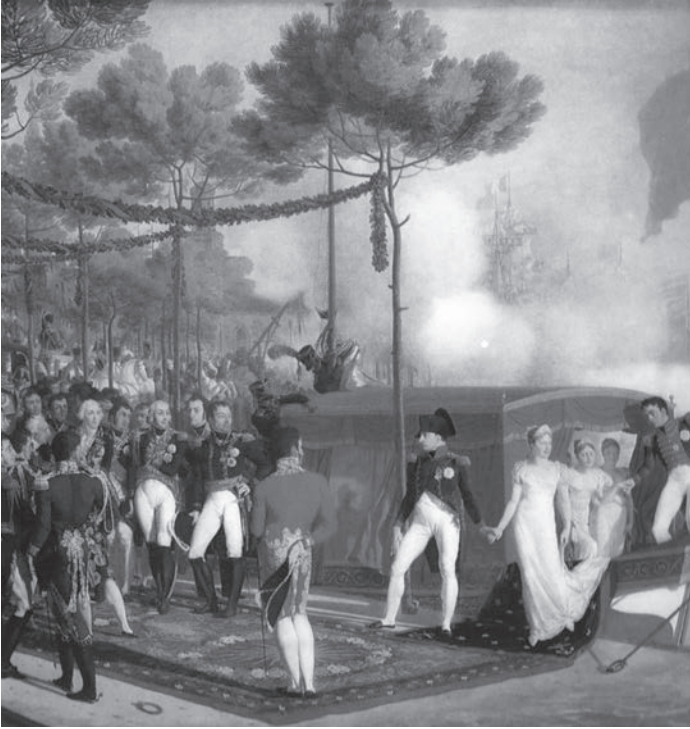
lokale bestuurders en rechters grotendeels op hun plaats. De instellingen veranderden, de mensen bleven grotendeels dezelfde. Dat zorgde ervoor dat zij de Franse overheersing konden intomen, waardoor die, zoals reeds gezegd, paradoxaal genoeg meer aanvaardbaar werd.

Diezelfde paradox is ook merkbaar bij de invoering van de napoleontische wetboeken. Hun invoeringswetten schaften het oude recht af, maar ze lieten het daarbij toch nog enige ruimte. Dat kan het best geïllustreerd worden aan de hand van het Burgerlijk Wetboek. Art. 7 van de invoeringswet schafte het oude recht alleen af in zoverre het ging om aangelegenheden die voortaan door het nieuwe wetboek geregeld werden. De rechters lazen dit artikel samen met artikel 4 dat rechtsweigering onder het excuus van onduidelijkheid of lacunes in het wetboek verbood. Bijgevolg dienden zij lacunes op te vullen en daarvoor grepen ze terug naar het oude recht. Dat sloop ook weer binnen via een ander achterdeurtje. Artikel 2 bepaalde dat het nieuwe wetboek enkel gold voor de toekomst. Toekomstige gevolgen van situaties, tot stand gekomen voor 1804, bleven onder het oude recht vallen. Gecombineerd met de grote vrijheid die het contractenrecht liet, bood dit ook weer heel wat mogelijkheden voor de rechtzoekenden om met de welwillende goedkeuring van de rechters het oude recht te blijven toepassen. De paradox was echter dat dit uiteindelijk de positie van het nieuwe recht versterkte. De bevolking voelde immers minder scherp de breuk met het oude recht en dat bevorderde de aanvaarding van de nieuwe wetboeken.³⁰ Wat daar evenzeer toe bijdroeg was dat Napoleon vele excessen van de revolutie terugschroefde, zodat zijn recht beter aansloot bij het prerevolutionaire Franse recht van vooral Noord-Frankrijk. Dat was reeds voor de Franse overheersing bezig aan een eeuwenlange gestadige opmars in de Zuidelijke Nederlanden en sloot nauw aan bij hun oude recht.

6 Een voorbeeld voor het Noorden: 1810-1813

De Belgische ervaringen waren niet zonder gevolgen voor Nederland. Toen de Fransen ambtenaren nodig hadden voor Vlaanderen recruteerden zij die vaak in het naburige Frans-Vlaanderen dat al in de late zeventiende eeuw Frans geworden was, maar toch nog op vele vlakken bij de Zuidelijke Nederlanden aansloot. Op hun beurt leverden die dan weer de nodige ambtenaren aan het Noorden na de annexatie daarvan in 1810. Drie departementen kregen een Belgische prefect en niet toevallig ging het daarbij om de vroegere gewesten Holland en Zeeland, de mooiste brokken van de Republiek der Verenigde Provin-

30 Zie F. Stevens, 'Résistances et acculturations aux codes. Le code de 1804 et les actes de la pratique en Belgique', in: Beauthier en Rorive, *Le Code Napoléon*, 207-215; R. Beauthier, 'Le "véritable sens" de l'article 2 du Code civil. L'ambition du Code civil de remplacer l'ancien droit à la lumière de la jurisprudence "belge" de la première moitié du 19e siècle', in: Beauthier en Rorive, *Le Code Napoléon*, 217-257; D. Heirbaut, 'Conclusions: codification: a new beginning for the Nation. The relationship of the Code civil to the old law and to nationalism', in: Beauthier en Rorive, *Le Code Napoléon*, 320-327 en de in deze bijdragen geciteerde literatuur.



Aankomst van Napoleon en Marie-Louise in Antwerpen op 1 mei 1810. Detail van een schilderij van Louis Philippe Crépin. Parijs, Bibliothèque Thiers.

ciën.³¹ Bij de invoering van de gerechtelijke organisatie was een sleutelrol weggelegd voor een Belg, Beyts, de procureur-generaal bij het keizerlijk hof van Brussel.³² Eerst stond hij in voor de nieuwe gerechtelijke organisatie in het gebied ten zuiden van de grote rivieren, later voor alle ‘Hollandse’ departementen, al moest hij daarvoor dan wel samenwerken met Van Maanen, de eerste voorzitter van het keizerlijk gerechtshof te Den Haag. Het was geen probleem om voldoende inheemse juristen te vinden om de nieuwe instellingen te bemannen, maar de griffier van het nieuwe keizerlijk gerechtshof te Den Haag kwam wel uit het Zuiden omdat de Fransen zeker wilden zijn dat alvast deze ambtenaar de Franse taal goed kende. Een geval apart vormden de keizerlijke procureurs. Napoleon wantrouwde zijn nieuwe onderdanen en greep daarom persoonlijk in om te bepalen dat zijn procureurs niet uit de nieuwe gebieden mochten komen. In de praktijk betekende dit dat de overgrote meerderheid van hen uit België kwam.³³ Overigens hoeft men dit wantrouwen van Napoleon nu ook weer niet te overdrijven omdat hij daarmee niet alleen het Noorden viseerde. In de Zuidelijke Nederlanden heeft hij slechts een enkele prefect van den lande aangesteld.

31 M.-R. Thielemans, ‘Bestuursambtenaren en militairen onder de Republiek en het Empire’, in: Hasquin, *België onder het Frans bewind*, 266-268.

32 Zie over hem, o.m. L. François, ‘Frans Beyts’, *Handelingen van het genootschap voor geschiedenis te Brugge* III, 1974, 32-55; A. Van den Abeele, *De noblesse d’Empire in West-Vlaanderen*, Biekorf, 2002, 309-332.

33 M. Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie. De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811*, Nijmegen, 1990, 227-262.

Het Belgische voorbeeld speelde ook nog op andere vlakken. Dat Vlaanderen dankzij Karel Lambrechts een tweetalig *Bulletin des lois* gekregen had, bleek nu ook zijn diensten te bewijzen voor het Noorden dat zijn eigen tweetalig Bulletin kreeg,³⁴ dus Frans met Hollands en niet met Vlaams. De Nederlandse taalunie was blijkbaar niet aan de Fransen besteed. Het hoeft uiteraard niet gezegd te worden dat de Franse collaborateurs uit België niet altijd op een vriendelijk onthaal konden rekenen en dat zij in 1813 veelal samen met de Fransen dienden te vertrekken.

7 Slotbeschouwingen

De Fransen verlieten in 1814 ook de Zuidelijke Nederlanden, al maakte Napoleon nog even een kortstondige comeback in 1815. Noord en Zuid kwamen samen onder Willem I in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden dat in 1830 uiteenviel omdat België zijn eigen weg ging. Hoe het daar verliep met het Franse recht en de Franse instellingen is een verhaal dat hier niet aan bod kan komen, al was het maar omdat men dan net zo goed bijna de gehele rechts- en instellingengeschiedenis van het moderne België zou kunnen beschrijven. Fundamenteel is dat het Franse recht en de Franse instellingen nog steeds taai stand houden in België. Enige voorzichtigheid is daarbij wel geboden. De structuren zijn vaak overeind gebleven, maar ze leven nu in een geheel andere context die soms zelfs radicaal het tegenovergestelde is van de Franse oorsprong. Zo was de revolutionaire vrederechter een verkozen niet-professional, terwijl de huidige vrederechter een benoemde jurist is. Het Burgerlijk Wetboek levert nog zo een mooi voorbeeld. Napoleon had een gezin op het oog waarin de vader-echtgenoot als een kleine kopie van hemzelf zou heersen. Terwijl de keizer, vader der Fransen, zorgde voor orde in de maatschappij, droegen de Franse mannen hun steentje bij door te zorgen voor orde in het gezin. Het huidige gezin is net het omgekeerde. De vader-echtgenoot is van zijn troon gevallen en vrouwen en kinderen hebben hun positie verbeterd. In dit geval is dat overigens gebeurd door nieuwe artikelen in het Wetboek in te voegen. Maar wat te denken van bijvoorbeeld het homohuwelijk? De artikelen van de titel over het huwelijk zijn nog grotendeels dezelfde als in de tijd van Napoleon (als men even abstractie maakt van de verdwenen akte van eerbied die jonge trouwlustigen aan hun ouders dienden te betekenen). Wat kan er echter nog meer strijdig zijn met de geest van het napoleontische huwelijk dan het homohuwelijk?

Zelfs met alle nuances valt niet te ontkennen dat de Fransen een indruk gemaakt hebben die al meer dan twee eeuwen overleeft, terwijl van de Nederlanders niet veel overgebleven is en van de Oostenrijkers nog veel minder. Wat maakte de Fransen dan zo verschillend? Vooreerst kwam de Franse overheersing niet uit de lucht gevallen. Reeds vanaf de

³⁴ J. Bosch, 'Nederlandse vertalingen van Franse wetten en werken van Franse juristen in de jaren 1810-1813', *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis* 25, 1957, 365 vermeldt uitdrukkelijk hierbij, blijkbaar om Belgische vooroordelen te bevestigen, dat het tweetalig bulletin het dubbele kostte van het Franse. (Niet zo verwonderlijk overigens, daar het ook dubbel zo dik was.)

dertiende eeuw kwamen de Zuidelijke Nederlanden sterk onder de invloed van Frankrijk en zijn recht, instellingen, taal en cultuur. De Franse aanhechting versnelde en intensificeerde een proces dat al eeuwenlang aan de gang was. Zelfs zonder de Franse overheersing zou uiteindelijk veel zijn weg gevonden hebben naar België, maar dan wel minder radicaal en niet zo snel. Een ander punt is dat de opname van de Franse nalatenschap bijna twintig jaar geduurd heeft en niet het werk was van een paar wetten in een enkel jaar. Twee andere factoren die veel minder aandacht gekregen hebben spelen ook nog een rol. Opvallend is dat de Belgen in opstand gekomen zijn tegen Jozef II en Willem I en dat met succes, hetzij omdat de hervormingen teruggeschroefd werden, hetzij omdat men onafhankelijk werd. Waarom lukte dat niet tegenover de Fransen? Wat men hierbij over het hoofd ziet, is dat de Zuidelijke Nederlanden gedurende een groot deel van de Franse periode eigenlijk één groot legerkamp waren. In 1794-1795 bijvoorbeeld stemde het aantal soldaten in de Franse legers in België overeen met ongeveer eentiende van de bevolking.³⁵ Met één Franse soldaat tegenover tien Belgen, inclusief de vrouwen, kinderen en bejaarden was het toch wel iets gemakkelijker om de bevolking maatregelen door de keel te duwen. Enig verzet door lokale bestuurders en rechters om de Franse maatregelen wat in te tomen was wel mogelijk, maar hierboven is reeds aangegeven dat dit de aanvaarding van die laatste alleen maar bevorderde. Een tweede element dat vaak onderbelicht blijft is, dat België niet meteen na de Fransen zijn onafhankelijkheid verkreeg, maar dat er eerst nog een Nederlands intermezzo kwam.

De geschiedenis is wat ze geweest is, maar toch loont het de moeite om zich af te vragen of België niet beter af zou geweest zijn zonder een Franse (en Nederlandse) periode, maar met geslaagde hervormingen van Jozef II. Op vele vlakken deden de Fransen niet meer dan de plannen van Jozef II realiseren. Kreitsen met intendanten of departementen met prefecten, de verschillen in naamgeving kunnen de gelijkenissen niet verbergen. Op sommige vlakken, zoals de gerechtelijke organisatie, had Jozef II een veel betere visie dan de Fransen. Die kwamen pas na de experimenten tijdens de Revolutie tot een rationeel opgebouwde piramide van gerechtelijke instellingen, terwijl Jozef II die meteen voor ogen had. Bovendien hield hij ook strikt vast aan de logica van zijn systeem, terwijl de Fransen dat lieten verstoren door gespecialiseerde rechtbanken, zoals de rechtbank van koophandel, waarvan de bestaansreden meer het lobbywerk van de betrokkenen was dan de logica van de gerechtelijke organisatie. De Fransen hadden dus zeker niet het beste plan voor de Zuidelijke Nederlanden, maar zij slaagden waar anderen faalden.

35 Rapport, 'Belgium under French occupation', 62.

Summary

France annexed the Southern Netherlands, today's Belgium, in 1795. The French introduced their law and institutions, but they had to cope with a lot of resistance and it was hard for them to find local collaborators. Adaptive measures under Napoleon and an overwhelming military presence reconciled the Belgian population to the new regime. The upshot is that, in spite of unification with the Netherlands in 1815 and independence in 1830, Belgium's law and institutions are still predominantly French. The history of the French occupation of Belgium is also interesting for Dutch history because it prepared the French for the annexation of the Netherlands in 1810.

Keywords

Belgium, law, institutions, French Revolution, Napoleon, 1795-1815

FRANS RECHT IN NOORD-DUISSLAND

DE INLIJVING VAN DE NOORDWESTELIJKE GEBIEDEN VAN DUITSLAND BIJ HET FRANSE KEIZERRIJK

I Inleiding

De landen en vrije steden in noordwest Duitsland ondervonden ten tijde van de napoleonische veroveringen regelmatig veranderingen van hun grondgebied en grenzen. Deze wijzigingen zijn sterk verbonden met het lot van de Nederlanden. De gevolgen van de politiek van Napoleon Bonaparte (1769-1821) voor het karakter en de juridische status van deze gebieden dienen daarom te worden geschetst in samenhang met de territoriale ontwikkelingen in Nederland in deze periode. Laten wij twee aspecten voorop stellen. Ten eerste was er de handelsoorlog tussen Engeland en Frankrijk. Deze was de voornaamste beweegreden om de betreffende gebieden in te lijven bij het keizerrijk. Daarnaast is het de vraag hoe sterk het voornemen van Napoleon om zijn wetboek de gelding te geven van een *droit commun de l'Europe* doorwerking heeft gehad in de gebieden van noordwest Duitsland. Was de Franse tijd slechts een periode van voorbijgaande aard?

II Gebiedswijzigingen en de handelsoorlog

De Franse bezetting van het merendeel van de hieronder besproken gebieden hield vooral verband met het conflict met Engeland en had vooral ten doel het continentale stelsel in te voeren en de handhaving ervan te controleren.¹ De langdurige handelsstrijd, die van beide kanten werd gevoerd met blokkades en tolmaatregelen en die zwaar drukte op alle buurlanden, werd vanaf 1803 ook militair uitgevochten. Toen Napoleon na mislukte invasieopgingen echter onder ogen moest zien dat zijn slagkracht niet toereikend was om Engeland militair op de knieën te krijgen – dit bleek uiteindelijk bij de Slag van Trafalgar (21 oktober 1805) – ging hij in toenemende mate ertoe over economische middelen in te zetten. Hij probeerde met dwang of overreding de staten op het continent zover te krijgen dat zij een stringent systeem van invoerrechten zouden toepassen op Engelse goederen en die zo zouden belasten als Frankrijk dat deed, het zogenaamde ‘continentale stelsel’.

Napoleons streven om de gebieden aan de Noordzeekust te bemachtigen (en overigens ook controle te krijgen over de Middellandse zeehavens), was de voornaamste reden voor de talrijke bezettingen. De gebieden rond de mondingen van de grote rivieren bevonden

¹ R. Dufraisse, ‘Blocus continental’, in: *Dictionnaire Napoléon*. 2. A., Parijs 1999, I, 231-252; zie ook de bijdrage van A.J.B. Sirks in deze bundel.

zich zo voortdurend tussen de fronten van de *guerre économique*. Tegen deze achtergrond moeten ook de vaak wisselende bondgenootschappen worden gezien die Napoleon sloot met een aantal van de gebieden die bij tijd en wijle tegen hem samenspannen. Daarnaast werd de oorlog uitgevochten met allerlei indirecte middelen. Van de kant van de napoleonische propaganda werden voor dit doel vaak medailles ingezet.² Ook verschenen aan beide zijden van het Kanaal de nodige spotprenten op het continentale stelsel.

De Franse overwinning op Pruisen bij Jena en Auerstedt in oktober 1806 maakte het Napoleon mogelijk een nog sterkere greep te krijgen op de kustgebieden van de Oostzee. In deze context passen ook de achtereenvolgende bezettingen van de Hanzesteden. Napoleons aspiraties bereikten hun hoogtepunt toen op 21 november 1806 in het keizerlijke legerkamp te Berlijn het decreet werd uitgevaardigd, waarmee het continentale stelsel (*blocus continental*) voor de Britse eilanden werd ingesteld.³ Tot dan toe waren alleen de landen die Frankrijk had bezet getroffen door de straf- en dwangmaatregelen. Nu probeerde Napoleon als het ware heel Europa daarin te betrekken. De gebiedswijzigingen na 1806 en vooral die na 1810 zijn op de eerste plaats het gevolg van deze maatregelen. Dit geldt in het bijzonder voor de volgende gebieden die oorspronkelijk tot het Duitse Rijk hadden behoord.

1 Hannover

Napoleons expansiepolitiek bereikte ten gevolge van de oorlog met Engeland het noorden van Duitsland pas in 1803 met de bezetting van het keurvorstendom Hannover, dat door een personele unie met Engeland verbonden was, en het hertogdom Lauenburg.⁴ Na een kort intermezzo – Hannover viel door het verdrag van Schönbrunn van 1805 toe aan Pruisen – en een tweede Franse bezetting na de overwinning van Napoleon bij Jena en Auerstedt in 1806 werd het gebied grotendeels bij het koninkrijk Westfalen getrokken.⁵ Het gebied rond Lüneburg, dat in de periode van 1803 tot 1813 niet minder dan vijf bezettingsbesturen kende, werd in 1810 bij het Hanzedepartement van de mondingen van de Elbe getrokken.⁶

2 Oost-Friesland en Jever

Bij de Vrede van Tilsit van 9 juli 1807 verplichtte Pruisen zich om zich te conformeren aan het continentale stelsel. Het moest bij deze gelegenheid al zijn bezittingen tussen de Rijn

² L. Zeitz en J. Zeitz, *Napoleons Medaillen*, Petersberg 2003.

³ Décret impérial qui déclare les Iles britanniques en état de blocus (au camp impérial de Berlin, 21.11.1806), *Bulletin des lois de l'Empire français* 4^{me} série, 5 (1807), 569-572.

⁴ F.-L. Knemeyer, *Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, Keulen en Berlijn 1970, 37 e.v.

⁵ H. Lück en M. Tullner (red.), *Königreich Westphalen (1807-1813) – Eine Spurensuche. Aus Anlass des 200. Jubiläums der ersten bürgerlichen Verfassung auf deutschem Boden*, Staßfurt 2007.

⁶ Zie over Lüneburg: A. Ernst, *Lüneburg in der Franzosenzeit 1803-1813. Schicksal einer besetzten Stadt*, Lüneburg 1991.



Munten die werden geslagen met propagandistisch oogmerk (uit L. Zeitz en J. Zeitz, *Napoleons Medaillen*, Petersberg 2003).

en de Elbe afstaan aan Frankrijk, waaronder ook het vorstendom Oost-Friesland met de hoofdstad Emden.⁷ Dit gebied en de heerlijkheid Jever, die Rusland al bij de Vrede van Til-sit van 7 juli 1807 aan Holland had moeten afstaan,⁸ werden bij het verdrag van 11 septem-

7 *Traité de paix entre S.M. l'Empereur des Français ... et S.M. le Roi de Prusse*, 9.7.1807, Art. VII, in: G.F. Martens (red.), *Recueil des principaux traités d'Alliance, de Paix ... conclus par les puissances de l'Europe, ... depuis 1761 jusqu'à présent*, deel 8, Göttingen 1835, 661-668; ook in: P.A.G. von Meyer en H. Zoepfl (red.), *Corpus Juris Confoederationis Germanicae* [verder aangehaald als CJCG] deel 1, 3. A., Frankfurt am Main 1858, 96-100, in het bijzonder 97.

8 *Traité de paix entre S.M. l'Empereur des Français et S.M. l'Empereur de toutes les Russies*, 7.7. (25.6.)1807, in: CJCG

ber 1807 overgedragen aan het Koninkrijk Holland, dat werd geregeerd door koning Lodewijk Napoleon (1778-1846).⁹ Het daaruit ontstane Hollandse departement Frise Orientale veranderde in 1810 door inlijving bij het keizerrijk in het departement Ems-Oriental (Ooster-Eems).

3 De Hanzesteden

Toen het Duitse Rijk op 6 augustus 1806 door neerlegging van de Roomse keizerskroon ten einde kwam, werden de vroegere rijkssteden Lübeck, Hamburg en Bremen als vrije Hanzesteden soeverein. Maar al na de slag bij Lübeck van 7 november 1806 werden zij één voor één door Franse troepen bezet. Kort daarna, op 21 november 1806, volgde de afkondiging van het continentale stelsel, dat de Hanzesteden tot vuistpand maakte van de napoleonontische maatregelen. Ook hun verdere lot zou in nauw verband staan met de handhaving ervan. De Engelse blokkade van de Elbe richtte de scheepvaart en handel van Hamburg vrijwel te gronde. Alleen de smokkelarij hield het economische leven overeind. Voorlopig werd de autonomie van de Hanzesteden ogenschijnlijk in tact gelaten. Zij kregen, net als de andere gedupeerde gebieden, een bezettingsbestuur en werden nog niet bestuurlijk ingelijfd bij het keizerrijk.

4 Mecklenburg

In november 1806 werd ook Mecklenburg-Schwerin veroverd in het kader van de Pruisische oorlog. De hertog nam de vlucht. Van 28 november tot 11 juli 1807 werd het land bezet door Frankrijk. Beide delen van Mecklenburg traden in 1808 toe tot de Rijnbond.¹⁰

5 Annexatie van het gebied tussen de Rijn en de mondingen van de Elbe

Nadat de Hanzesteden aanvankelijk slechts onder een bezettingsbestuur waren geplaatst, volgde in 1810 staatkundige integratie in Frankrijk. Deze ging gepaard met de invoering van Frans bestuur en het Franse rechtsstelsel. Een en ander hing weer samen met de politiek van Napoleon ten aanzien van het Koninkrijk Holland, dat hij aan zijn broer Lodewijk had overgedragen. Lodewijk had geprobeerd om voor Holland enigszins een eigen koers uit te zetten, onder meer wat de codificatie van het burgerlijk recht betreft, maar zijn maatregelen om het continentale stelsel te handhaven waren zijn broer niet stringent genoeg. Hij werd daarom vanaf 1809 door Napoleon terecht gewezen. Vervolgens werd Holland

(noot 7) deel 1, 93-96, art. XVI.

⁹ Extrait du Traité entre la France et le Royaume de Hollande concernant la cession de l'Ost-Frise, de Jever et d'autres territoires; signé à Fontainebleau le 11 nov. 1807, in: CJCG (noot 7), deel 1, 103 e.v., art. I; cf. H.K.W. Berghaus (von Groessen), *Deütschland seit hundert Jahren. Geschichte der Gebiets-Eintheilung und der politischen Verfassung des Vaterlandes*, II. Abteilung. *Deutschland vor fünfzig Jahren. Geschichte der Gebiets-Eintheilung und der politischen Verfassung des Vaterlandes*, deel 3, Leipzig 1862, 13.

¹⁰ Berghaus (noot 9), 405-416.

geleidelijk in zijn geheel toegewezen aan het Franse keizerrijk. Op 16 maart 1810 werd een verdrag ondertekend tussen Holland en Frankrijk, namens Lodewijk door Carel Hendrik Ver Huell (1764-1845) en namens Napoleon door minister Jean-Baptiste de Nompère de Champagny (1756-1834). Door dit verdrag werden Zeeland met het eiland Schouwen, Gelderland aan de linkeroever van de Waal en Brabant aan het keizerrijk overgedragen, met als rechtvaardiging dat de bedding van de Rijn de constitutionele grens van het keizerrijk zou moeten vormen.¹¹ Het *Sénatus-consulte organique* van 24 april 1810 legde de nieuwe grenzen vast: ‘Tous les pays situés sur la rive gauche du Rhin, depuis les limites des Départemens de la Roër et de la Meuse inférieure, en suivant le thalweg du Rhin jusqu’à la mer (...)’ en stelde de indeling in de departementen *Bouches-de l’Escaut* en *Bouches-du-Rhin* vast.¹² Formeel vloeide deze ‘overdracht’ voort uit een verdrag, maar de verdere annexaties voltrokken zich zonder verhullende legitimering. Om die reden is dit ‘verdrag’ in Martens verzameling van verdragen en dergelijke van de Europese mogendheden gerangschikt onder de ‘Actes relatifs à la réunion de divers territoires et Etats à l’Empire Français ..., et à la disposition arbitraire de divers pays par l’Empereur Français de 1808-1810’.¹³ Het vormt bij wijze van spreken de bekroning van het streven om de Rijn onder controle te krijgen, hetgeen reeds werd beoogd bij het decreet over de ‘réunion’ van Kehl, Cassel, Wezel en Vliссingen.¹⁴

De gedwongen troonsafstand van koning Lodewijk ten gunste van zijn zoon Lodewijk Napoleon II (1804-1831) op 2 juli 1810 en hun ballingschap werden snel gevolgd door de ‘réunion de la Hollande’ bij keizerlijk decreet van 9 juli 1810.¹⁵ Weldra, op 13 september 1810¹⁶, werd de nieuwe indeling in negen departementen ingevoerd, waarbij het departement *Frise Orientale* (Oost-Friesland) bleef behouden als departement *E(е)ms-Oriental*. De organisatie van deze negen departementen werd geregeld per decreet van 18 oktober 1810.¹⁷ Het departement *E(е)ms-Oriental* kreeg *tribunaux de première instance* in Emden, Aurich en Jever. Artikel 114 van het decreet bepaalde dat de *Code Napoléon*, de *Code de procédure criminelle* en de *Code de Commerce* er zouden worden ingevoerd op 1 januari 1811.

In een keizerlijk bericht dat in de senaat werd voorgelezen, toen deze het decreet betreffende de inlijving van geheel noordwest Duitsland fiatteerde, staat een uitspraak die van

11 *Traité entre la France et la Hollande sur la défense du commerce avec l’Angleterre et sur la cession d’une partie du territoire hollandais à la France, signé à Paris le 16 mars 1810*, in: G.F.M., *Nouveau recueil de traités d’alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, d’échange etc.*, deel 1, Göttingen 1817, 327-330, art. VI: ‘Etant de principe constitutionnel en France que le Thalweg du Rhin est la limite de l’Empire français (...)’; cf. Berghaus (noot 9), 15.

12 *Sénatus-consulte organique portant réunion à l’Empire Français des pays sur la rive gauche du Rhin, 24.4.1810*, in: CJCG (noot 7), deel 1, 104; Martens, *Nouveau recueil* (noot 11), deel 1, 330-332.

13 Martens, *Nouveau recueil* (noot 11), deel 1, 322.

14 21.1.1808, Martens, *Nouveau recueil* (noot 11), deel 1, 322 e.v.

15 Décret Impérial portant réunion de la Hollande à l’Empire, 9.7.1810, *Bulletin des lois de l’Empire français 4^{ème} série*, 13 (1811), 1-4; Martens, *Nouveau recueil* (noot 11), deel 1, 338-340.

16 Décret Impérial qui divise le territoire de la Hollande en neuf départements, y compris ceux des Bouches-de-l’Escaut et des Bouches-du-Rhin et qui réunit à ce dernier département l’arrondissement de Breda, 13.9.1810, *Bulletin des lois de l’Empire français 4^{ème} série* 13 (1811), 230-232.

17 Décret Impérial contenant Règlement général pour l’Organisation des départements de la Hollande, 18.10.1810, *Bulletin des lois de l’Empire français 4^{ème} série*, 13 (1811), 345-389 (invoering van de Codes: art. 114, p. 364).

essentieel belang is: ‘Een nieuwe ordening der dingen beheerst nu de wereld’.¹⁸ Door dit decreet van 13 december 1810¹⁹ keizerrijk werden. Een decreet van dezelfde datum betrof het Zwitserse Wallis dat veranderde in het departement van de Simplon.²⁰ In het decreet van 13 december werden Holland, de Hanzesteden en Lauenburg uitdrukkelijk genoemd, terwijl het gehele noordwesten van Duitsland tussen Elbe en Ems, dat bij Frankrijk werd ingelijfd, slechts werd omschreven met een grensafbakening:

La Hollande, les villes Anséatiques, le Lauenbourg, et les pas situés entre la mer du nord et une ligne tirée depuis le confluent de la Lippe dans le Rhin ... à l’Elbe, audessus du confluent de la Steckenitz, feront partie intégrante de l’Empire Français.

Er was een kanaal ontworpen (art. X), dat de Seine met de Oostzee moest verbinden. De voormalige gebieden waren bijna onherkenbaar (gemaakt) geworden, enerzijds door de herhaaldelijke wisselingen van bezit, anderzijds door de wens om de oude heerlijkheden teniet te doen gaan. Toch zegde Napoleon de vorsten die werden getroffen door de gebiedsveranderingen een schadeloosstelling toe. Zij zouden door de genomen maatregelen ‘froissés’ zijn.

Deze annexaties omvatten de gebieden van de vorsten Salm-Salm en Salm-Kyrburg en van de hertog van Arenberg, die door decreten van 22 januari 1811 van hun territoria werden beroofd, het hertogdom Oldenburg, dat op 14 oktober 1808 toch maar was toegetreden tot de Rijnbond en waarvan de annexatie aanleiding gaf tot een Russische protestnota,²¹ als ook delen van het groothertogdom Berg en van het koninkrijk Westfalen. De getroffen ontvingen ook werkelijk schadeloosstellingen.²² Het gebied werd ingedeeld in tien departementen, waaronder de drie zogenaamde Hanzedepartementen namelijk *E(e)ms-Supérieur* (Boven-Eems), *Bouches-du-Weser* (Monden van de Wezer) en *Bouches-de-l’Elbe* (Monden van de Elbe).

6 Lippe

Op 27 april 1811 werd het nieuwe *Département de la Lippe* opgericht, met als *chef-lieu* Münster.²³ Het was samengesteld uit de arrondissementen Rees, Münster, Steinfurt en Neuen-

¹⁸ 10.12.1810, bericht van de keizer aan de senaat, *Der Rheinische Bund* 20 (1811), 117.

¹⁹ *Sénatus-consulte organique portant que la Hollande, les Villes anséatiques, le Lauembourg etc. font partie intégrante de l’Empire français*, 13.12.1810, *Bulletin des lois de l’Empire français* 4^{ème} série, 13 (1811), 559-562; cf. *Der Rheinische Bund* 20 (1811), 117-145 en 244-264.

²⁰ *Bulletin des lois de l’Empire français* 4^{ème} série, 13 (1811), 557 e.v.

²¹ Cf. de Russische protestnota betreffende het hertogdom Oldenburg (Haus Holstein-Gottorp) in CJCG (noot 7) deel 1, 103 e.v. (documenten betreffende de losmaking van het Noordwesten van Duitsland over de jaren 1807 tot 1810) in het bijzonder 105 noot 2.; Martens, *Nouveau recueil* (noot 11), deel 1, 348 e.v.; G. Servières, *L’Allemagne française sous Napoléon 1er. D’après des documents inédits tirés des archives nationales et des archives des affaires étrangères*, Paris 1904 (met kaarten van de in 1810 geannexeerde gebieden), 216 e.v.

²² Servières, *L’Allemagne française* (noot 21), 222.

²³ *Sénatus-Consulte portant que les arrondissements de Rées, Munster, Steinfurt et Newhausen formeront ensemble un département sous le nom de département de la Lippe*, *Bulletin des lois de l’Empire français* 4^{ème} série 14 (1811), 384-386; cf. *Der*



Kaartje van de staatkundige indeling in 1815.

III Droit commun de l'Europe of alleen maar een intermezzo?

1 Invloed van het Franse recht in de Nederlanden

Terwijl in de Zuidelijke Nederlanden, die al in 1795 bij Frankrijk werden ingelijfd, de napoleontisch wetboeken direct vanaf 1804 gelding hadden, leidden de Franse veroveringen voor de Noordelijke Nederlanden aanvankelijk tot de vorming van een eigen Jacobijnse republiek, de zogenaamde Bataafse Republiek (1795-1806), waar werd geprobeerd om tot een eerste eigen codificatie te komen.²⁷ Toen deze republiek met ingang van 6 juni 1806 werd omgezet in een constitutionele monarchie onder Napoleons broer Lodewijk, maakte men in dit *Royaume de Hollande* (Koninkrijk Holland) opnieuw een begin met de codificatie van het burgerlijk recht. Men ontwierp er in 1808 en 1809 een versie van de *Code civil* die was aangepast aan de Nederlandse omstandigheden, waarbij het niet uitsluitend ging om een

²⁷ E. Holthöfer, 'Niederlande', in: H. Coing (red.), *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte III/1*, München 1982, 1198 e.v.

vertaling van de *Code civil*, respectievelijk de *Code Napoléon* in de versie van 1807.²⁸ Het resultaat van deze bewerking, het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland*, aanvaard op 24 februari 1809,²⁹ was een oorspronkelijk werk, dat echter niet lang heeft gegolden. Ook in het in 1807 ontstane departement *Frise Orientale* (Oost-Friesland), dat werd gevormd door de gebieden Oost-Friesland en Jever, afgestaan door Pruisen bij de Vrede van Tilsit en ingelijfd bij het Koninkrijk Holland, gold de Hollandse wetgeving, dat wil zeggen in de eerste plaats dit wetboek uit 1809.

Ten gevolge van het decreet van 13 december 1810 deelden de geannexeerde gebieden met ingang van 1 januari 1811 het staatkundige lot van Frankrijk. Nu pas voltrok zich de volledige bestuurlijke en gerechtelijke inlijving. Deze was deels al voorbereid door een serie decreten (van 22 juni, 18 oktober en 8 november 1810) en werd met ingang van 1 januari 1811 geïmplementeerd (decreet van 6 januari 1811). Zo werd de Franse gerechtelijke organisatie en wetgeving, met name de *Cinq Codes*, geleidelijk ingevoerd.³⁰ Om de in te voeren Franse wetten in het voormalige Koninkrijk Holland bekend te maken, verscheen een extra uitgave van het *Bulletin des lois*, waarin deze wetten verschenen in Nederlandse vertaling.³¹ Ook hier volgde de invoering van het Franse rechtsstelsel dus zeer snel op de inlijving. Met ingang van 1 juli 1811 kreeg de Franse wetgeving van rechtswege gelding voor het gehele gebied van het voormalige Koninkrijk Holland. De wetten werden dan ook gepubliceerd in het Parijse *Bulletin des lois*, zij het dat voor dit doel een Nederlandse vertaling, 'Bulletin der wetten', verscheen. De *Code Napoléon* trad voor de linkeroever van de Rijn in werking op 1 januari 1811, voor het overige deel van het voormalige Koninkrijk Holland op 1 maart 1811 en verving het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland van 1809*. In Amsterdam verscheen er bij Johannes Allart (1773-1812) een officiële uitgave.³² De Nederlandse vertaling, die al in 1810 was verschenen, was van de hand van Johannes van der Linden (1756-1835), die ook het ontwerp van 1807 had geredigeerd, en van Elias Carel d'Engelbronner (1779-1832).

Het op 27 april 1811 uit het Nederlandse gebied 'uitgeknipte' en opnieuw opgerichte *Département de la Lippe*³³ werd onder het *Cour Impériale* te Luik gesteld. Bovendien kreeg de stad

28 *Code Napoléon, conforme aux changements adoptés par le Corps législatif le 3 septembre 1807* / Napoleons-Wetboek, gelykvormig aen de veranderingen aengenomen door het Wetgevende Corps den 3 september 1807, Gent s.a. [1807]; Franse titel: *Code civil des Français* / Civilen Wet-Boek der Fransche. Tekst in het Frans en Nederlands.

29 Holthöfer, *Niederlande* (noot 27), 1233 e.v.; F. Brandsma, "'Een basterd Code Napoleon'?" Het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland*', in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum 2006, 221-247.

30 *Wetboek Napoleon. Vertaald naar de officiële uitgave*, Amsterdam 1810. De vertaling was van Johannes van der Linden en Elias Carel d'Engelbronner. Deze uitgave bevat alleen de Nederlandse tekst.

31 *Collection des lois françaises, qui par divers décrets de Sa Majesté l'Empereur et Roi, sont déclarés exécutoires dans les départemens de la Hollande et autres réunis à la France* / Verzameling der Fransche Wetten, die bij onderscheidene decreten van Zijne Majesteit den Keizer en Koning, in de Hollandsche en andere vereenigde departementen verbindende verklaard zijn, Amsterdam 1811.

32 *Code Napoléon. Édition officielle*, I. Article 1-1581, II. Article 1582-2281, Amsterdam 1811. *Wetboek Napoléon, Officieele uitgave*, I. Artikel 1-1581, II. Artikel 1582-2281, Amsterdam 1811; tekst Frans en Nederlands met privilege van de gouverneur van het departement; met verwijzing naar de decreten waarmee de afzonderlijke wetboeken in 1803 en 1804 werden gepubliceerd, maar met de terminologie van de *Code Napoléon*, keizer, etc. in de teksten verwerkt.

33 *Sénatus-Consulte portant que les arrondissements de Réés, Munster, Steinfurt et Newhausen formeront ensemble un*

Münster een handelskamer. De Franse wetgeving, inclusief de *Code Napoléon*, werd met ingang van 1 juli 1811 formeel ingevoerd.³⁴ Deze was echter in het grootste deel van het departement al van kracht, aangezien dit deel – zoals gezegd – tot het groothertogdom Berg had behoord.

2 De Hanze-departementen

De Hanzesteden stonden tot 1810 onder een soort stadhoudersbestuur. Het oorspronkelijk bestaande bestuur, de rechterlijke organisatie alsook het materiële recht bleven zoveel mogelijk intact. Alleen de ambten die behoorden tot de staatsinstellingen van het voormalige Duitse Rijk werden vervangen. In de plaats van de hoogste rechterlijke colleges van het rijk, het Rijkskamergerecht en de Rijkshofraad, kwam er aanvankelijk in Bremen een voorlopig hof van cassatie. Vanaf 1808 vervulde de raad van Lübeck dezelfde functie. Hamburg kreeg geen instantie voor cassatie.

Vóór 1810 had Napoleon al twee pogingen ondernomen om het Franse recht in te voeren.³⁵ In 1807 had hij het voornemen uitgesproken om de *Code civil* te laten invoeren. Hij sommeerde zijn minister van buitenlandse zaken, Jean-Baptiste Nompère de Champagny, om aan diens gezant in Hamburg, Louis Antoine Fauvelet de Bourrienne (1769-1834), te schrijven dat de *Code* op 1 januari 1808 moest worden ingevoerd:

Monsieur de Champagny, écrivez au sieur Bourrienne, à Hambourg, que mon intention est que les villes hanséatiques adoptent le code Napoléon, (...).³⁶

Daartoe nam Bourrienne contact op met de stadsbestuurders van de drie steden. Naast de *Code Napoléon* moest ook de *Code de Commerce* worden ingevoerd, maar niet de *Code de procédure civile*.³⁷

Dit streven van Napoleon moet worden gezien in samenhang met de naamsverandering van *Code civil des Français* in *Code Napoléon*. De wens van Napoleon om het Franse burgerlijke recht tot een *droit commun de l'Europe* te maken, werd op dat moment voor het eerst duidelijk geformuleerd.³⁸ Op 24 augustus 1807 formuleerde Félix Julien Jean Bigot de Préameneu (1747-1825) het ten overstaan van het *Corps législatif* aldus: '(...) le Code civil était la loi particulière des Français: elle est devenue la loi commune des peuples d'une partie de l'Eu-

département sous le nom de département de la Lippe, *Bulletin des lois de l'Empire français* 4^{ème} série 14 (1811), 384-386.

34 28.4.1811: Décret Impérial concernant l'Organisation du Département de la Lippe, *Bulletin des lois de l'Empire français* 4^{ème} série 14 (1811), 405-410 (Art. 13: invoering van de Franse wetgeving per 1 juli 1811).

35 W. Schubert, 'Frankreichs Pläne zur Einführung des Code Napoléon in den Hansestädten (1807/1808)', *Zeitschrift für lübeckische Geschichte* 57 (1977), 138-148.

36 *Correspondance de Napoléon Ier*, deel 16, Parijs 1864, 126 e.v.; 31.10.1807, Napoleon aan Champagny.

37 Details bij J.J. Kähler, *Französisches Zivilrecht und französische Justizverfassung in den Hansestädten Hamburg, Lübeck und Bremen (1806-1815)*, Frankfurt am Main 2007.

38 B. Dölemeyer, 'Wohin Napoleons Gesetzbuch kommt, da entsteht eine neue Zeit, eine neue Welt, ein neuer Staat', slotwoord en bibliografie bij: *Napoleons Gesetzbuch/Code Napoléon. Faksimile-Nachdruck der Original-Ausgabe von 1808*, Frankfurt am Main 2001, 1056-1107; B. Dölemeyer, 'Napoleons Gesetzbuch – ein Recht für ganz Europa?', in: G. Schmidt-von Rhein (red.), *Napoléon und Nassau*, Ramstein 2006, 100-107.



De tweetalige uitgave van wetten en besluiten in de Hanze-departementen, 1811.

rope', en vervolgens nog nauwkeuriger: '(...) il [de Code Napoléon, B.D.] est encore destiné à divers peuples d'Allemagne, et déjà si on considère l'étendue des pays où il est, et où il sera en vigueur, on peut le regarder comme le droit commun de l'Europe.'³⁹ Hier waren natuurlijk niet alleen de Hanze-departementen bedoeld. Zoals bekend drong Napoleon ook aan op de receptie van zijn wetboek in de staten van de Rijnbond.

In de Hanzesteden, die na het in ontvangst nemen van de notitie van Bourrienne direct afspraken om gezamenlijk op te treden, werden commissies ingesteld, die zich moesten buigen over een eventuele aanpassing aan het inheemse recht. De overlevering van de be- raadslagingen en discussies van deze commissies uit de Franse tijd is beter dan die in andere getroffen staten.⁴⁰ De houding van de verantwoordelijke Hanzebestuurders in dit overleg is in hoge mate vergelijkbaar met die van andere regeringsvertegenwoordigers in gebieden die evenzeer onder Franse invloed kwamen te staan en aan wie Napoleon de receptie van het Franse recht meer of minder indringend aanprees respectievelijk opdrong.

39 P.-A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, deel 1, Parijs 1836, CXVIII e.v., in het bijzonder CXXIX.

40 Schubert, *Frankreichs Pläne* (noot 35), 139.



Schetskaart van de Hanze-departementen in Noordwest-Duitsland.

Enerzijds zagen zij een zekere noodzaak om de invoering ten minste pro forma voor te bereiden, anderzijds probeerden zij zoveel mogelijk de traditionele instellingen te behouden en in de eerste plaats hun handelsbelangen veilig te stellen. De gedachtewisseling daarover is in veel opzichten te vergelijken met soortgelijke discussies in de verschillende staten van de Rijnbond, bijvoorbeeld ook met de argumenten die naar voren werden gebracht tijdens de conferenties van Giessen (1808 en 1809) tussen Hessen-Darmstadt, Nassau en Frankfurt betreffende een gezamenlijke aanvaarding van de *Code Napoléon*.⁴¹

In 1808 keerde Hamburg de alliantie met Bremen en Lübeck echter de rug toe en stelde een commissie in die een eigen burgerlijk wetboek moest samenstellen, een Duitstalige *Code Napoléon* voor Hamburg. Het volgde daarmee het voorbeeld van Holland, dat – zoals gezegd – een eigen Wetboek Napoleon liet opstellen, waarvan men de ontwerpen daarom met belangstelling volgde.⁴²

De beraadslagingen in de Hanzesteden kwamen nauwelijks vooruit. Veel tegenwerking stond de invoering van de *Code* in de weg. In de herfst van 1809 wilde Napoleon in het kader van de consolidering van zijn macht de betrekkingen tussen de Hanzesteden en het keizer-

41 Dölemeyer, *Wohin Napoleons Gesetzbuch kommt* (noot 38), 1072 e.v.

42 Schubert, *Frankreichs Pläne* (noot 35), 145.

rijk nauwkeuriger laten vastleggen. In de besprekingen van Bourrienne en de diplomaat Charles-Frédéric Reinhard (1761-1837) met vertegenwoordigers van de steden kwam de invoering van de *Code* wel opnieuw aan de orde, maar deze kwam pas na de inlijving, eind 1810, tot stand.

Voor de Hanze-departementen die in 1810/1811 waren samengesteld uit de met het keizerrijk verenigde gebieden rond de mondingen van de Maas, Schelde, Rijn, Eems, Wezer en Elbe en andere delen van noordwest Duitsland, werd de Franse wetgeving van kracht op 20 augustus 1811, de dag van de installatie van het keizerlijke gerechtshof te Hamburg.⁴³ Een commissie onder voorzitterschap van staatsraad Louis-Joseph Faure (1760-1837) had de al beschikbare vertalingen van de Franse wetboeken onderzocht en aanbevelingen gedaan voor goedgekeurde Duitse vertalingen: voor de *Code civil*, alsook voor de *Code de Commerce* en de *Code d'instruction criminelle* waren dat de vertalingen van Heinrich Gottfried Wilhelm Daniels (1754-1827). Voor de *Code de procédure civile* werd de vertaling van Christian Daniel Erhard (1759-1813) aanbevolen en voor de *Code pénal* die van Guillaume of Wilhelm Blanchard, die president was van het *Tribunal de première Instance* te Keulen.⁴⁴ Tegelijkertijd werd bepaald dat de Franse tekst als de authentieke tekst moest worden beschouwd.⁴⁵ Toch werd uitdrukkelijk vastgelegd dat het Duits op gelijke voet met het Frans kon worden gebruikt voor de rechterlijke instanties en in authentieke en onderhandse akten, maar dat ten behoeve van de registratie de betreffende partij op eigen kosten een Franse vertaling moest laten maken.⁴⁶ Daarnaast kregen officiële vertalers nog de opdracht om de overige wetten, verordeningen, etc. in het Duits te vertalen.

De tweetalige wettenverzameling voor de Hanze-departementen die zo ontstond, bevatte niet de *Cinq Codes*, aangezien de Franse tekst gemakkelijk verkrijgbaar was; de goedgekeurde vertalingen werden als zodanig aangehaald.⁴⁷

Wij kunnen dus constateren dat de daadwerkelijke invoering van de *Code* pas plaatsvond nadat Frankrijk door gebieden te annexeren en in te lijven bij het keizerrijk de bestuurlijke voorwaarden daarvoor in het leven had geroepen. Dit geldt voor de noordwestelijke gebieden van Duitsland, alsook voor de Nederlanden. Hoe lang deze wetgeving haar gelding heeft behouden loopt echter voor de verschillende gebieden sterk uiteen.

43 4.7.1811: Décret Impérial concernant l'Organisation générale des Départemens anséatiques, *Bulletin des lois de l'Empire français* 4^{ème} série, 15 (1811), 25-78, art. 145; A. C. Wedekind, *Jahrbuch für die Hanseatischen Departements*, insbes. für das Departement der Elb-Mündungen, Hamburg 1812, 137 e.v., in het bijzonder 148 e.v.

44 *Code pénal*, aus dem Französischen, nach der officiellen Ausgabe von Wilhelm Blanchard, Keulen 1811. Als appendix bij de vertaling van de *Code d'instruction criminelle*. Zie over de vertalingen: B. Dölemeyer, 'C'est toujours le français qui fait la loi. Die Übersetzungen und Ausgaben des Code civil', in: B. Dölemeyer, H. Mohnhaupt en A. Somma, *Richterliche Anwendung des Code civil in seinen europäischen Geltungsbereichen außerhalb Frankreichs* [Rechtsprechung 21], Frankfurt am Main 2006, 1-35.

45 *Jahrbuch Hanseat. Departements* (noot 43), 149.

46 4.7.1811 (noot 43), art. 143 e.v.

47 *Recueil des Lois, Décrets, et Avis du Conseil d'Etat, publiés dans les Départemens de l'Ems-Supérieur, des Bouches-du-Weser et des Bouches-de-l'Elbe/Sammlung von Gesetzen, Decreten, und Gutachten des Staatsraths, welche in den Departementen der Ober-Ems, der Weser-Mündungen und der Elbe-Mündungen verkündet worden sind*, 1-16, Parijs 1811 e.v., deel 1 (1811), *Observations préliminaires*.

IV Na 1813

1 De Nederlanden

Na 1813 zou de *Code* in het sedert 1815 Verenigd Koninkrijk der Nederlanden voorlopig zijn gelding behouden.⁴⁸ Zoals bekend heeft dit ‘voorlopig’ voor wat het noordelijk deel, het huidige Nederland, geduurd tot in 1838 het Burgerlijk Wetboek in werking trad (in Limburg: tot 1842; in het zuidelijk deel, België, bleef het in gewijzigde vorm van kracht). Men bleef de vertaling gebruiken van Van der Linden en d’Engelbronner uit 1810, die in 1811 was gepubliceerd als officiële uitgave.

2 Noordwest-Duitsland

Van alle gebieden in noordwest Duitsland waar Frans recht was ingevoerd, heeft Hannover in 1813 en 1814 de meest consequente en strenge houding ingenomen ten aanzien van de afschaffing ervan.⁴⁹ De vreemde wetboeken, die werden beschouwd als afkomstig van een onrechtmatig gezag, werden met terugwerkende kracht buiten werking gesteld, wat echter niet volledig was vol te houden. Persoonlijke privaatrechtelijke rechtsbetrekkingen moesten voor de periode die *Unterbrechungszeit* werd genoemd toch volgens de Franse wetten worden behandeld, maar onrechtmatige daden volgens het oude recht. Zo werd in de eerste plaats het oude grondeigendomsrecht weer ingevoerd en werd de afschaffing van horigheid en feodale rechten weer ongedaan gemaakt.

a De Hanzesteden⁵⁰

Van maart tot mei 1813 waren de Hanzesteden voor korte tijd bevrijd van hun bezettingsmacht en voerden zij de oude wetgeving weer in, maar nadat Louis-Nicolas Davout (1770-1823) de steden had terugveroverd, legde hij deze hoge belastingen op en drong de Franse wetten weer op. Hamburg werd pas bevrijd op 27 mei 1814, nadat Napoleon was gearriveerd op Elba. Na de definitieve bevrijding werd de Franse wetgeving weer snel door de oude vervangen. In Hamburg werd bij besluit van de Raad en de Burgerij van 27 mei 1814⁵¹ de constitutie van de vrije Hanzestad Hamburg in ere hersteld en de oude wetgeving weer ingevoerd. Dit resulteerde in diepgaande veranderingen in de private rechten van de burgers, zij het niet met terugwerkende kracht.

⁴⁸ Verordening van 1.12.1813; Staatsblad 1813, no. 3, 1; cf. Holthöfer, *Niederlande* (noot 27), 1239.

⁴⁹ W. Schubert, ‘Das französische Recht in Deutschland zu Beginn der Restaurationszeit (1814-1820)’, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germ. Abt.* 94 (1977), 129-184, in het bijzonder 134 e.v.

⁵⁰ Schubert, *Restaurationszeit* (noot 49), 144 e.v.; zie over het ‘verjagen’ van het Franse recht in het algemeen: F. Bergmann, *Das Verbot der rückwirkenden Kraft neuer Gesetze im Privatrechte*, Hannover 1818, 395 e.v., over Hannover: 439 e.v.

⁵¹ C.D. Anderson (red.), *Sammlung der Verordnungen der freyen Hanse-Stadt Hamburg seit deren Wiederbefreyung im Jahre 1814*, deel 1. Band, Hamburg 1815, 8-15; Bergmann, *Rückwirkende Kraft* (noot 49), 418 e.v.

In Bremen werd op 6 november 1813⁵² de oude constitutie hersteld. Bij verordening van 13 augustus werd het recht dat voor 20 augustus 1811 had gegolden weer van kracht. Tegelijkertijd voerde men met ingang van 1 september 1814 een nieuwe procesordonnantie in, die bepaalde verbeteringen bevatte in vergelijking met het procesrecht van voor de Franse tijd. De Franse periode had dus wel een aanzet gegeven om tot hervormingen te komen.

In Lübeck gold, conform een officiële mededeling van 16 februari 1814 en de verordening van 4 mei 1814⁵³, weer het vroegere recht met terugwerkende kracht tot 6 december 1813.

b Oldenburg

In het hertogdom Oldenburg nam men zich wat meer tijd. Pas door een verordening van 25 juli 1814, die in werking trad op 1 oktober 1814, kwam een einde aan de gelding van het Franse recht en werden de oudere wetten en gewoonten, zoals die voor 28 februari 1811 hadden bestaan, weer ingevoerd.⁵⁴ Verworven rechten moesten zoveel mogelijk worden gerespecteerd, met name in het familiale vermogensrecht. Maar zoals alle buurstaten schafte Oldenburg het Franse grondeigendomsrecht af, waardoor bepaalde feodale rechten weer herleefden. Ook hier was de opheffing van vreemd recht een gelegenheid om enige hervormingen door te voeren, met name in de rechterlijke organisatie en in het procesrecht.

Op het Congres van Wenen behield Oldenburg het vorstendom Birkenfeld als exclave op de linkeroever van de Rijn. Op gelijke wijze kregen Hessen-Homburg het hoofdkanton Meisenheim en Sachsen-Coburg-Saalfeld het vorstendom Lichtenberg uit de 'failliete boedel' toebedeeld. In tegenstelling tot Hessen-Homburg en Sachsen-Coburg-Saalfeld, die het Franse recht met kleine wijzigingen behielden, schafte Oldenburg voor Birkenfeld de Franse wetgeving af, met uitzondering van de *Code Napoléon*. Vervolgens werd ook de scheiding tussen rechtspraak en bestuur het slachtoffer van de restauratie.⁵⁵

c Lippe

Het gebied van het departement Lippe viel terug aan Pruisen. In de gebieden tussen de Rijn en Elbe die van Pruisen waren afgescheiden en nu weer met Pruisen waren verenigd werd

52 *Verordnung die Aufhebung der bisher noch in Wirksamkeit erhaltenen Französischen Gesetze und Justitzbehörden in der freyen Hansestadt Bremen und deren Gebiete sowie die Einführung des vor dem 20. August 1811 daselbst bestandenen Civil- und Criminal-Rechts und einer neuen Gerichtsordnung betreffend*, Bremen 1814; *Anhang zur Verordnung die Aufhebung der ... französischen Gesetze ... betreffend*, Bremen 1814, 74; cf. Bergmann, *Rückwirkende Kraft* (noot 50), 428 e.v.

53 *Sammlung der lübeckischen Verordnungen und Bekanntmachungen*, 1. Band, 1813-1814, 64 e.v., 85 e.v.; zie ook Bergmann, *Rückwirkende Kraft* (noot 50), 403 e.v.

54 *Landesherrliche Verordnung vom 25. July, publ. 11. August 1814*, in: *Gesetzessammlung für das Herzogthum Oldenburg*, 1. Band, Oldenburg 1817, 186 e.v.; Bergmann, *Rückwirkende Kraft* (noot 50), 543 e.v.

55 Schubert, *Restaurationszeit* (noot 49), 175 e.v.

bij patentbrief van 9 september 1814 het *Allgemeines Landrecht* (ALR) weer ingevoerd.⁵⁶ Men respecteerde daarbij zoveel mogelijk de door de Franse wetgeving ontstane juridische situatie. In de voormalig Pruisische gebieden op de rechteroever van de Rijn werd het ALR inderdaad weer geldend recht, maar niet in de voormalig Pruisische gebieden op de linkeroever. De nieuw verkregen delen van het hertogdom Berg op de linker- en rechteroever van de Rijn, die werden samengevoegd tot de Rijnprovincie, beleefden in de jaren die volgden de zogenaamde *Kampf um das rheinische Recht*, een felle discussie betreffende de wetgeving, waarin het Franse recht uiteindelijk duidelijk zegevierde.⁵⁷

V Conclusie

De redenen om de gebieden van noordwest Duitsland in te lijven bij het keizerrijk waren in de eerste plaats van machtspolitieke en economisch aard. Anders dan in veel staten van de Rijnbond moesten Napoleons inspanningen voor zijn nieuwe recht als *droit commun de l'Europe* hier wijken voor de handelsoorlog tegen Engeland. Ondanks dat kwam het in enige gebieden, zoals in de Hanzesteden, tot een inhoudelijke discussie betreffende de voor- en nadelen van het Franse recht.

De snelle terugkeer tot het vroegere recht werd in deze voormalig geannexeerde gebieden, met zekere verschillen in de overgangswetgeving, zeer consequent gerealiseerd. Dit gebeurde voor een deel zo onverschrokken, dat men de terugwerkende kracht op de koop toe nam, speciaal in Hannover waar de officiële benaming *Unterbrechungszeit* voor de periode dat het Franse recht had gegolden al duidt op deze tendens, maar voor een deel voorzichtig en met behoud van verworven rechten.

Het uitbannen van 'vreemd' recht werd vooral daar bijzonder sterk in de hand gewerkt, waar men economisch ernstig had geleden onder de effecten van de blokkade van het continent, waarbij af en toe zelfs een zedenverwildering werd toegeschreven aan de Franse bezettingstijd.⁵⁸ De relatief korte geldingsduur van het Franse recht in de in 1810 ingelijfde gebieden had tot gevolg dat de invloed van het Franse rechtsstelsel en de Franse rechterlijke organisatie daar gering bleef, hoewel kan worden vastgesteld dat wel bepaalde aanzetten zijn gegeven om tot hervormingen te komen, hoofdzakelijk op het gebied van het procesrecht.⁵⁹

56 Schubert, *Restaurationszeit* (noot 49), 150 e.v.; Bergmann, *Rückwirkende Kraft* (noot 50), 562 e.v.

57 B. Dölemeyer, 'Preußen. Der Kampf um das rheinische Recht', in: H. Coing (red.), *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte III/2*, München 1982, 1504-1518.

58 Cf. voor Hamburg: C. Gernez, *Les Hambourgeois, la France et les Français à Hambourg pendant la période française 1806-1814. Mémoire de Maîtrise d'Histoire contemporaine*, Université Lille III, 1997.

59 Deze bijdrage werd uit het Duits vertaald door Jan Hallebeek.

Summary

North-West Germany experienced in the years Napoleon reorganised Europe, and particularly in the year 1810, profound geographical and administrative changes. Many of these changes were closely tied to the fate of the Netherlands in those years. This contribution sets out, with reference to the contemporary territorial changes of the Netherlands, how Napoleon's politics affected the size and legal situation of the various territories. Two aspects are emphasised: first, the Anglo-French economic warfare as primary motive to incorporate the territories in question into the French Empire; second, Napoleon's ambition to make his Code the foundation of the common law of Europe and the long term effects of this on the North-West German territories. Essentially the French period remained a mere episode. Where one had suffered economically much under the Continental Blockade, the impetus to excise the 'foreign' law was strong. The fact that French law had been in vigour so shortly in the areas, incorporated in 1810, made that there the influence of the French legal system and judiciary organisation remained rather unsubstantial, though we see still some onsets of reform.

Keywords

territorial and administrative changes 1810 (North-West Germany with reference to the Netherlands), Anglo-French economic warfare as primary motive, Napoleon's Code – foundation of the common law of Europe, influence of the French legal system after 1814/15

VAN OUDE NAAR NIEUWE ARMEE: DE TOTSTANDKOMING VAN HET BATAAFSE LEGER (1751-1799)

In 1837 verscheen in *De Militaire Spectator*, het vakblad van de Nederlandse officier, een artikel van generaal-majoor J.H. Kesman.¹ Op verzoek van de redactie beantwoordde hij daarin de vraag ‘Wat is van de oude armee geworden?’, waarmee de krijgsmacht werd bedoeld die tot 1795 had bestaan: het Staatse leger dus. Kesman was daar de aangewezen persoon voor. In 1795 was hij benoemd tot eerste luitenant bij de Bataafse infanterie en in 1801 kreeg hij een aanstelling bij het Departement van Oorlog waar hij verantwoordelijk was voor het verzamelen van alle militaire decreten en verordeningen.² Om twee redenen mag zijn bijdrage daarom opmerkelijk worden genoemd: ten eerste omdat hij een onderwerp behandelde waarmee hij zeer vertrouwd was en ten tweede omdat hij, en in het licht van het voorgaande roept dit de meeste verbazing op, de politieke en militaire motieven die aan de Bataafse legerhervormingen ten grondslag lagen onbesproken liet. Wie Kesmans artikel leest krijgt het beeld van een probleemloze omvorming van het Staatse in het Bataafse leger waarbij het slechts om de vraag ging wat de sterkte en samenstelling van de nieuwe krijgsmacht moest zijn. Dat het Bataafse leger het resultaat was van de strijd tussen patriotten en prinsgezinden vermeldt hij nergens en evenmin dat de militaire hervormingen de opvattingen van de militaire denkers van de Verlichting weerspiegelden.

Ook in de tweede helft van de negentiende eeuw lag de ware toedracht van de totstandkoming van het Bataafse leger nog te gevoelig om te worden behandeld. In zijn in 1858 verschenen studie over de samenstelling en organisatie van het Nederlandse leger sinds 1713, vermeldt H. Hardenberg slechts dat na de politieke omwenteling van 1795 de Staten-Generaal een legerhervorming noodzakelijk achtten ‘en dit te meer omdat nog vele personen bij hetzelfde te sterk aan het vorig gouvernement verkleef bleven.’³ Meer informatie geeft hij niet. Pas in de tweede helft van de twintigste eeuw, als bij historici meer waardering ontstaat voor de Patriottentijd en de Bataafse Republiek, neemt ook de belangstelling voor de militaire dimensie van dit tijdvak toe en in het bijzonder voor het aandeel van militairen in de politieke gebeurtenissen van de jaren tachtig en negentig van de achttiende eeuw. Zo hebben onder andere Simon Schama, Niek van Sas en H.L. Zwitser uitgebreid geschreven over de Nederlandse burgeroorlog (1786-1787) en analyseerden zij de beide staatsgrepen

1 J.H. Kesman, ‘Beantwoording der vraag, Wat is van de oude armee geworden?’, *De Militaire Spectator*, 1837, afl. 6, nr. 1, 1-13.

2 H.L. Zwitser, *Comptabiliteit in uniform. 200 jaar militaire administratie 1795-1995*, Den Haag, 1995, 40-42.

3 H. Hardenberg, *Overzicht der voornaamste bepalingen betreffende de sterkte, samenstelling, betaling, verzorging en verpleging van het Nederlandsche leger sedert den Vrede van Utrecht in 1713 tot den tegenwoordigen tijd hoofdzakelijk op voet van vrede, twee delen*, Den Haag, 1858, deel 1, 129.

die in 1798 onder leiding van Herman Willem Daendels (1762-1818), luitenant-generaal van het Bataafse leger, plaatsvonden.⁴ Hoe de omvorming van het Staatse in het Bataafse leger tot stand kwam, welke ideeën daaraan ten grondslag lagen, hoe officieren en manschappen tegen de veranderingen aankeken en welke conclusies zij daaraan verbonden, vielen echter buiten het bestek van hun onderzoeken. In dit artikel staan deze zaken juist centraal, omdat we alleen door bestudering ervan echt antwoord kunnen krijgen op de vraag die boven aan Kesman werd gesteld.

Het Staatse leger van 1751 tot 1795

In 1748, het laatste jaar van de Oostenrijkse Successieoorlog, telde het leger van de Republiek 126.000 man. Willem IV (1711-1751), erfstadhouder van alle zeven provincies en kapitein-generaal van de Unie, en de Raad van State adviseerden de Staten-Generaal de vredessterkte vast te stellen op 40.000 man, zoals ook na afloop van de Spaanse Successieoorlog was gebeurd.⁵ De Hollanders waren bereid hiermee in te stemmen mits Willem IV erin slaagde de legeruitgaven structureel te verminderen met twee miljoen gulden per jaar. De langdurige oorlogen met Frankrijk hadden het gewest met een enorme schuld opgezadeld: in 1750 beliep hij 350 miljoen gulden.⁶ Rentebetalingen en aflossingen slokten het grootste deel van de belastinginkomsten op. Willem IV stelde voor het Staatse leger naar Pruisisch model te hervormen. Dit hield in dat de regimenten voortaan samengesteld zouden worden uit twee bataljons van elk zeven compagnieën (zes van musketiers en een van grenadiers)⁷ in plaats van uit één bataljon van tien compagnieën. Het aantal regimenten in dienst van de Republiek zou hierdoor halveren en van elk bataljon zouden drie compagnieën worden opgeheven. Op die manier zou niet alleen veel geld bespaard kunnen worden maar zouden de Staatse troepen tevens dezelfde tactiek kunnen toepassen als de Pruisen, die zo succesvol waren geweest in de Oostenrijkse Successieoorlog.⁸

Willem IV overleed op 22 oktober 1751 voordat de reorganisatie van het Staatse leger was voltooid. Zijn enige zoon, de pas driejarige Willem V (1748-1806), volgde hem als erfstadhouder op onder voogdij van zijn moeder, de Britse prinses Anna van Hannover (1709-1759). Het bevel over de Staatse troepen droegen de Staten-Generaal op aan veldmaar-

4 Simon Schama, *Patriots and liberators. Revolution in the Netherlands 1780-1813*, New York, 1977; N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam, 2004; H.L. Zwitzer, 'De militaire dimensie van de patriottenbeweging', in: F. Grijzenhout, W. Mijnhardt en N.C.F. van Sas (red.), *Voor vaderland en vrijheid. De revolutie en de patriotten*, Amsterdam, 1987, 27-51.

5 Olaf van Nimwegen, *De Republiek der Verenigde Nederlanden als grote mogendheid. Buitenlandse politiek en oorlogvoering in de eerste helft van de achttiende eeuw en in het bijzonder tijdens de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1748)*, Amsterdam, 2002, 39, 103.

6 *Ibid.*, 96.

7 Musketiers waren bewapend met een vuursteengeweer met bajonet. Grenadiers waren elite-soldaten die de gevaarlijkste taken uitvoerden, zoals stormaanvallen op een vijandelijke stelling. Tijdens belegeringen wierpen zij handgranaten, vandaar hun naam.

8 N.A. Bootsma, *De hertog van Brunswijk 1750-1759*, Assen, 1962, 38-40, 45.

schalk Lodewijk hertog van Brunswijk-Wolffenbittel (1718-1788). Anna en Brunswijk vreesden dat de gewestelijke Staten van de minderjarigheid van Willem V gebruik zouden maken om paal en perk te stellen aan de overheersende invloed van de erfstadhouder op het binnenlandse bestuur en in diens hoedanigheid van kapitein-generaal op het leger.⁹ Hen was er daarom alles aangelegen om de band tussen Willem V en de strijdkrachten zo sterk mogelijk te maken zelfs al ging dat ten koste van de operationele inzetbaarheid van de troepen. Brunswijks stelregel kwam neer op ‘veel officieren te willen hebben en zwakke compagnie[ë]n, en voornamelijk de Gardes altoos te vermeerderen.’¹⁰ Het op 2 maart 1752 door de Staten-Generaal goedgekeurde ‘Project om de troupes van den Staat te brengen op een meer solide en min kostelijke voet, als teegenwoordigh’ vloeide uit deze maxime voort.

Met ingang van 1753 kreeg het Staatse leger een sterkte van bijna 40.000 man, onderverdeeld in 34.000 man infanterie, 3.800 man cavalerie en 2.100 dragonders. Op papier was deze vredesomvang toereikend om de veiligheid van de Republiek te garanderen, maar in werkelijkheid was dit niet het geval. De musketier- en grenadiercompagnieën telden nog slechts 44 respectievelijk 48 man in rijen en gelederen, terwijl zij na de invoering van het Pruisische model juist een veel grotere sterkte behoorden te hebben. Pruisische bataljons bestonden uit een grenadiercompagnie van 126 manschappen en vijf musketiercompagnieën van elk 114 manschappen.¹¹ Anna en Brunswijk namen genoeg met een veel geringer aantal manschappen per compagnie omdat anders nog meer complete compagnieën opgeheven zouden moeten worden. De legerhervorming van 1752 maakte al 64 hoofdofficieren en 283 compagniescommandanten overbodig. De Staten-Generaal stelden de eerstgenoemden op non-actief met behoud van traktement, maar op aandringen van Brunswijk moesten de kapiteins, ritmeesters en kapiteins-commandanten¹² in ruil voor een wachtgeldregeling actief blijven dienen totdat er een vacature was ontstaan, waarna zij opnieuw het gebruikelijke traktement zouden ontvangen.¹³

Brunswijks plan om zo veel mogelijk officieren voor het Staatse leger te behouden had zo zijn merites – kennis en ervaring gingen hierdoor niet verloren wat zeer van pas zou komen bij het uitbreken van een nieuwe oorlog – maar pakte zeer nadelig uit. Tijdens de lange periode van vrede die na 1748 voor de Republiek aanbrak stagneerde de doorstroming in het officierskorps. Het ontbreken van een goede pensioenregeling leidde ertoe dat stoude kapiteins en kolonels als respectievelijk eigenaar van een compagnie en chef van een regiment op de betaallijst bleven staan, terwijl titulaire officieren het feitelijke commando

9 F. Grijzenhout, ‘Revolutie in Nederland’, in: *Voor vaderland en vrijheid*, 7-26, aldaar 9; B. Woelderink, *Inventaris van de archieven van stadhouder Willem V 1745-1808 en de Hofcommissie van Willem IV en Willem V 1732-1794*, Hilversum en Den Haag, 2005, 12.

10 Den Haag, Nationaal Archief (NA), Collectie van der Hoop (CvdH), inv. nr. 105, Generaal-majoor Willem Gerrit van der Hoop (1729-1791) aan zijn broer François, Utrecht 9 december 1787.

11 *Reglement vor die König[lich] Preußische Infanterie*, Berlijn, 1750, 3-5.

12 Deze officieren voerden het bevel over de beide grenadiercompagnieën van het regiment. Formeel waren de kolonel en de luitenant-kolonel kapitein van deze compagnieën, maar hun hogere verantwoordelijkheden stonden dat in de praktijk niet toe.

13 *Nederlandse Jaerboeken (1752) ‘Project’*, 281, 294-296.

voerden. Het gevolg was dat het Staatse leger voor een groot deel aangevoerd werd door onderbetaalde officieren met weinig tot geen carrièreperspectieven.

Tot 1748 leverde de rekrutering voor het Staatse leger weinig problemen op. Staatse kapiteins hadden onbeperkt kunnen werven in het Heilige Roomse Rijk, de Zuidelijke Nederlanden en Schotland. Na de Vrede van Aken was dit niet langer het geval.¹⁴ De Pruisische machtsontplooiing onder Frederik de Grote was er de oorzaak van dat de Oostenrijkse keizerin en de middelgrote Duitse vorsten ertoe overgingen ook in vreedstijd omvangrijke legers op de been te houden en zij wilden daarom niet dat hun onderdanen nog langer in vreemde krijgsdienst gingen.¹⁵ Behalve de inperking van hun rekruteringsmogelijkheden in het buitenland hadden de Staatse officieren ook nog te maken met een groeiende vraag naar arbeidskrachten in landbouw en industrie. Arme plattelanders en werkloze stedelingen konden daardoor gemakkelijker nieuw werk vinden, terwijl zij voor die tijd vaak dienst hadden genomen om aan armoede te ontkomen. Het militaire beroep was bovendien minder aantrekkelijk geworden. De soldij was sinds de late zeventiende eeuw niet meer verhoogd, zodat de koopkracht van de Staatse soldaten zeer was verminderd. Tegelijkertijd moesten de troepen extra uitgaven doen om hun mooie uniformen netjes te houden en was de discipline verscherpt.¹⁶ Officieren bestrafden zelfs kleine overtredingen met stokslagen, bijvoorbeeld wanneer een soldaat zijn hoofd als teken van ‘misagting’ achterover sloeg. ‘Dat moet op de daad ... voor alle andere [soldaten] met stockslage ten sterksten gecorrigiert worden,’ aldus een Staatse kolonel.¹⁷

De problemen bij de rekrutering hadden twee ernstige gevolgen. Ten eerste moesten de kapiteins steeds hogere uitgaven doen om rekruten te kunnen krijgen en ten tweede ‘verduitste’ het Staatse leger. Vóór 1748 waren Duitse rekruten over de nationale infanterieregimenten verdeeld waarna zij snel waren ‘vernederlandst’, dat wil zeggen dat zij de Nederlandse discipline en gewoontes hadden overgenomen. In een poging de rekruteringsmoeilijkheden te boven te komen gingen de Staten-Generaal er toe over complete regimenten door kleine Duitse vorsten te laten oprichten. Op zich was dit niet nieuw, maar voor die tijd was dat uitsluitend in oorlogstijd gebeurd. De officieren van deze Duitse ‘familieregimenten’ waren verwanten of cliënten van de vorst die vaak zelf als kolonel optrad. Dankzij seigneuriale werving, dat wil zeggen rekrutering binnen hun eigen bezittingen, konden zij hun compagnieën gemakkelijker op sterkte houden dan de Nederlandse kapiteins.¹⁸ Toen in 1784 de Staten van Zeeland er bij Willem V op aandrongen het aantal Duitse officieren in Staatse dienst te verminderen, antwoordde hij dat dit niet mogelijk was omdat

¹⁴ NA, CvdH 124, ‘Gedagten aangaande de verbetering der armeer’; Arnhem, Gelders Archief (GA), Familiearchief Van der Capellen (FAvDC), inv. nr. 490, Memorie over het Staatse leger, ca. 1780.

¹⁵ GA, FAvDC 490, Memorie over het Staatse leger, ca. 1784.

¹⁶ Hermann Suter, *Innerschweizerisches Militär-Unternehmertum im 18. Jahrhundert*, uitgegeven in *Mitteilungen der Antiquarischen Gesellschaft in Zürich*, 1969-1971, deel 45, 3e band, ix en 39.

¹⁷ Den Haag, Koninklijk Huisarchief (KHA), Archief Willem V (A31), inv. nr. 2019, Anton Frederik Theophile de Petit, Maastricht 29 november 1788.

¹⁸ KHA, A31-1945, Generaal-majoor Willem Gerrit van der Hoop, Memorie van 10 januari 1786; H.L. Zwitzer, *De militie van den Staat. Studies over het leger van de Republiek der Verenigde Nederlanden*, Amsterdam, 1991, 50.

Willem V (1748-1806), algemeen erfstadhouder en kapitein-generaal van de Unie. Collectie Legermuseum, Delft, nr. 00102185.



‘overbekend’ was dat het Staatse leger zonder Duitsers niet op sterkte gehouden kon worden.¹⁹

De Republiek had ná 1750 zeven Duitse familieregimenten in dienst en ook in de Nederlandse regimenten waren de Duitsers sterk vertegenwoordigd. De historicus H.L. Zwitser schat dat van de manschappen van elk nationaal regiment 40 tot 60 procent Duitser was; van de officieren was ongeveer eenderde vreemdeling.²⁰ In 1786 becijferde een anonieme luitenant-kolonel dat als ook de andere vreemde regimenten werden meegeteld (Zwitserse en Luiker-Walen) de Staatse infanterie voor ‘ten minsten twee derde [uit] vreemdelingen’ bestond.²¹ Een eenvoudige berekening maakt duidelijk dat hierin geen overdrijving school. Het Staatse leger telde toen 17.000 man nationale troepen (27 regimenten), 4.300 Duitsers

¹⁹ NA, Stadhouderslijke Secretarie (SHS), inv. nr. 400, Willem V aan de Staten van Zeeland, Den Haag 2 mei 1784.

²⁰ Zwitser, *Militie van den Staat*, 48-50, 194.

²¹ Bijlagen tot de *Post van den Neder-Rhijn*, Utrecht, 1786, afl. 14, 16.

(7 regimenten), 900 Luiker-Walen (1 regiment) en 5.400 Zwitsers (6 regimenten), in totaal 27.600 man. In de veronderstelling dat gemiddeld de helft van de manschappen in de nationale regimenten Duitser was, bedroeg het totale percentage vreemdelingen bij de Staatse infanterie 69 procent, waarvan tweederde Duitsers. De ‘verduitsing’ van het Staatse leger baarde de patriotten grote zorgen, omdat zij vreesden dat de streng afgerichte Duitsers Willem V het machtsmiddel verschafte om zijn vermeende monarchale aspiraties te verwezenlijken.

De Patriottenbeweging was ontstaan als reactie op het politieke en militaire machtsverval van de Republiek in de tweede helft van de achttiende eeuw. Zij bestond uit regenten en politiekbewuste burgers die gemeen hadden dat zij herstel van de Republiek onmogelijk achtten zolang de erfstadhouder en zijn aanhangers militair en politiek de dienst uitmaakten. Wat het leger betreft betekende dit dat Willem V bepaalde wie tot officier aangesteld werd en niet de gewestelijke Staten zoals tijdens het eerste en tweede Stadhouderloze Tijdperk het geval was geweest. Dit had als voordeel dat beter op kwaliteit gelet kon worden, want tussen 1650 en 1672 en tussen 1702 en 1747 waren te vaak officieren benoemd of bevorderd louter omwille van hun relatie met een dominante regentenfamilie. Ook de patriotten hadden bekwaamheid zeer hoog in hun vaandel staan, maar de gretigheid waarmee Willem V Frederik de Grote imiteerde, baarde hun grote zorgen. Hij droeg een uniform naar Pruisische snit en hij woonde altijd de exercities van de Gardetroepen in Den Haag bij.

Het staat buiten kijf dat de Republiek ná 1748 niet langer een voorbeeldfunctie op militair terrein vervulde. Tot de Oostenrijkse Successieoorlog was de discipline, tactiek en organisatie van de Staatse en Franse troepen maatgevend in Europa geweest. Pruisen had deze rol nu overgenomen. Frederik de Grote gold als de verpersoonlijking van het militaire genie. Op briljante wijze dirigeerde hij zijn troepen over het slagveld. Hoewel tijdgenoten diepe bewondering hadden voor de prestaties van de Pruisische koning, waren velen huiverig het Pruisische model over te nemen.²² Pruisen was een ‘Heerlager im Frieden’, wat betekende dat de samenleving dienstbaar was gemaakt aan het leger. In 1789, een vredesjaar, telde het Pruisische leger 230.000 man en was 70 à 80 procent van de staatsinkomsten bestemd voor het onderhoud ervan. Frankrijk dat viermaal zo veel inwoners telde dan Pruisen – 25 tegenover 6 miljoen – had toen een leger van 173.000 man; met het onderhoud hiervan was slechts 10 procent van de staatsinkomsten gemoeid.²³ Het Staatse leger telde toen op een bevolking van twee miljoen mensen zoals gezegd ongeveer 40.000 man. Indien gekeken wordt naar de bijdrage van Holland in de defensieuitgaven, dan was ongeveer een kwart van de belastinginkomsten voor het leger bestemd.²⁴

Tegenstanders van het Pruisische model betoogden dat de draconische discipline van de Pruisen mensen in machines veranderde. Tijdgenoten spraken van het ‘marionettenleger’

22 Azar Gat, *The origins of military thought from the Enlightenment to Clausewitz*, Oxford, 1989, 38 en 56.

23 Werner Gembruch, ‘Zum Verhältnis von Staat und Heer im Zeitalter der Großen Französischen Revolution’, in: Johannes Kunisch (red.), *Staatsverfassung und Heeresverfassung in der europäischen Geschichte der frühen Neuzeit*, Berlijn, 1986, 377-395, aldaar 379.

24 KHA, A31-952, Staat van finantie van Holland voor 1775; A31-978, Staat van finantie van Holland voor 1786.

of het ‘Puppenwerk’, waarmee zij bedoelden dat de Pruisische soldaat niet vocht uit een innerlijke overtuiging, maar uit angst voor de stok in de handen van zijn officier.²⁵ Als alternatief voor de kadaverdiscipline propageerden aanhangers van het Verlichtingsdenken de opwekking van een gevoel van patriotisme. Vaderlandsliefde beschouwden zij bovendien als het enige effectieve middel tegen desertie.²⁶ In de Republiek bestond veel belangstelling voor het ideaal van de ontwikkelde en door innerlijke motivatie gedreven soldaat. De invloed van het militaire Verlichtingsdenken blijkt zeer duidelijk uit de in 1783 verschenen publicatie van de Staatse luitenant-kolonel Friedrich Nockhern von Schorn (ca.1725-ca.1805). Nockherns boek zou van grote invloed zijn op het militaire denken in de Bataafse Republiek.²⁷

Nockhern onderschreef de onder Verlichtingsdenkers gangbare opvatting dat oorlogvoeren geen kunst was die uitsluitend in de praktijk geleerd kon worden, maar een op theorie gebaseerde wetenschap was. Officieren moesten zich door zelfstudie op hun taken voorbereiden – een militaire opleiding bestond in de Republiek en veel andere staten namelijk nog niet – waarna zij hun theoretische kennis door praktijkervaring in veldtochten en belegeringen vervolmaakten. Te veel officieren waren van mening – en dit was volgens Nockhern niet alleen bij cadetten maar ook bij oudgedienden het geval – dat bij de vorming van officieren volstaan kon worden met het leren van exercitie en drill en het kennismaken van de reglementen (de dagelijkse dienst). De krijgswetenschap omvatte volgens hem veel meer. Oude officieren betoogden vaak dat het weinig nut had om alle militairen hogere kennis bij te brengen, omdat slechts een gering deel van hen tot generaal bevorderd zou worden. Nockhern veegde dit argument van tafel door erop te wijzen dat ook lagere officieren vaak zelfstandig beslissingen moesten nemen wanneer zij er met een detachement op uit werden gestuurd. Hij erkende dat er weinig militaire genieën waren, maar dankzij studie kon een talentvolle militair zich tot een capabele generaal ontwikkelen.²⁸

In navolging van vroegere militaire denkers zoals Justus Lipsius benadrukte Nockhern het belang van militaire tucht, want alleen daaraan was het te danken dat duizenden mannen ‘die von brausende Leidenschaft erfüllt sind, und die Gewalt in Händen haben’ niet in een roofzuchtige bende soldateska veranderden, maar een gedisciplineerde troepenmacht vormden die de bevolking tegen buitenlandse vijanden beschermden. Op zichzelf beschouwd was dit niet anders dan wat Willem V en zijn medevorsten voor ogen stond. Waarin Nockhern en zijn medestanders van de gangbare praktijk verschilden, was in de methode. Subordinatie moest niet met stokslagen worden bewerkstelligd, maar het re-

25 G. Knoch, *Réflexions militaires sur différens objets de la guerre*, Frankfurt en Leipzig, 1762, 243-244.

26 Johannes Kunisch, *Fürst – Gesellschaft – Krieg*. Studien zur bellizistischen Disposition des absoluten Fürstenstaates, Keulen, 1992, 178-189.

27 *Idées raisonnées sur un système général et suivi de toutes les connoissances militaires et sur une méthode lumineuse*, Neurenberg, 1783. Ik heb gebruik gemaakt van de Duitse vertaling getiteld *Versuch über ein allgemeines System aller militairischen Kenntnisse, nebst einer einleuchtenden Methode die Kriegswissenschaft mit Ordnung und Erkenntniß zu studieren*, Neurenberg, 1785. Voor het belang van Nockherns boek zie: Kunisch, *Fürst – Gesellschaft – Krieg*, 148 en Gat, *Origins of military thought*, 63.

28 Nockhern von Schorn, *Versuch*, iii-iv, 15-16, 21.

sultaat zijn van de achting die ondergeschikten voor hun meerderen hadden en uit liefde voor de soeverein en het vaderland. In plaats van de soldaat te beschouwen als een machine die alleen handelde op het commando van de officier, ‘muß man ihn als einen freyen Menschen ansehen, der eben auch Empfindungen von Ehre, Dankbarkeit, Liebe hat.’ Van hongerige soldaten die een uitzichtloos leven leidden kon niet verwacht worden dat zij hun leven vrijwillig voor de eer van het regiment en de verdediging van de staat opofferden. Volgens Nockhern was het daarom essentieel dat zij voldoende soldij ontvingen om een redelijk bestaan te kunnen leiden, dat zij verzekerd waren van medische hulp en dat zij niet hoefden te vrezen hun oude dag in ellende te moeten slijten totdat zij eenzaam en alleen zouden sterven. Maar, waarschuwde hij, met alleen materiële zekerheden kon niet worden volstaan. Om goede militairen te hebben moesten ook de onderofficieren en de gewone soldaten uitzicht hebben op bevordering wanneer hun daden en capaciteiten dat rechtvaardigden.²⁹

Binnen het Staatse leger leidden de nieuwe opvattingen over de aard van de militaire organisatie tot een scheuring tussen aanhangers van de Verlichting en officieren die aan de traditionele gezagsverhoudingen en disciplinehandhaving wilden vasthouden. Kolonel de Petit achtte het onmogelijk de subordinatie te waarborgen wanneer officieren te veel ‘familiariteit’ met onderofficieren en gewone soldaten hadden. Bovendien was hij van mening dat ondergeschikten altijd moesten doen wat hun bevolen werd, zonder het geringste weerwoord toe te staan. ‘Deselve te reeden willen stellen waarom sij so commandeeren en niet anders [zoals Nockhern wilde³⁰] ... sulks moet absolut niet getolereert worden.’³¹ In de jaren tachtig liepen de spanningen tussen de beide stromingen zo hoog op dat officieren elkaar letterlijk naar het leven stonden. Op 27 juni 1787 doodden twee officieren van het regiment Plettenburg elkaar in een duel. ‘Een stokslag aan een soldaat gegeven was d’aanleidende oorsaek tot ’t duel.’³² De ware oorzaak was de politisering van het militaire debat in de Republiek. Officieren en cadetten die openlijk steun betuigden aan de oproep van de Patriottenbeweging tot hervorming van het stadhoudelijk bestel werden door Willem V bij bevorderingen stelselmatig gepasseerd. Zo was W.E. van Dompseleer na 22 dienstjaren nog steeds niet verder gekomen dan de rang van luitenant ‘omdat ik veeltijts’ onderdak bood aan Van der Cappelen tot de Marsch, een vooraanstaand patriot, ‘en om mijn manier van denken.’³³

De Nederlandse burgeroorlog (1786-1787) plaatste officieren en manschappen voor het blok: moesten zij hun politieke overtuiging volgen en zich verzetten tegen de vermoede tirannieke aspiraties van Willem V of moesten zij hun kapitein-generaal gehoorzamen? Een complicerende factor was dat Staatse officieren niet alleen trouw verschuldigd waren aan

29 Ibid., 1-2, 4-6, 9 (eerste citaat), 35-40, 101, 103, 105 (tweede citaat).

30 Ibid., *Versuch*, 108.

31 KHA, A31-2019, Anton Frederik Theophile de Petit, Maastricht 29 november 1788.

32 KHA, A31-1245, August Robbert baron van Heeckeren van Suideras, Nijmegen 27 juni 1787.

33 NA, Archief van de Commissie van Defensie te Woerden (ACDW) inv. nr. 27, W.E. van Dompseleer, Den Haag 24 juli 1787.

de Staten-Generaal en de kapitein-generaal van de Unie, maar ook aan hun betaalheren: de gewestelijke Staten. Sinds 1588 was de betaling van de Staatse troepen naar draagkracht over de zeven provincies verdeeld. Dit heette het repartitiestelsel. In april 1787 gaven de Staten van Holland aan de troepen die zij betaalden bevel om de Utrechtse patriotten te helpen bij de verdediging van de Domstad tegen een legermacht van Willem V. Een scheuring in het officierskorps tussen prins- en patriotsgezinde officieren was het gevolg: ongeveer 30 procent van de infanterieofficieren weigerde de Staten van Holland te gehoorzamen en van de cavalerieofficieren was dat zelfs 38 procent.³⁴ De Staten van Holland schorsten de onwillige officieren en vulden de ontstane vacatures met personen die alleen in hun eed stonden, maar het was twijfelachtig of de gewone soldaten de nieuw aangestelde officieren zouden gehoorzamen. Op 30 juli 1787 sloegen de soldaten van het in Willemstad gelegerde eerste bataljon van het tweede regiment Waldeck aan het muiten. Zij versierden hun hoeden met oranje kokardes, laadden hun geweren met scherp en bestormden de kamer waar de regimentsvaandels waren. Een vaandrig probeerde dat met de degen te verhinderen, maar nadat hij door enkele schoten aan een hand en een been gevaarlijk gewond was geraakt, moest hij zich gewonnen geven. De muiters dwongen vervolgens alle onderofficieren gemene zaak met hen te maken, laadden hun bagage en de regimentsadministratie op wagens, ‘formeerden de compagni[e]ën en marcheerden ... de poort uit.’³⁵ Voor veel gewone soldaten, en dit gold in het bijzonder voor de Duitsers, woog de trouw aan de kapitein-generaal zwaarder dan aan de soeverein: de Staten-Generaal en de gewestelijke Staten. De minachting waarmee in de patriotse pers over de soldatenstand werd gesproken – betaalde slaven, oranjevee, militaire honden – maakte het hun ook niet gemakkelijk om de zaak van de patriotten een warm hart toe te dragen. Uiteraard waren er uitzonderingen, maar de militaire aanhang van de patriottenbeweging bleef toch in hoofdzaak beperkt tot de (onder)officieren.

Zoals bekend herstelde in september 1787 een Pruisische interventiemacht het stadhoudelijke gezag in Holland. Willem V liet een onderzoek instellen tegen alle Staatse officieren die zich tegen hem hadden gekeerd. Uiteindelijk werden, naast twee generaals, 188 officieren – omgerekend 26 procent van de infanterieofficieren en 27 procent van de cavalerieofficieren in Hollandse betaling – uit hun functie gezet en ook alle officieren die door de Staten van Holland waren aangesteld ter vervanging van de geschorste prinsgezinde officieren kregen hun ontslag.

34 NA, RvS 1932, ‘Lijst van de bij Holland gedimiteerde officieren’; NA, ACDW 76, Schorsing van ritmeester A. van der Duyn; KHA, A31-1913, Kolonel W. van der Duyn, Alphen 26 en 27 april 1787.

35 KHA, A31-2018, Kolonel-commandant Julianus Leopoldus von Mtielich, Willemstad 30 juli 1787 (citaat); A31-2019, Kolonel J.H. de Perron, Willemstad 30 juli 1787.

Overzicht van de Hollandse officieren die op 10 mei 1787 door de Staten van Holland en na het herstel van het stadhouderlijk gezag op 21 november 1787 door Willem V uit hun functie zijn ontslagen

Regiment	Ontslagen prinsgezinde officieren	Ontslagen patriotse officieren
Onderwater 2 ^e bataljon	8	9
Hardenbroek	7	27
Grenier 1 ^e en 2 ^e bataljon	9	26
Grenier 3 ^e bataljon	20	4
Pallardy	36	7
Bylandt 2 ^e bataljon	1	24
Stuart	21	15
Dundas	19	18
Pabst	–	28
Sulyard de Leefdael	33	1
Salm	bijna alle officieren	4
Saksen-Gotha	–	1
Regiment artillerie	–	1
Cavalerie		
Hessen-Philipsthal	15	4
Bylandt dragonders	5	14
Hessen-Kassel dragonders	12	5

Bron: NA, Archief van de Raad van State, inv. nr. 1932, 'Lijst van de bij Holland gedimiteerde officieren' in gevolge res. SH 10 mei 1787 en 'Lijste der officieren welke in gevolge hunner Hoog Mog. resolutie van den 21 november 1787 gedimiteert zijn.'

Het Bataafse leger

Op 14 januari 1795 staken Franse revolutionaire troepen de dichtgevroren Waal over. Drie dagen later bereikten zij Utrecht. Willem V en zijn familie vluchtten naar Groot-Brittannië waarna in veel plaatsen revolutionaire comités de stedelijke regeringen overnamen.³⁶ Op 16 februari erkenden de Staten-Generaal 'de oppermagt van het volk van Nederland', namen zij de verklaring van de Rechten van de Mens aan en vernietigden zij 'het ampt van stadhouder, capitein-generaal en admiraal.'³⁷ De patriotten hoopten hun programma van nationale regeneratie nu te kunnen uitvoeren, maar of dit zou lukken hing af van de houding van de Franse Republiek. Het Staatse leger was nagenoeg uiteengevallen, zodat de

³⁶ C.H.E. de Wit, 'De Noordelijke Nederlanden in de Bataafse en de Franse Tijd 1795-1813', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, dl. 11, Weesp, 1983, 158-181, aldaar 159-160.

³⁷ J.P. van Ginkel, *Het leven van Willem George Fredrik prince van Orange*, Rotterdam, 1802, 293-294, Res. SG 16 februari 1795.

Fransen de lakens konden uitdelen wanneer zij dat wilden. De Bataafse leiders waren daarom van mening dat de Nederlanders de politieke en militaire hervormingen onmiddellijk zelf krachtig ter hand moesten nemen om de Fransen van de meerwaarde van een zelfstandige revolutionaire zusterrepubliek te overtuigen. Gebeurde dit niet dan vreesden zij dat Parijs de Bataafse Republiek als een satelliet zou beschouwen die alleen geschikt was om de Franse oorlogsinspanning te financieren.

Op 16 februari, dezelfde dag dus waarop de Staten-Generaal de bovengenoemde verklaring uitvaardigden, stelden de representanten van het Volk van Holland aan de andere gewesten voor om het leger 'eene geheele nieuwe organisatie' te geven. De vertegenwoordigers van de overige provincies gingen hiermee akkoord, waarna de Raad van State opdracht kreeg om uit de restanten van het Staatse leger een nieuwe krijgsmacht te vormen waarvan de inrichting beantwoordde aan de patriotse denkbeelden. Op die manier zouden de militairen een trouwe stut van de Bataafse Republiek moeten worden. Alvorens aan dit belangrijke karwei te beginnen wilde de Raad van State echter eerst van de provincies weten op welke sterkte zij het nieuwe leger gebracht wilden zien en hoe veel geld zij daarvoor beschikbaar wilden stellen. Als volgende stap kon dan advies worden ingewonnen bij deskundige militairen en een eerste concept-plan worden geformuleerd. Ten slotte wees de Raad van State de gewestelijke representanten erop dat onduidelijk was over hoe veel troepen de Republiek nog kon beschikken en dat evenmin bekend was waar die zich allemaal bevonden. Pas als over al deze zaken zekerheid bestond, kon begonnen worden met het uitwerken van een praktisch plan, waarschuwde hij.³⁸

De Staten-Generaal waren niet tevreden met dit antwoord. Zij wilden dat er zo snel mogelijk een einde kwam aan de soldatenstand, de grondslag van de vroegmoderne beroepslegers: voortaan zou iedere militair tegelijk ook burger moeten zijn. Dit doel vereiste dat de legeromvang werd afgestemd op het rekruteringspotentieel binnen de Bataafse Republiek, zodat de compagnieën alleen uit ingeborenen zouden bestaan. Het Bataafse leger zou daardoor een echte 'nationale armee' worden, dat wil zeggen een krijgsmacht waarin alleen Nederlanders dienden. Dat het Bataafse leger hierdoor minder omvangrijk kon zijn dan het Staatse leger, hoefde volgens de patriotten geen reden tot zorg te zijn, want in oorlogstijd zouden gewapende burgers de beroepsmilitairen ter zijde staan. De Bataven wilden eindelijk concrete invulling geven aan artikel VIII van de Unie van Utrecht (1579) en een Gewapende Burgermacht tot stand brengen. In dit artikel was vastgelegd dat alle mannelijke inwoners van de Verenigde Provincies die tussen de achttien en zestig jaar oud waren, geregistreerd zouden worden, waarna op een later tijdstip een besluit genomen zou worden over hun inzet. Dit was zoals bekend overall een dode letter gebleven, 'maar,' had de Hollandse patriot Pieter Paulus al in 1776 profetisch geschreven, 't gene niet geschied is, zoude egter nog kunnen geschieden.'³⁹

Op 27 februari 1795 vaardigden de Staten-Generaal een proclamatie aan het 'Nederland-

38 Decreeten van de Provisioneele Repraesentanten van het Volk van Holland (DPRVH), dl. 2, 1^e stuk, Den Haag, 1799, 46-47.

39 Pieter Paulus, *Verklaring der Unie van Utrecht*, dl. 2, Utrecht, 1776, 137-141.

sche krijgsvolk' uit. Hierin zetten zij de belangrijkste patriotse punten ten aanzien van het leger kort en bondig uiteen.

Gij lieden zijt, als alle uwe andere medeburgers, gelijk en vrij. Uw bloed zal niet meer stroomen om het gewelddadig gezag te doen gelden ... Neen broeders! Gij zijt nu ontslagen van den eed of beloften welke gij aan den gewezen capitein-generaal gedaan had. Gij zult voortaan strijden onder de banieren der vrijheid, voor uw vaderland, voor uwe eigen haardsteden, voor uwe vrouwen, voor uwe kinderen.

De Staten-Generaal verzekerden de soldaten dat zij voortaan zonder toestemming van hun officieren mochten trouwen en dat zij niet langer als slaven behandeld zouden worden. De stok, het symbool van het monarchale marionettenleger, 'die alleen ter voortdrijving van het redenlooze vee, maar voor geene vrije menschen geschikt is,' zouden zij niet meer voelen. Voortaan zou de officiersrang niet langer voorbehouden zijn aan edelen en regentenzonen. 'Allen kunt u tot de hoogste trappen in den krijgsdienst geraaken' al naar gelang iemands bekwaamheid en verdienste. En ten slotte deden de Staten-Generaal de troepen de belofte dat zodra de hervorming van het leger was voltooid, zij 'beter gekleed en gevoed [zouden] worden.'⁴⁰ Het Comité tot de Algemene Zaken van het Bondgenootschap te Lande – kortweg het Comité te Lande – kreeg als opvolger van de op 4 maart opgeheven Raad van State de moeilijke taak om de mooie woorden realiteit te doen worden.⁴¹

Op 26 maart 1795 overhandigde het Comité te Lande aan de Staten-Generaal een eerste 'Plan van organisatie der armee'.⁴² Het omvatte een reeks ingrijpende voorstellen waardoor de organisatie van de Nederlandse landstrijdkrachten zoals die sinds 1588 had bestaan, volledig werd ontmanteld. Om te beginnen zou het repartitiestelsel verdwijnen. De provincies zouden de voor de legeruitgaven bestemde belastinginkomsten voortaan moeten overmaken naar de bondgenootschappelijke kas in Den Haag. Tegelijk hiermee zou het eigendom van compagnieën en regimenten, de basis voor het militaire ondernemerschap van de vroegmoderne huurlingen- en beroepslegers, worden afgeschaft. De rang van kapitein/ritmeester en kolonel, de 'propriétaires', zou uitsluitend nog van bevelvoerende betekenis zijn en niet langer het bezit van de onder hun commando staande troepen uitdrukken. Een Raad van Administratie nam van hen de taak over om de soldij uit te keren, rekruten te werven en kleding en wapens aan te schaffen, taken die voorheen tot de particuliere compagniehuishouding hadden behoord. Bij elk infanteriebataljon zou de Raad bestaan uit zeven officieren en zes onderofficieren en gewone soldaten en bij elk cavaliereregiment uit zeven officieren en vier onderofficieren en ruiters. De toelating van onderofficieren en gewone soldaten paste in het gelijkheidsbeginsel van de Franse Revolutie, maar was niet zonder precedent. In de tijd van de zestiende-eeuwse landsknechten was het

⁴⁰ NA, Collectie S. Dassevael 8, Proclamatie van de Staten-Generaal, Den Haag 27 februari 1795.

⁴¹ A.M. Elias, 'Van Raad van State, Comité te Lande en Staatsraad (1795-1810)', in: *Raad van State 450 jaar*, Den Haag, 1981, 113-139, aldaar 117-118.

⁴² NA, Archief van het Comité te Lande (ACTL), inv. nr. 37, Rapport van het CtL, 26 maart 1795.

gebruikelijk geweest dat gekozen onderofficieren de belangen van de gewone soldaten behartigden wanneer zij zich door hun officieren tekortgedaan voelden.

Het Comité te Lande onderschreef volledig het patriotse uitgangspunt dat het Bataafse leger een ‘nationale armee’ moest worden onder bevel van officieren die trouw waren aan het nieuwe bewind. Het achtte het echter onrechtvaardig om alle officieren van de ‘oude armee’ van een functie in de nieuwe krijgsmacht uit te sluiten. Alleen diegenen die zich tijdens en na de burgeroorlog van 1786-1787 schuldig hadden gemaakt aan vervolging van patriotten of hun ondergeschikten hadden aangezet om naar de erfstadhouder over te lopen, wilde het Comité te Lande uit het nieuwe leger weren. Om militaire redenen adviseerde het daarnaast de Duitse troepen (3.600 man) in dienst te houden en met het afdanken van de Zwitsers (7.200 man) te wachten totdat de rust in Europa was teruggekeerd. Het Comité te Lande was wel van mening dat de korpsen die zeer nauw aan de persoon van de verdreven kapitein-generaal waren verbonden (de Gardes te paard, de Garde dragonders en de Gardes te voet) onmiddellijk opgeheven moesten worden en dat van de overige regimenten de korpsgeest gebroken moest worden door ze tot nieuw op te richten formaties samen te voegen.⁴³

De financiële moeilijkheden waarmee de Bataafse Republiek te kampen had, dwongen het Comité te Lande de beoogde sterkte van het Bataafse leger bij te stellen van 35.000 op ongeveer 25.000 man. De oorlog (1793-1795) met Frankrijk had al zeer veel geld gekost en de Nederlanders moesten nu ook nog opdraaien voor de kosten die de Franse revolutionaire broeders zich voor hun bevrijding van het stadhouderlijk bewind hadden moeten getroosten. Behalve een exorbitante schadeloosstelling van honderd miljoen gulden – in termijnen te voldoen –, moesten de Bataven ook nog 25.000 man Franse hulptroepen in soldij nemen waarmee een bedrag was gemoeid van tien à twaalf miljoen gulden per jaar (Verdrag van Den Haag van 16 mei 1795).⁴⁴ Deze grote extra uitgaven kwamen bovenop een al bestaande schuldenlast van 766 miljoen gulden waarover door de provincies jaarlijks ongeveer 22,7 miljoen gulden rente moest worden betaald.⁴⁵ Zolang er financieel geen orde op zaken was gesteld, kon de Bataafse Republiek onmogelijk een troepenmacht met een omvang van 60.000 man (35.000 Bataven en 25.000 Fransen) onderhouden. In een herzien ‘Plan tot organisering der armee’ van 8 juni stelde het Comité te Lande daarom voor de sterkte van het Bataafse leger te bepalen op niet meer dan 21.000 man, naast de Duitsers die genaturaliseerd zouden worden. De Zwitsers zouden daarentegen worden afgedankt zodra met de kantons over het einde van hun dienstverband overeenstemming was bereikt. Tot het zover was begrootte het Comité te Lande de jaarlijkse kosten van de ‘geheele

43 *Nieuwe Nederlandsche Jaarboeken (NNJ)*, dl. 30, 6^e stuk, Amsterdam, 1795, 4300-4308, brief van het CtL aan de Staten-Generaal, 27 juli 1795.

44 I. Mendels, *Herman Willem Daendels, vóór zijne benoeming tot gouverneur-generaal van Oost-Indië (1762-1807)*, Den Haag, 1890, 79.

45 J.M.F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1795-1801)*, Den Haag, 1988, 156, 302; R. Metelerkamp, *De toestand van Nederland in vergelijking gebragt met die van eenige andere landen van Europa*, dl. 2, Rotterdam, 1804, 198; Schama, *Patriots and Liberators*, 389; Mendels, *Daendels*, 106-108, 117.

armee' op 6,9 miljoen gulden, naast de uitgaven voor de Franse hulptroepen en een bedrag van ongeveer een half miljoen gulden voor de onkosten van de Gewapende Burgermacht.⁴⁶

Op 8 juli 1795 gingen de Staten-Generaal akkoord met het herziene plan van 8 juni. Naar Frans voorbeeld kreeg de Bataafse infanterie een indeling in halve brigades van elk drie bataljons. Samen met een bataljon jagers, een artilleriebataljon en een regiment cavalerie vormde een hele brigade van zes bataljons een halve divisie. De door het Comité te Lande voorgestelde organisatie van het Bataafse leger was defensief van aard. De Bataafse politici wilden een krijgsmacht die de kusten tegen een Britse landing kon verdedigen en de grenzen tegen een Pruisische inval. Voor de verdediging van linies en forten kon volstaan worden met een gering aantal cavaleristen; vandaar dat de cavalerie een sterkte zou krijgen van slechts vier regimenten. Het aantal lichte troepen en artilleristen moest daarentegen juist omvangrijk zijn: ruim 2.400 jagers en maar liefst 2.600 artilleristen telde de nieuwe organisatie.⁴⁷

Sterkte en organisatie van het Bataafse leger zoals vastgesteld op 8 juli 1795

	Halve brigades	Regimenten	Bataljons	Compagnieën	Hoofden
Cavalerie	-	4	-	32	2.520
Infanterie nationalen	6	-	18	162	12.558
Infanterie Duitsers	1	3	7	49	3.606
Infanterie Zwitsers	-	6	12	68	7.200
Jagers	-	-	4	24	2.436
Artillerie	-	-	4	24	2.419
Rijdende artillerie	-	-	-	2	181
Mineurs	-	-	-	2	162
Pontoniers	-	-	-	1	60
Ingenieurs	-	-	-	-	72
<i>bijzondere korpsen</i>					
Stadssoldaten van Amsterdam	-	-	-	-	400
Friese gardes	-	-	-	1	202
Groninger gardes	-	-	-	1	75
Totaal					31.895

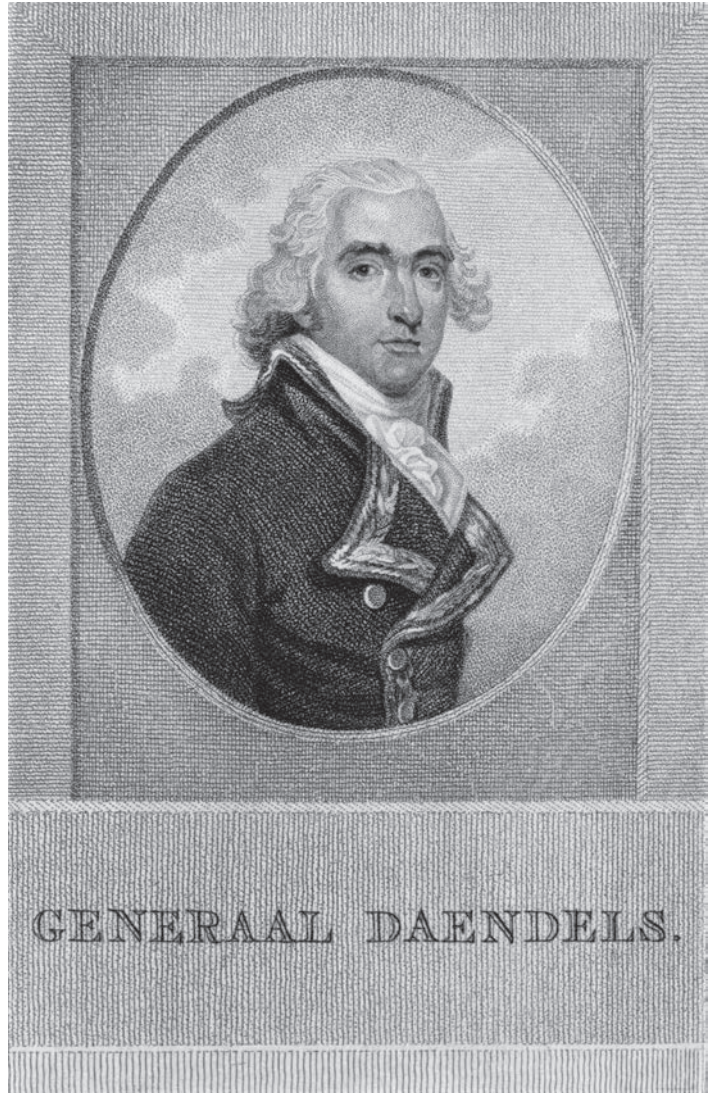
NB in september 1795 formeerden Holland en Utrecht uit de restanten van zeven nog overgebleven bataljons een zevende halve brigade, zodat de infanterie toen uit acht halve brigades bestond, voldoende voor twee hele divisies.

Bron: DPRVH, dl. 3, 2^e stuk, 828 e.v., 'Plan tot organisering der armee'.

⁴⁶ DPRVH, dl. 3, 2^e stuk, Den Haag, 1799, 828 e.v., 'Plan tot organisering der armee', 8 juni 1795.

⁴⁷ Ibid.

Herman Willem Daendels (1762-1818), luitenant-generaal van het Bataafse leger. Collectie Legermuseum, Delft, nr. 00007682.



De Staten-Generaal droegen de praktische uitwerking van het ‘Plan tot organisering der armee’ op aan het Comité te Lande in samenwerking met de luitenant-generaals Daendels en Dumonceau en de generaal-majours Van Boecop en Bonhomme.⁴⁸ De Hollanders hadden op hun benoeming als hoogste militairen in het nieuwe leger aangedrongen, omdat zij geen generaals uit de ‘oude armee’ wilden gebruiken.⁴⁹ Na de Pruisische inval van 1787 waren Daendels, Van Boecop en Bonhomme naar de Oostenrijkse Nederlanden gevlucht. Toen de Franse Revolutie uitbrak namen zij dienst in het Franse leger, waar Daen-

⁴⁸ *Vaderlandsche historie vervattende de geschiedenissen der Vereenigde Nederlanden*, dl. 36, Amsterdam, 1806, 122.

⁴⁹ NA, ACTL 37, Res. Staten-Generaal 4 en 11 juni 1795; Daendels, Den Haag 10 juni 1795.

dels de rang van generaal-majoor kreeg terwijl de beide anderen aan het hoofd van een brigade werden geplaatst. Op grond van zijn goede contacten met de Franse legeraanvoerders en politici had Daendels' oordeel veel gewicht. De Maastrichtenaar Hendrik Damas Bonhomme (1747-1826) en de Geldersman Louis Theodoor Johan van Boecop (1750-1830) waren evenals Daendels overtuigde patriotten, maar in tegenstelling tot hem waren zij beroepsmilitairen. Bonhomme was in 1766 in dienst getreden bij het regiment Pallardy en Van Boecop in 1768 bij het regiment Walen van Grenier. In 1787 waren zij door Willem V 'gesuspenderd' voor het gehoorzamen aan de bevelen van de Staten van Holland. Johannes Baptiste Dumonceau (1760-1821) tenslotte was een zuid-Nederlander die de 'patriotische denkwijze' was toegegaan en ook in het Franse revolutionaire leger had gediend.⁵⁰

Zuivering van het officierskorps

De omvorming van het Staatse leger in een 'nationale armee', dat wil zeggen in een krijgsmacht samengesteld uit Nederlanders die in een directe dienstverhouding tot de nationale overheid stonden, had de volledige instemming van Daendels en zijn mede-revolutionairen. Minder waren zij echter te spreken over het voorstel van het Comité te Lande om honderden voormalige Staatse officieren in het Bataafse leger aan te stellen. Zij eisten voor alle 174 Nederlanders die als officier of onderofficier in het Franse revolutionaire leger hadden gediend – het Bataafs Legioen – en daarmee dus actief hadden bijgedragen aan de bevrijding van de Republiek van het stadhouderlijk stelsel, een gelijke of hogere rang in het nieuwe leger. De overige vacatures wilden zij opvullen met nieuwe kandidaten. Het Comité te Lande wilde echter niet verder gaan dan de benoeming van 101 Bataven (negentig officieren en elf onderofficieren) en adviseerde de Staten-Generaal de overige ruim 950 officiersvacatures op te vullen met officieren die in 1787 wegens hun patriotse denkbeelden door Willem V uit hun functie waren gezet én voormalige Staatse officieren die in de gevechten met de Franse revolutionairen bewezen hadden vakkundig en dapper te zijn. Volgens het Comité te Lande zou het onrechtvaardig zijn om de laatstgenoemde categorie collectief uit te sluiten. Het herinnerde de Staten-Generaal eraan dat het hoofddoel van de legerreorganisatie moest zijn 'eene armee daar te stellen op welke de Nederlandsche natie als op haare beschermers tegen buiten- en binnenlandsch geweld volkomen staat [kan] maken.' Om die reden waren fervente Oranjegezinden op non-actief gesteld, voorzover zij niet al zelf ontslag hadden genomen. Het Comité te Lande twijfelde er niet aan dat het merendeel van de overige officieren van de 'oude armee' het nieuwe bewind trouw zou dienen. Ook met het oog op het landsbelang moest een aanzienlijk aantal van hen voor het Bataafse leger behouden blijven, want hun specialistische kennis kon niet worden gemist. Dit gold met name voor de cavalerie, de artillerie en de genie.⁵¹ Tenslotte wees het Comi-

50 Digitale versies van *Nieuw Nederlandsch Biografisch Woordenboek* (<http://www.inghist.nl/retroboeken/nnbw/>) en A.J. van der Aa, *Biografisch Woordenboek* (<http://www.inghist.nl/retroboeken/vdaa/>).

51 NA, ActL 37, Res. CtL 9 juni 1795; NNJ, dl. 30, 6^e stuk, 4301-4308, Missive van het Comité te Lande, 27 juli 1795.

té te Lande erop dat de nieuwe eed voldoende garantie bood tegen kwaadwillende officieren. Deze luidde: 'Ik zweere trouwe aan de Nederlandsche natie, gehoorzaamheid aan de wetten, onderwerping aan de bevelen van hun aan wien de natie het bewind heeft toevertrouwt, aan die mijner bevelhebbers en aan de krijgstugten.'⁵² De commissieleden achtten het wel noodzakelijk om de korpsgeest van het oude leger zo snel mogelijk te breken om te voorkomen dat het 'de gevaarlijkste slang in onzen boezem zou worden.'⁵³ Dit doel kon bereikt worden door het ontmantelen van de bestaande regimentsstructuren, zoals ook in het Franse koninklijke leger was gebeurd.

Op 10 juli 1795 maakte het Comité te Lande de namen bekend van de officieren aan wie het commando over de nationale korpsen wilde toevertrouwen – dit overzicht had dus geen betrekking op de Duitse en Zwitserse regimenten die hun eigen officieren behielden. De hoofdofficieren waren hoofdzakelijk Bataven, maar van de kapiteins, ritmeesters en subalterne officieren was een groot deel afkomstig uit de oude armee. Het Comité te Lande had de ruim tweeduizend voormalige Staatse officieren voor de keuze geplaatst 'hetzij om te diene [in het Bataafse leger] of pensioen of demissie.'⁵⁴ Van het regiment Wartensleben is precies bekend hoe de keuze van de officieren is uitgevallen: 26 weigerden het nieuwe bewind te erkennen en namen ontslag, 7 verzochten om toekenning van een pensioen en 10 solliciteerden naar een functie in het Bataafse leger. Het Comité te Lande keurde zes pensioenaanvragen goed en stelde de kapiteins Achenbach en Koelewijn en de luitenant Meyer en Maclaine met behoud van hun rang aan in het derde bataljon van de eerste halve brigade en de vaandrigs Busman en Montanus in het eerste en tweede bataljon van de tweede halve brigade. Vaandrig Garon had eveneens om een rang in het Bataafse leger verzocht, maar omdat hij de Republiek korter dan zes jaar had gediend, wees het Comité te Lande zijn verzoek af. Wel kreeg hij voor een periode van vier jaar een pensioen toegekend.⁵⁵ Gerekend over het gehele Staatse officierskorps kende het Comité te Lande aan 650 officieren een redelijk pensioen toe oplopend van 350 gulden per jaar voor een vaandrig tot 1.500 gulden voor een kolonel.⁵⁶ Inclusief zeven- à achthonderd officieren die zelf ontslag hadden genomen, was daarmee ongeveer tweederde van het volledige Staatse officierskorps op non-actief gesteld.

Ondanks de zuivering van het Staatse officierskorps en de nieuwe eed voor het leger, bleef de benoeming van voormalige Staatse officieren de gemoederen bezighouden. Veel patriotten vonden het onverteerbaar dat zij de verdediging van de Bataafse Republiek moesten toevertrouwen aan personen die zich tijdens en na de burgeroorlog van 1786-1787 onthouden hadden van openlijke kritiek te leveren op Willem V. In augustus 1795 ontving het Comité te Lande een door 227 burgers en inwoners van Haarlem ondertekende

52 NNJ, dl. 30, 6^e stuk, 4291.

53 Mendels, Daendels, 83.

54 KHA, Archief Prins Frederik (A34), inv. nr. 292, Luitenant-kolonel Cornelis Adriaan Schutte, z.d. [ca. juli 1795].

55 KHA, A34-293, Luitenant-kolonel Willem S. van Heemskerck, Emmerik 10 juli 1795; DPRVH, dl. 6, 1^e stuk, 183; NNJ, dl. 30, 6^e stuk, 4281-4282.

56 DPRVH, dl. 6, 1^e stuk, 167-201; KHA, A34-270, 'Pensioenlijst 1795'.

brief waarin zij te kennen gaven dat zij geen vertrouwen in het nieuwe leger konden stellen zolang daarin officieren dienden ‘die in hunne denkwijze het voorige bestier zijn toegegaan en dus in geenendeelen verdienen het vertrouwen der burgerijen.’⁵⁷ Ook binnen het officierskorps zelf werd deze zorg gedeeld. Het Comité te Lande erkende dat het niet kon uitsluiten dat zich onder de benoemde officieren enkele personen schuilhielden die een actieve rol hadden gespeeld bij de vervolging van patriotten of er een laakbare ‘politique denkwijze’ op nahielden. Indien daarvoor bewijzen werden geleverd, zouden zij onmiddellijk worden ontslagen, beklemtoonde het Comité.⁵⁸

In oktober 1795 beschuldigden drie officieren Reint Willem Eenens, kapitein in het derde bataljon van de vijfde halve brigade, dat hij zich in 1787 naar het legerkamp van Willem V bij Zeist had begeven. Eenens’ verweer was weinig overtuigend. Hij gaf toe dat hij naar Amersfoort was gereisd waar de erfstadhouder verbleef, maar hij bezwoer dat hij ‘[noch] den toemaaligen capit.-generaal gesproken heeft, nog in het camp van Zeist ooit zijn voeten gehad heeft.’⁵⁹ Sommige officieren deden geen enkele moeite om hun Oranjegezindheid te verbergen. Eerste luitenant Lambertus Paulus Coenegragt (1767-1815) van het eerste regiment zware cavalerie liet zich in juli 1796 publiekelijk ontvallen dat het met de Bataafse Republiek snel gedaan zou zijn als de Pruisen Willem V opnieuw behulpzaam wilden zijn. Luitenant-generaal Dumonceau liet hem in arrest nemen ‘dewijl [ik] eene ree-devoering als dese ... als contrarevolutionair beschouw.’ Bovendien stond Coenegragt algemeen als een ‘orangeklant’ te boek.⁶⁰ Ook chirurgijn-majoor Schmidt van het derde bataljon van de zesde halve brigade verhulde zijn Oranjegezindheid niet. Hij verscheen op de parade met een grote porseleinen pijp versierd met de Pruisische adelaar en het devies ‘Vivat Preußen’. Volgens luitenant-kolonel Carteret was Schmidt een gevaarlijke contrarevolutionair die, naar hij vermoedde, een geheime correspondentie onderhield met prins Frederik van Oranje-Nassau wiens lijfarts hij was geweest.⁶¹ Coenegragt betuigde spijt van zijn onvoorzichtige uitlating en bleef in functie; hij zou in 1815 als luitenant-kolonel bij Waterloo sneuvelen. Hoe het met Schmidt is afgelopen is onbekend.

In de hierboven behandelde gevallen kon er weinig of geen twijfel bestaan over de politieke opvattingen van de officieren in kwestie, maar door de blinde ijver om alle contrarevolutionairen te ontmaskeren, kwamen in toenemende mate ook officieren in de beklagenbank terecht die zich in feite alleen ‘schuldig’ hadden gemaakt aan het gehoorzamen van hun eed.⁶² In januari 1797 plaatste de *Nationale Bataafsche Courant* een anonieme brief waarin alle Bataafse officieren die eerder in Staatse dienst waren geweest en in 1787 niet

57 NA, ACTL 64, Brief getekend door 227 burgers en inwoners van Haarlem, 12 augustus 1795.

58 NNJ, dl. 30, 6^e stuk, 4303-4304.

59 NA, ACTL 70, Kolonel Louis Christiaan Crass, Groningen 20 oktober 1795, met als bijlage het verweerschrift van kapitein Reint Willem Eenens.

60 NA, ACTL 86, Dumonceau, Groningen 27 juli 1796.

61 NA, ACTL 82, Luitenant-kolonel Carteret aan Van Boecop, Woerden 4 mei 1796. Zie ook: De Commissie uit de Nationale Vergadering tot de Binnenlandsche Correspondentie, Den Haag 6 mei 1796.

62 NA, ACTL 66, Luitenant-kolonel Martinus Hoogerwaard, exh. 12 september 1795.

naar het buitenland waren uitgeweken, ervan beschuldigd werden geen oprechte patriotten te zijn. Sommige officieren werden zelfs met naam genoemd. Een van hen was luitenant-kolonel Luck die nota bene in 1787 als majoor een actieve rol had gespeeld bij de verdediging van de Domstad en als straf daarvoor door Willem V uit zijn functie was gezet.⁶³ Om de twijfel over hun revolutionaire gezindheid weg te nemen, gaf het overgrote deel van de Bataafse officieren zijn schriftelijke goedkeuring aan de staatsgreep van januari 1798 waardoor de ‘unitarissen’, dat zijn de Bataafse revolutionairen die de Republiek in een eenheidsstaat wilden omvormen, het voor het zeggen kregen. Slechts een enkeling weigerde dat te doen. Luitenant-kolonel Philip Hendrik Queysen (1758-1816) van de derde halve brigade liet Daendels weten dat het zijn vaste stelregel was

om zuiver passiv te zijn en mij in mijne hoedanigheid van militair met geene politieke zaken te bemoeien, nog ook de daaden en bedrijven van het gouvernement goed of af te keuren. Ik vind zulx geschikt om tweedragt en wantrouwen in de armee te zaayen. Ik vind het zelfs zeer gevaarlijk voor de vrijheid dat eene staande legermagt zig in haare hoedaanigheid van armee veroorloft om de daaden van het gouvernement goed of af te keuren.

Zes andere officieren van dezelfde halve brigade deelden Queysens opvatting dat militaire bemoeienis met het politieke proces het wantrouwen jegens het leger niet wegnam maar juist aanwakkerde.⁶⁴ Hierin hadden zij geen ongelijk.

Al snel moesten de officieren die hun instemming met de staatsgreep hadden betuigd, vaststellen dat de radicale patriotten hen nog steeds niet vertrouwden. Zo eiste de Sociëteit van Een en Ondeelbaarheid te Harlingen dat alle militairen een verklaring van goed gedrag konden overleggen voor de periode 1 januari 1787 tot 31 januari 1795, ‘opdat dan eens eindelijk de armee van zulke onwaardige gedochten mag gezuivert worden.’⁶⁵ De opstelling van de radicale patriotten maakt begrijpelijk waarom Daendels’ staatsgreep van 12 juni, waardoor de Bataafse Republiek opnieuw onder een gematigd bestuur kwam, op brede steun in militaire kring kon rekenen. Luitenant-kolonel Herbig schreef onmiddellijk aan Daendels: ‘Aan U brave generaal! En aan U alleen is het vaderland zijn behoud ... verschuldigt,’ en dat ook nog voor de tweede keer: in januari 1795 had Daendels de Nederlanders bevrijd van de prinsgezinden en nu in juni 1798 van de ‘sansculotten, zoo noem ik dat tuig.’⁶⁶ Luitenant-generaal Dumonceau deelde deze opvatting: ‘De natie heeft aan U haare vrijheid te danken. (...) De officieren van mijne etat-major [staf] verzoeken mij U te willen verzeekeren dat hun sentimenten volkoomen met de mijne overeenstemmen.’⁶⁷

Met het afsluiten van de radicale fase van de Bataafse revolutie leek er ook een streep gezet te kunnen worden onder het vraagstuk van de militaire loyaliteit. De Brits-Russische invasie van Noord-Holland in 1799 dreigde de oude wonden weer te openen. Willem V en

63 NA, Collectie Daendels (CD), inv. nr. 18, Luitenant-kolonel George Willem Luck, Almelo 31 januari 1797.

64 NA, CD 18, Luitenant-kolonel Philip Hendrik Queysen, Haarlem 29 januari 1798.

65 NA, Ministerie van Oorlog (MvO), inv. nr. 82, Sociëteit van Een en Ondeelbaar, Harlingen 12 mei 1798.

66 NA, CD 18, Luitenant-kolonel Johan George Herbig, Barsingerhorn 16 juni 1798.

67 NA, CD 11, Dumonceau, Groningen 16 juni 1798.



Fuselier van de derde halve brigade van het Bataafse leger. Het was deze halve brigade die de Ier Tone in het Haagse Bos zag oefenen. Bijzondere kleding der Bataafsche Troupes (1802), Collectie Legermuseum, Delft, nr. 000911 20_023.

de erfprins, de latere koning Willem I, riepen de Bataafse troepen op hun kant te kiezen. Daendels had er geen enkel vertrouwen in dat de verdediging van Friesland en Groningen bij kolonel Adrianus Boonacker in goede handen was.⁶⁸ Boonacker had bij de Garde du Corps van Willem V gediend en als Staats officier de Franse revolutionairen dapper weerstand geboden. Daendels' wantrouwen was volledig onterecht want Boonacker kweet zich naar behoren van zijn taak, evenals alle andere Bataafse officieren en manschappen. Het enige verwijt dat hun gemaakt kon worden was dat bij hen weinig te bespeuren was van revolutionaire bezieling. Daarvoor waren zij nog te veel staande beroepsmilitairen gebleven. Twee jaar eerder, in 1797, had de Ierse opstandelingenleider Tone een oefening van Bataafse en Franse troepen in het Haagse Bos bijgewoond. In zijn dagboek noteerde hij:

68 NA, Collectie Dumonceau, inv. nr. 2, Daendels, Den Haag 16 juli 1799.

‘The Dutch exercise beyond all comparison with more precision than [de Fransen]; they are taller and stouter men; better dressed and kept, their armes and accoutrements in better order.’ Niettemin maakten de Fransen op Tone meer indruk als vechters. Nadat de exercitie was afgelopen liep hij tussen de soldaten door ‘and saw at once in the French something of a fire and animation that spoke that ardent and impetuous courage that is their peculiar characteristic and which the others [de Nederlanders] totally wanted.’⁶⁹ Tone’s vaststelling komt niet als een verrassing. De rust en kalmte die de Nederlandse soldaat uitstraalde, maakte hem juist zo geschikt voor de linietactiek. De Fransen mochten dan zeer dapper zijn in de aanval, met tegenslag konden zij minder goed omgaan en dat was juist de kracht van de Nederlanders. Tijdens de Veertigjarige Oorlog (1672-1713) was hun standvastigheid op het slagveld spreekwoordelijk geworden.

Organisatie van het Bataafse leger

Willem V liet bij zijn vlucht uit de Republiek het Staatse leger in grote verwarring achter. Het vertrek van zeven- à achthonderd Staatse officieren maakte de toch al ondoorzichtige situatie nog chaotischer en veroorzaakte een golf van desertie. Hele regimenten bleven als verweesd achter doordat de hoofdofficieren, kapiteins en subalterne officieren hun troepen in de steek lieten. Zo droeg luitenant-kolonel Santheuvel van het eerste bataljon van het regiment Nijvenheim het commando plompverloren over aan sergeant I.R. Häberly zonder hem de financiële middelen te hebben verschafte om de manschappen hun soldij te kunnen betalen. Op 1 juni 1795 leidde dit tot desertie van twaalf man waaronder drie korporaals die de ‘complotmakers’ waren. Een van hen, Hendrik Buys, had ook politieke redenen om zijn eenheid te verlaten. De dag voor zijn desertie had hij aan zijn ouders in Amerongen geschreven: ‘Lieve vader en moeder. Ik mag u hiermeede bekend dat ik morgen gaan deserteere en gaan bij de Erfprins die bij Cleef ligt met een armee van 30.000 en dan kom ik terug in Holland, maar dan zal ik geen patriot [sparen], als was het mijn broeder, hij moet over de kling springen.’ De brief heeft zijn bestemming nooit bereikt. De postbesteller verloor hem onderweg waarna een boer hem aan de Bataafse autoriteiten overhandigde.⁷⁰

Ook bij regimenten waar de hoofdofficieren en kapiteins wel op hun post bleven, was de toestand rampzalig. Kapitein J.C. van Hooff lichtte in april 1795 het Comité te Lande in dat van het regiment van Welderen het tweede bataljon sinds 2 december 1794 en het eerste bataljon sinds 11 februari 1795 ‘geen duyt geld van de provincie Gelderland tot betaaling hunner officieren en manschappen [heeft] bekoomen.’ Het leek wel of het Rampjaar zich herhaalde, want ook toen hadden de compagniescommandanten de soldij voor de soldaten uit eigen zak moeten voorschieten.⁷¹ Van Hooff becijferde dat hij en de andere ‘ca-

69 T.W. Moody, R.B. McDowell en C.J. Woods (red.), *The writings of Theobald Wolfe Tone*, 1763-98, dl. 3, Oxford, 2007, 66.

70 NA, ACTL 62, Sergeant I.R. Häberly aan de burgemeester van Tiel, Mourik 21 juni 1795.

71 Olaf van Nimwegen, *The Dutch army and the military revolutions 1588-1688*, Woodbridge, 2010, 331-332.

pitains-propriétaires' al ruim 20.000 gulden hadden voorgesloten en dat hun krediet nu op was.⁷² Bij de meeste andere regimenten was de situatie niet beter en vaak zelfs slechter. Van het eerste bataljon van het regiment Geusau liepen in de loop van mei veertig soldaten weg⁷³ en op 26 juni deserterden uit het regiment Wartensleben maar liefst 213 manschappen. Kapitein A.J. van Hoppe, de tijdelijke commandant van dit korps, vermoedde dat het zeer grote aantal deserteurs veroorzaakt was door een bericht in de krant 'dat' er per comp[agnie] 5 man ... ter zee dienen zouden, waartoe zij geen lust scheinen te hebben.⁷⁴ Op 19 juni had het Comité te Lande inderdaad een resolutie aangenomen om 2.000 à 2.500 man op de vloot te plaatsen. Bij voorkeur zouden vrijwilligers op de oorlogsschepen worden gestationeerd, maar indien dat niet het vereiste aantal opleverde, zou elk compagnie bij loting vijf manschappen moeten leveren.⁷⁵ Het Comité te Lande had kunnen voorzien dat dit een weinig verstandig besluit was, want vanouds bestond er onder de troepen grote weerzin om naar zee te worden gestuurd.⁷⁶ Toen de soldaten van het regiment Stad en Lande en Drenthe van de inhoud van de resolutie op de hoogte werden gesteld, sloegen zij aan het muiten.⁷⁷ Van de complete tweede brigade waarbij dit regiment overeenkomstig het legerplan van 8 juni was ingedeeld, deserterden in de loop van juli zes- à zeventhonderd manschappen. Volgens generaal-majoor Van Boecop hadden verscheidene kapiteins hun ondergeschikten aangezet om weg te lopen. Dit was vooral het geval bij de regimenten Nassau-Usingen en Bedaulx, waarvan bovendien 'de gedimiteerde [kapiteins]-propriétaires ... voor haer vertrek de [regiments]kassa [hadden] gedeelt ..., zoodat volstrekt niets gelaate hebbe.'⁷⁸

De Staten-Generaal hadden gehoopt zich door hun proclamatie van 27 februari 1795 te kunnen verzekeren van de trouw van de soldaten aan het nieuwe bewind. De troepen hadden de afschaffing van de stok en de vrijheid om te trouwen met gejuich ontvangen, maar zij voelden zich bedrogen toen de belangrijkste belofte maar niet werd ingelost. Hun was immers beloofd: 'Gij zult zoo ras de armee hervormd en op betere voet gebragt is, beter gekleed en gevoed worden.' Het Comité te Lande deed zijn uiterste best om hiervoor te zorgen, maar zoals gezegd keurden de Staten-Generaal het plan voor de legerreorganisatie pas op 8 juli goed. Het gevolg was dat de soldaten ruim een halfjaar in armoedige omstandigheden verkeerden. De onvrede hierover werd versterkt doordat de Franse hulptroepen brood, vlees, jenever, turf en stro gratis ontvingen.⁷⁹ Het duurde tot augustus voordat de oprichting van het Bataafse leger voortvarend aanpak kon worden.

72 NA, ActL 58, Kapitein J.C. van Hooff, Giesendam 9 april 1795.

73 NA, ActL 61, Luitenant-kolonel Onno Zwier van Sandick, Kampen 26 mei 1795.

74 NA, ActL 61, Kapitein A.J. van Hoppe, Schiedam 27 juni 1795.

75 NA, ActL 37, Res. van 19 juni 1795.

76 Van Nimwegen, *The Dutch army*, 319.

77 NA, ActL 61, G. de Sigers ter Borch, Zevenbergen 29 juni 1795.

78 NA, ActL 63, Van Boecop, Den Haag 12 juli 1795.

79 NA, ActL 62, Christian Ludwig Teutscher von Lisfeld, kolonel-commandant van het regiment Saksen-Gotha, Hellevoetsluis 5 juli 1795.

Het als bijlage bij het 'Plan tot organiseren der armee' gevoegde 'Provisieel reglement voor de oeconomie van de troupes van den Staat' bepaalde dat de centrale overheid van de Bataafse Republiek naast de soldij voor iedere onderofficier en gewone soldaat een toeslag zou betalen van zestien stuivers per week en voor elke cavalierist van drie gulden. Deze toeslagen zouden altijd berekend worden op basis van een complete compagnie ongeacht de effectieve sterkte ervan; uiteraard werd hiermee wel rekening gehouden bij de uitkering van de soldij. De toeslagen waren bestemd voor het rekruteren, kleden, uitrusten en bewapenen van de troepen en het voederen en vervangen van paarden. De Raden van Administratie waren verantwoordelijk voor het beheer zowel van de 'leeningskas' waarin de soldijvoorschotten werden bewaard als van de kapiteins- of ritmeesterskas waar de toeslagen in bewaard werden. Rekrutering 'voor eene zekere compagnie in het bijzonder' was niet langer toegestaan. Voortaan waren hiervoor speciale werwers verantwoordelijk die voor het hele bataljon werkten. Kapiteins en ritmeesters hoefden dus niet langer met andere compagniescommandanten te concurreren. In het verleden was dit de belangrijkste oorzaak geweest van de torenhoge handgelden. De geringere sterkte van het Bataafse leger maakte het bovendien gemakkelijker het vereiste aantal rekruten te vinden. Dit kwam tot uiting in artikel XVI van bovengenoemd 'Provisieel reglement' dat aan de handgelden voor de infanterie een plafond stelde van achttien gulden. Voor een cavalerie-, artillerie-, jager- en mineurrekruit mocht helemaal geen handgeld worden betaald; dit in verband met hun hogere soldij. Voor iedere rekrut die de werver afleverde, ontving hij uit de kapiteins- of ritmeesterskas een premie van vijf gulden en vijf stuivers, naast een 'loopgeld' van tien stuivers per dag als onkostenvergoeding voor de leverantie van eten en drinken aan de rekrut. Voor rekrutering mochten alleen mannen in aanmerking komen die tussen de achttien en zesendertig jaar oud waren en een lengte hadden van minstens vijf voet vier duim Rijnlandse maat (1,67 meter). Bataafse soldaten moesten minimaal zes jaar dienen voor een soldij van 35 stuivers per week. Dit was slechts een stuiver per week meer dan soldaten in het oude leger hadden verdiend, maar indien er daarnaast rekening mee wordt gehouden dat de Bataafse troepen niet zelf voor de aanschaf en het onderhoud van hun wapens, uitrusting en kleding hoefden te betalen en zij een vaste standplaats kregen, was hun financiële positie duidelijk beter dan vroeger.⁸⁰

Dankzij de nieuwe financiële organisatie en de kleine omvang van het Bataafse leger, was het mogelijk de compagnieën nagenoeg op volledige sterkte te handhaven. Het verschil tussen de omvang op papier en de werkelijke sterkte bedroeg in de periode 1803-1805, jaren waarvoor cijfers beschikbaar zijn, gemiddeld 15 procent en indien gedetacheerden op de vloot, zieken, rekruten, verlofgangers en gearresteerden worden meegeteld, niet meer dan 3 procent!

80 DPRVH, dl. 3, 2^e stuk, Legerplan van 8 juni 1795, bijlage G.

Sterkte van het Bataafse leger 1795-1805 (in officieren en manschappen)

Jaar	Infanterie			Jagers	Cavalerie	Artillerie	Totale sterkte	
	Nationalen	Duitsers	Zwitsers				op papier	effectief
1795	14.651	3.606	7.200	2.436	2.520	2.660	33.073	–
1796-1799	14.651	3.606	–	2.436	2.520	2.660	25.873	ca. 20.000 man
1800-1801	21.049	3.606	–	4.028	2.524	4.262	36.155	–
24 nov. 1801	legervermindering met 4.257 manschappen						31.898	–
1803	12.047	2.617	–	1.940	1.980	2.630	21.214	18.310 ^a (op 22 juni)
1804	12.033	2.617	–	1.940	1.980	2.630	21.200	17.956 ^b (op 1 juli)
Tot 22 juni 1805	12.033	2.617	–	1.940	1.980	2.630	21.200	17.089 ^c (op 1 mei)
Vanaf 22 juni 1805	11.366	3.059	–	2.417	1.994	2.431	21.267	

a exclusief 2.423 rekruten, zieken, arrestanten en verlofgangers.

b exclusief 811 verlofgangers, 444 rekruten, 1.493 zieken en 26 arrestanten, totaal 2.774 hoofden.

c exclusief 475 verlofgangers, 438 vrijwilligers op de vloot, 590 rekruten, 2.037 zieken en 39 arrestanten, totaal 3.579 hoofden.

NB Het Bataafse leger telde naast de bovengenoemde troepen een zeventigtal ingenieurs (in 1805 vermeerderd tot bijna honderd), ongeveer 150 mineurs en sappeurs (in 1805 verminderd tot ongeveer de helft), 400 Amsterdamse stadssoldaten en (tot 1799) 202 Friese en 75 Groninger Gardes.

Bron: GA, FAvdC 619, P.B.G.A. van der Capellen, 'Emplacement en sterkte der Bataafsche armee', 22 juni 1803, 1 juli 1804 en 1 mei 1805; Hardenberg, *Overzicht*, I, 140-141; Kesman, 'Wat is van de oude armee geworden', 8, 10.

De Bataafse legerorganisatie maakte een einde aan de benoemingsprocedure van Nederlandse officieren zoals die sinds 1588 had bestaan. Als uitvloeisel van het toen ingevoerde repartitiestelsel hadden de gewestelijke Staten en de stadhouder als provinciaal kapitein-generaal het laatste woord bij officiersbenoemingen. Die tijd was nu voorbij. Voortaan zouden alle officieren benoemd worden door de centrale overheid. Wat betreft de aanstelling en bevordering van opperofficieren en kolonels was de procedure dat dit 'beurtelings door 't Gouvernement en na ouderdom van rang [zou] geschieden.' Met andere woorden op basis van geschiktheid en anciënniteit. Bij de benoeming van luitenant-kolonels werd een vergelijkbare werkwijze gevolgd met dit verschil echter dat een keuze gemaakt zou worden uit drie kapiteins of ritmeesters van wie de namen waren ingediend door de kolonels en luitenant-kolonels van de betreffende halve brigade of van het regiment cavalerie. Voor de rang van kapitein/ritmeester en eerste luitenant kwamen respectievelijk alle eerste en tweede luitenants in aanmerking. De zittende compagniescommandanten en eerste luitenants selecteerden daaruit drie kandidaten die zij geschikt achtten om tot hun rang bevorderd te worden. De kolonel en luitenant-kolonel bepaalden vervolgens welke eerste

luitenant voor bevordering tot kapitein/ritmeester zou worden voorgedragen; bij de selectie van een nieuwe eerste luitenant deden zij dat samen met de compagniescommandanten. Voor de aanstelling van tweede luitenant gold een afwijkende procedure: bij een eerste vacature zou de keuze gemaakt moeten worden uit een drietal sergeanten; bij de tweede vacature uit een drietal cadetten; en bij een derde vacature tenslotte behield het Uitvoerend Bewind zich het recht voor om ‘uit de dienstdoende militairen zonder [voorgaande] nominatie’ te benoemen. Uit het voorgaande blijkt dat de rang van vaandrig en kornet niet langer bestond. Voortaan viel de eer om het vaandel te dragen de oudste cadet te beurt. Bij elke compagnie mocht niet meer dan een cadet aanwezig zijn en hij moest ten minste dertien jaar oud zijn. Bevordering tot tweede luitenant was formeel alleen toegestaan indien de cadet anderhalf jaar of langer had gediend en de 16-jarige leeftijd had bereikt.⁸¹ In mei 1798 drong luitenant-kolonel Herbig echter bij Gerrit Jan Pijman, agent van Oorlog, aan op bevordering van cadet Abraham Stroo hoewel deze pas een jaar had gediend. Hij motiveerde dit door erop te wijzen dat Stroo zijn taken zeer goed vervulde. ‘De ondervinding leert ook dagelijks dat genie en ambitie meer uitwerken dan eene lange dienstdtijd.’ Pijman moest Stroo echter teleurstellen want de positie waarop hij solliciteerde was al vervuld. Bij een vacature in een van de onderofficiersrangen, zou de keuze eveneens uit een drietal gemaakt worden door de kapitein/ritmeester en de beide luitenanten.⁸²

Het nieuwe reglement op de benoeming van officieren was veel rechtvaardiger dan de procedure die tussen 1588 en 1795 was gevolgd toen politieke connecties, stadhouderlijke patronage en anciënniteit van bepalende invloed waren geweest op iemands militaire carrière. De Bataven handhaafden het beginsel van ouderdom van rang voor de bevordering van opper- en hoofdofficieren, maar voor kapiteins/ritmeesters en subalterne officieren was voortaan verdienste beslissend. Uiteraard speelden connecties nog steeds een rol en zeker de eerste tijd toen snel geloof werd gehecht aan beschuldigingen van Oranjegezindheid of anti-patriotse opvattingen. Bovendien kon het Uitvoerend Bewind eenderde van de tweede luitenanten naar eigen inzicht benoemen. Vergeleken met het versterkte Staatse officierskorps uit de tweede helft van de achttiende eeuw, was de situatie echter wel degelijk sterk verbeterd. Cadetten en subalterne officieren die niet tot de juiste families behoorden, hadden toen geen enkel uitzicht gehad op snelle bevordering. Ná 1795 moesten steekhoudende argumenten worden aangevoerd om een officier voor bevordering te passeren. Te meer omdat met ingang van 1800 een examen vereist was voor alle officiersrangen tot majoor, zodat cadetten en tweede en eerste luitenanten een bewijs van bekwaamheid in handen hadden.⁸³ In september 1802 bepaalde een herzien reglement op de aanstelling en bevordering van officieren en onderofficieren dat het Staatsbewind zeker rekening zou houden met het beginsel van anciënniteit, maar dat het zich tevens het recht voorbehield daarvan

81 Ibid., bijlage H, ‘Reglement op de aanstelling en benoeming der officieren bij de armee van den Staat’, 884-887.

82 NA, MvO 82, Abraham Stroo aan de Agent van Oorlog Pijman, ontvangen 4 mei 1798.

83 J.A.M.M. Janssen, *Op weg naar Breda. De opleiding van officieren voor het Nederlandse leger tot aan de oprichting van de Koninklijke Militaire Academie in 1828*, Den Haag, 1989, 161-164.

af te wijken indien een militair het verdiende beloond te worden voor ‘hetzij ongemeene dapperheid, hetzij uitstekende kunde of talenten.’⁸⁴ Deze maatregel sloot goed aan bij het militaire Verlichtingsdenken dat grote waarde toekende aan talent, ambitie en verdienste, maar vormde tegelijk een terugkeer naar de tijd van Willem III die ook al dappere officieren die jonger in rang waren, bevorderd had ten koste van oudere routiniers.

De invoering van een examen mocht dan een nieuwigheid voor de infanterie en de cavalerie zijn, bij de technische wapens was dat al lange tijd gebruikelijk. De bediening van geschut, de aanleg en verdediging van vestingen en forten en het slaan van bruggen vereiste immers allerlei specialistische kennis. Traditioneel was die in de Republiek ruim voor handen geweest door het grote aantal versterkte plaatsen, de zeer omvangrijke artillerie en het belang van inundaties en linies voor de verdediging. Desalniettemin achtte het Comité te Lande het noodzakelijk vier artillerie- of militaire scholen op te richten. De commissieleden wezen de Staten-Generaal erop dat het aantal officieren dat na de revolutie van januari 1795 min of meer vrijwillig ontslag uit Staatse dienst had genomen ‘veel grooter [is] geweest, dan wij het ons hadden voorgesteld’ en dit gold in het bijzonder voor de artillerie en de genie.⁸⁵ Van de artillerieofficieren was bijna 80 procent vertrokken en het aantal ingenieurs bedroeg niet meer dan 43, terwijl er 72 nodig waren. Het Comité adviseerde de vier scholen te vestigen in Delft (in november 1796 veranderd in Den Haag), Zutphen, Groningen en Breda. De geografische spreiding over de Bataafse Republiek was van belang omdat de scholen ‘niet alleenlijk verplicht zijn hunne eigen cadets, bombardiers en canonniers te onderwijzen,’ maar ook cadetten en subalterne officieren van de infanterie en de cavalerie. Vooral na invoering van de exameneis, nam de belangstelling uit de infanterie en de cavalerie voor een opleiding aan de artilleriescholen sterk toe. Op aandringen van directeur-generaal der fortificatiën Van Hooff kwam er in 1800 opnieuw een speciale opleiding voor ingenieurs. Dankzij de vier militaire scholen kon de Bataafse Republiek over een officierskorps beschikken dat beter opgeleid was dan in de tijd van de oude Republiek.⁸⁶

De gewone soldaat: discipline, klingslagen en huwelijken

Met de proclamatie aan het Nederlandse krijgsvolk van 27 februari 1795 maakten de Bataafse revolutionairen duidelijk dat zij ernst wilden maken met de patriotse opvattingen over de plaats van de militair in de samenleving. Niet langer zou de soldaat een meelijwekkende robot zijn, maar een mens die uit liefde voor zijn vaderland de wapens opnam. Als volwaardige, vrije burgers kregen ook de militairen stemrecht en voortaan mochten zij zonder toestemming van hun officieren trouwen. De Bataven gingen ervan uit dat de soldaten in ruil voor hun verbeterde sociale positie zich vrijwillig zouden onderwerpen aan

⁸⁴ NA, Collectie Dassevael 7, ‘Provisioneel reglement op de aanstelling en bevoordering der officieren en onderofficieren bij de nationale troupes van den Staat’, 6 september 1802.

⁸⁵ NNJ, dl. 30, 6^e stuk, 4302.

⁸⁶ Janssen, *Op weg naar Breda*, 124-125, 145-146, 149-150, 157; DPRVH, dl. 3, 2^e stuk, Legerplan van 8 juni 1795, 831 (citaat); NNJ, dl. 30, 6^e stuk, 4299-4300, ‘Lijst van organisatie van het corps ingenieurs’.

de voor het militaire bedrijf noodzakelijke discipline en subordinitie. Gehoorzaamheid van de mindere aan zijn meerdere in rang was immers een noodzaak op het slagveld. Ontbrak dit dan was bevelvoering onmogelijk en was het zo goed als zeker dat de tegenstander zou winnen. Al snel moesten de Bataven echter vaststellen dat dwanginstrumenten nog niet gemist konden worden om soldaten tot hun plicht te houden. Op 3 mei 1795 waarshuwde advocaat-fiscaal J.G. van Oldenbarnevelt genaamd Tullingh de leden van het Comité te Lande dat 'zoodra het krijgsvolk geen teugel meer heeft, zal het grootste gedeelte zich ras en dagelijks schuldig maaken aan de wreedste misdrijven.' Volgens hem had de afschaffing van de stok en de toestemming tot huwen aanleiding gegeven tot de misplaatste opvatting dat officieren geen gezag meer over hun troepen hadden. Het gevolg was dat veel soldaten zich dagelijks 'in dronkenschap te buiten gaan en allerlei baldaadigheden pleegen.'⁸⁷

De Staten-Generaal zagen in dat hun proclamatie ongewenste effecten had en gaven hun goedkeuring aan een nieuw reglement op de militaire discipline dat op 8 mei 1795 door het Comité te Lande werd uitgevaardigd. De stok, het spitsroedenlopen, ophanging en onthoofding bleven afgeschaft, maar daarvoor in de plaats kwamen gevangenisstraffen, klingslagen, fusillieren en zesjarige overzending naar de Oost. De officieren hadden toestemming om kleine disciplinaire zaken 'daadelijk naar omstandigheden' met klingslagen te bestraffen. Wel stelde het Comité hieraan een limiet: de commandant mocht vijftig klappen met de platte kant van de sabel laten uitdelen, maar de lagere officieren hooguit tien per keer. De berechting van misdrijven waarop de doodstraf stond (geweld tegen een officier) of gedwongen dienst in de koloniën vereiste het bijeenroepen van een zevenkoppige krijgsraad: behalve de commanderende officier die als voorzitter optrad, hadden daarin zitting twee andere officieren, een sergeant, een korporaal en twee soldaten die door het lot waren aangewezen uit diegenen die het Land al zes jaar hadden gediend. Als aanklager trad de auditeur-militair op en bij zijn afwezigheid de adjudant van de luitenant-kolonel van het betreffende bataljon. De doodstraf mocht alleen voltrokken worden na daarvoor toestemming te hebben gekregen van het Comité te Lande.⁸⁸

Daendels wilde het reglement ook toepassen op onderofficieren en soldaten die zich schuldig maakten aan openlijke Oranjegezindheid. In juni 1795 bijvoorbeeld speelden muzikanten van het regiment Des Vilattes 'het befaamde deuntje van *Wilhelmus*' en enkele dagen later schrokken verscheidene soldaten van dit regiment er zelfs niet voor terug 'Orange boven' te schreeuwen.⁸⁹ Daendels was van mening dat draconische maatregelen gewettigd waren om een einde te maken aan deze contrarevolutionaire uitingen. Hij wilde elke soldaat die het waagde een Oranjeliedje te zingen voor het vuurpeloton plaatsen. In mei 1796 veroordeelde de krijgsraad in Kampen de 26-jarige soldaat Willem Huygens om

87 NA, ACtL 59, J.G. van Oldenbarnevelt genaamd Tullingh, Den Haag 3 mei 1795.

88 NNJ, dl. 30, 4^e stuk, 2966-2971, 'Publicatie ... tegen de militaire indisciplie' van 8 mei 1795; NA, ACtL 78, Vonnis van de krijgsraad van het derde bataljon van de zevende halve brigade, Rotterdam 26 februari 1796.

89 NA, ACtL 61, Het Provinciaal College van Politie, Financiën en Algemeen Welzijn in Gelderland, Arnhem 6 juni 1795.

met de kogel te worden gestraft. Een sergeant en drie korporaals hadden getuigd dat de veroordeelde gezongen had ‘Wij soldaatje blij van moed, strijden voor het Orangebloed’ en zich vervolgens niet alleen tegen zijn arrestatie door de genoemde vier onderofficieren had verzet, maar tevens had uitgeroepen dat hij ‘verdomde de Bataafsche vrijheid.’ Daendels stuurde het doodvonnis ter bekrachtiging door naar Den Haag. Het Comité te Lande legde het vervolgens ter beoordeling voor aan Van Oldenbarnevelt-Tulling. De advocaat-fiscaal vond dat het vonnis niet voltrokken mocht worden, omdat de veroordeelde zich niet aan een militair misdrijf had schuldig gemaakt, ‘vermits een burger zoowel als een militair Orangeliedjes kan zingen en ook de militair die Orangeliedjes zingt, zulks niet doet als militair maar als mensch.’ Opmerkelijk is dat Daendels zich tegen deze interpretatie verzet, want dit was precies de kritiek van de patriotten geweest op de bevoegdheden van de krijgswaarden ten tijde van het erfstadhouderschap van Willem V. Ook het bezwaar van de advocaat-fiscaal dat de krijgsraad uit dertien leden had bestaan in plaats van uit het voorgeschreven aantal van zeven, achtte hij niet zwaarwegend genoeg om het proces ongeldig te doen verklaren. Daendels was van mening dat een militair ‘welke zig aan oproerige wandaden schuldig maakt, veel harder moet gestraft worden dan een burger.’ De Fransen lieten een veroordeelde soldaat prompt executeren en voorkwamen daardoor dat contrarevolutionaire denkbeelden wortel konden schieten. Daendels achtte het nodig dat ook in het Bataafse leger snel een voorbeeld gesteld werd, omdat er in het garnizoen van Kampen al langere tijd ‘diergelijke oproerskreeten’ plaats hadden ‘zonder dat men den behoorlijken bewijs heeft kunnen voeren’ wie zich daaraan schuldig had gemaakt.⁹⁰ Het Comité te Lande vond Daendels’ argumenten niet afdoende en gelastte dat het proces werd overgedaan voor de burgerlijke rechter in Kampen.⁹¹

Het Comité te Lande en de Nationale Vergadering waren het wel met de hoogste Bataafse generaal eens dat een leger niet zonder krijgstucht kon bestaan, maar overeenkomstig hun ‘patriotse denkwijze’ wilden zij dat niet op dezelfde manier afdwingen als in de monarchale beroepslegers het geval was. Zij hoopten dat de ‘Nederlandsche krijgslieden ... door het voorbeeld hunner Fransche wapenbroeders zullen leeren dat hunne vrijwillige onderwerping aan de zo volstrekte noodzaakelijke krijgstucht hun alleen hoop kan geven op hunne bevordering in ’s Lands militairen dienst.’⁹² Niet dwang maar innerlijke motivatie zou de drijfveer van hun handelen moeten zijn. Om hun gevoel van eigenwaarde te versterken verbood de Nationale Vergadering het gebruik van ‘gemenen’ als benaming voor de gewone manschappen, korporaals en sergeanten; voortaan moesten zij als soldaat of onderofficier worden aangeduid. Ging een militair over de schreef dan verdiende hij het om gestraft te worden, maar op een manier die zijn waardigheid onaangetaast liet. Dit was de voornaamste reden achter het in 1795 genomen besluit om stokslagen door klingsla-

⁹⁰ NA, ACTL 81, Daendels, Den Haag 13 mei 1796.

⁹¹ NA, ACTL 81, Res. Comité te Lande 18 mei 1796.

⁹² NNJ, dl. 30, 4^e stuk, 2967.

gen te vervangen.⁹³ Het idee was dat een afstraffing met de platte kant van de sabelkling een eervollere straf was dan met de stok. Als wapen was de sabel door de uitvinding van de hulsbajonet overbodig geworden, maar ervaren generaals wisten hoe veel waarde gewone soldaten aan het dragen ervan hechtten. Zij voelden zich daardoor de gelijken van de cavalerie, waarin traditioneel de elite diende.⁹⁴

Klingslagen waren ook om een humanitaire reden ingevoerd: de verwachting was dat zij minder ernstige verwondingen veroorzaakten dan stokslagen. Dit bleek niet het geval. Soms was dit te wijten aan een te kwistige toepassing van deze straf. Majoor Jan van der Wijck maakte het wel erg bont. In 1798 probeerde hij een reeks diefstallen in de omgeving van Callantsoog op te lossen door vijf gearresteerde soldaten, die zich zonder verlof buiten het kampement hadden begeven, een buitensporig aantal klingslagen te geven. Dit ging de commandant van Noord-Holland te ver. Hij liet Van der Wijck door de krijgsraad vervolgen. 'De klagte is dat ik te streng ben geweest.' Van der Wijck vroeg Daendels om hem in bescherming te nemen. Hij erkende dat hij niet precies wist 'of ik boven of beneden de 50 klingslagen heb doen toetellen,' maar ter verdediging voerde hij aan dat hij het in het belang van de krijgstuicht nodig achtte de diefstallen snel op te lossen en te bestraffen. Hij moest echter toegeven dat de afstraffing geen bekentenissen had opgeleverd.⁹⁵ Daendels nam het niettemin voor de majoor op. Van der Wijck behield zijn rang en zou in 1805 tot luitenant-kolonel worden bevorderd.

Eind 1800 boog een commissie uit de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam zich over de gezondheidsrisico's van de klingslag. De commissieleden achtten het voor de dienst noodzakelijk dat op het exercitieterrein onwillige soldaten met klingslagen tot de orde konden worden roepen. Wel vonden zij dat het aantal slagen beperkt moest worden tot maximaal drie en dat de gestrafte zijn jas en kruisbandelier droeg. De Eerste Kamerleden waren het met de commissie eens dat lijfstraffen nodig konden zijn, maar zij vonden klingslagen niet langer verantwoord 'uit hoofde van de zwaarte van den gewoonen sabelkling' waardoor de gezondheid ernstige schade werd toegebracht. Uit verschillende voorbeelden was gebleken 'dat eene correctie die slechts door een kort gevoel van smert moest werken, den schuldigen voor zijn geheel leven aan kwijnende ziekten en onherstelbare kwaalen heeft blootgesteld.' De Eerste Kamer besloot de klingslag daarom te vervangen door de straf met 'taaye rieten' met een dikte van niet meer dan een pink. Op 28 januari 1802 bekrachtigde de Tweede Kamer dit besluit, behalve op het exercitieterrein waar een 'enkele klingslag ter correctie' toegestaan bleef.⁹⁶

De goedbedoelde klingslag bleek achteraf dus erger dan de stok. Ook aan de vrijheid om te trouwen bleken sociale gevolgen te kleven die niet waren voorzien. Bij militairen was de animo om te trouwen zo groot dat de bataljonscommandanten zich al snel geen raad

93 NA, Collectie Dassevael 8, Extract besluit van de Eerste Kamer 27 oktober 1800.

94 Van Nimwegen, *De Republiek als grote mogendheid*, 115.

95 NA, CD 18, Majoor Jan van der Wijck, Alkmaar 19 oktober 1798.

96 NA, Collectie Dassevael 8, Extract besluit van de Eerste Kamer 31 december 1800 (eerste citaat) en extract besluit van de Tweede Kamer 28 januari 1801 (tweede citaat).

wisten met het grote aantal vrouwen en kinderen. In juli 1796 lichtte kolonel Lambrechts het Comité te Lande in dat zich bij de vierde halve brigade ‘het schrikkelijk getal van 1.364 vrouwen en kinders zig bevinden.’ De soldij van de soldaten was niet berekend op het voeden, kleden en huisvesten van al die extra monden. Bataafse officieren klaagden dat het al verscheidene keren was voorgekomen dat echtgenoten hun gezinnen in de steek lieten, ‘agterlaatende hunne kermende en met den honger worstelende vrouw en kinderen.’ Maar ook soldaten die goed voor hun gezin wilden zorgen, waren daartoe niet in staat wanneer het bataljon te velde trok. Het was de vrouwen namelijk niet toegestaan hun echtgenoten tijdens de veldtocht te volgen. Sommige stadsbesturen hadden daar echter geen boodschap aan en sommeerden de vrouwen te vertrekken met als gevolg dat zij en hun kinderen als bedelaars door de omgeving moesten trekken of zich ondanks het verbod daartoe toch naar het legerkamp begaven ‘en de menschlijkheid eischt dat men hun oogluikende ... aldaar dulde.’⁹⁷

De Staten-Generaal hadden gehoopt dat een aanscherping van hun proclamatie van 27 februari 1795 afdoende zou zijn geweest om het aantal huwelijken te verminderen – in december 1795 bepaalden zij dat alleen soldaten die 25 jaar of ouder waren en zes jaar hadden gediend mochten trouwen en dat alleen met een bruid van onbesproken gedrag⁹⁸ – maar het effect hiervan was tenietgedaan doordat de Raden van Administratie ‘zeer zelden’ in staat waren om aan te tonen dat de bruid ongeschikt was. Het Comité te Lande bepaalde daarom op 2 november 1796 dat soldaten alleen mochten trouwen nadat zij daarvoor toestemming hadden gekregen van hun commanderende officier en bovendien mocht van elke compagnie niet meer dan een op de acht mannen gehuwd zijn. Ook deze resolutie miste haar uitwerking omdat er geen straf op de overtreding ervan was vastgesteld. Na veel wikkelen en wegen besloot het Vertegenwoordigend Lichaam in augustus 1801 dat soldaten die in het geheim waren getrouwd een gevangenisstraf van veertien dagen opgelegd zouden krijgen, waarna het de commanderende officier van het bataljon vrijstond de veroordeelde soldaat te ontslaan of hem in dienst te houden zonder hoop op bevordering of beloning voor langdurige trouwe dienst. Na afloop van zijn dienststermijn zou hij oneervol ontslag krijgen onder vermelding dat hij zonder toestemming had gehuwd.⁹⁹ Met deze publicatie was in feite de situatie hersteld zoals die vóór 1795 had bestaan.

Gewapende Burgermacht

Het recht op politieke participatie was volgens de patriotten onlosmakelijk verbonden met de plicht om het vaderland te helpen verdedigen. De burgeroorlog van 1786-1787 had ech-

97 NA, ActL 88, De gezamenlijke luitenant-kolonels en kapiteins van de vierde halve brigade en van het tweede en derde bataljon van de vijfde halve brigade, in het kamp bij Zuidlaren 7 juli 1796.

98 *Vaderlandsche historie*, dl. 32, Amsterdam, 1804, 249.

99 *Verzameling van placaaaten, proclamatiën, notificatiën, enz. door de Wetgevende Magt; het Uitvoerend Bewind des Bataafschen Volks en het Departementaal Bestuur van de Eems*, dl. 5, 2^e stuk, (Franeker en Leeuwarden, 1801, 361-364, Publicatie van het Uitvoerend Bewind van 6 augustus 1801.

ter duidelijk gemaakt dat burgers niet tegen soldaten waren opgewassen zolang zij niet naar militair voorbeeld waren georganiseerd, dat wil zeggen overeenkomstig de beginselen van krijgstuicht en discipline. De Franse Revolutie toonde aan dat burgers die zich vrijwillig lieten disciplineren niet onder hoefden te doen voor beroepsmilitairen. Daendels drong er daarom bij het Comité te Lande op aan om zijn plan goed te keuren voor de oprichting van een op militaire leest geschoeide Gewapende Burgermacht ter sterkte van 60.000 man.¹⁰⁰

Op 13 september 1796 keurde de Nationale Vergadering een 'Reglement voor de Bataafsche Gewapende Burgermagt' goed.¹⁰¹ Het grootste verschil met het oude ideaal van de burgerwapening was dat lidmaatschap van de Gewapende Burgermacht niet gebaseerd was op vrijwillige toetreding. Het eerste artikel van het reglement liet er geen twijfel over bestaan dat dienst in de Gewapende Burgermacht de dwingende plicht was van alle mannen die in staat waren om de wapens te dragen, want 'de vrijheid van een land kan zonder Gewapende Burgermacht niet bestaan.' De beroepssoldaten van het Bataafse leger waren weliswaar tegelijkertijd burger, maar de Bataven hadden niet de illusie dat deze opvatting onmiddellijk bij alle officieren en soldaten wortel zou schieten. Zij achtten het daarom noodzakelijk dat de militia een tegenwicht vormde voor het beroepsleger. Hoewel formeel alle gezonde mannen tussen de 18 en 45 jaar oud onder de wapenen moesten komen, konden velen zich aan deze plicht onttrekken. Zo waren leden en ambtenaren van de landelijke, provinciale en gemeentelijke overheden vrijgesteld van dienst in de Gewapende Burgermacht. Dit gold ook voor dienstpersoneel en 'des begeerende' docenten en studenten aan de universiteiten en hoge scholen, predikanten en schoolmeesters, 'gewetensbezwaarden' (doopsgezinden) en 'alle zodanige personen wier posten, beroep of omstandigheden hun van de wapenoefening moeten excuseeren.' Het was aan een speciale commissie om te beoordelen wie aanspraak kon maken om tot de laatste categorie te worden gerekend. De leden van de Gewapende Burgermacht moesten zweren de vrijheid en onafhankelijkheid van het Nederlandse volk te zullen beschermen, de wetten te handhaven en te zullen gehoorzamen de bevelen van iedereen 'die in de wapendienst boven mij gesteld zijn.'

De organisatie van de Gewapende Burgermacht was zo veel mogelijk gelijk aan die van het staande leger, dus onderverdeeld in halve brigades en bataljons. Elk bataljon zou bestaan uit een grenadiercompagnie, een jagercompagnie, acht fuseliercompagnieën en een 'divisie' artillerie van twee veldstukken. Daendels' plan om elk bataljon een sterkte te geven van duizend man achtte de Nationale Vergadering in de praktijk niet haalbaar. Het Reglement bepaalde de sterkte van de burgerbataljons op 500 à 750 man, inclusief officieren. De leden van de Gewapende Burgermacht hadden het recht om zelf hun (onder)officieren

100 NA, ACtL 64, Daendels en luitenant-kolonel-ingenieur Engelbert George van der Plaats, Den Haag 30 juli 1795 en bijlage D 'Project plan om te dienen tot een basis van de Burgerwapening in deeze Republicq', 1 augustus 1795; NA, CD 71, Aan Pieter Paulus, Arnhem 7 augustus 1795, minuut.

101 NNJ, dl. 31, 3^e stuk, Amsterdam, 1796, 2348-2423.

te kiezen. De commanderende officier mocht insubordinatie en plichtsverzuim bestraffen met geldboetes, schorsing, degradatie of ontslag. Het opleggen van lijfstraffen was voorbehouden aan de burgerrechter. Van mei tot en met augustus moesten de burgersoldaten eenmaal per week exerceren 'en daaronder driemaal vuuren.' De overige maanden van het jaar moesten zij een keer in de twee weken oefenen.

De eerste jaren leidde de Gewapende Burgermacht een slapend bestaan. 1799 bracht daarin abrupt verandering. De Brits-Russische invasie in Noord-Holland en de inval van prinsgezinde officieren in Overijssel en Gelderland maakte het noodzakelijk het leger te versterken met burgersoldaten. Het Uitvoerend Bewind vertrouwde erop dat in deze kritieke tijd de leden van de burgerkorpsen massaal gehoor zouden geven aan hun plicht om te dienen. Dit bleek op een misvatting te berusten. Niet alleen was in de meeste plaatsen nog geen werk gemaakt van het oprichten van een Gewapende Burgermacht, maar zelfs daar waar dat wel was gebeurd, bestond er onder de leden weinig animo om de wachtdiensten van de naar Noord-Holland afgereisde garnizoenen over te nemen en al helemaal niet om de troepen naar het oorlogsgebied te volgen. In Breda bijvoorbeeld weigerden ruim tweehonderd van de negenhonderd burgersoldaten wacht te lopen, waarna de anderen daartoe ook niet langer bereid waren.¹⁰² Als noodoplossing gaf de agent van Oorlog Pijman de burgerkolonels opdracht om in elk geval van elke halve brigade onder hun commando een grenadiercompagnie, een fuseliercompagnie en twee compagnieën jagers naar Noord-Holland te sturen. Het resultaat was teleurstellend. Generaal-majoor Van Boecop schreef op 21 september aan Pijman dat toen pas ongeveer 400 burgersoldaten waren aangekomen, 'sonder hembde, koussen of schoenen en bijna geen bruykbare wapens.'¹⁰³ Uiteindelijk versterkten in totaal duizend gewapende burgers het Bataafse leger.¹⁰⁴ Volgens Van Boecoep zouden dat er echter 'sonder veel moeyte' negen maal zo veel hebben kunnen zijn 'als men maar gewilt had.'¹⁰⁵ Het Uitvoerend Bewind zag in dat andere maatregelen nodig waren om het leger sterk genoeg te maken om de invallers te kunnen verdrijven. Het gaf opdracht om de bataljons van het Bataafse leger met elk 400 man te versterken.¹⁰⁶ Den Haag stelde dus al zijn vertrouwen in de 'staande armee'; de Gewapende Burgermacht verdween naar de achtergrond.

102 NA, MvO 100, De Raad van Administratie en Discipline der Gewapende Burgermacht van Breda, Den Haag 18 september 1799.

103 NA, MvO 100, Van Boecop, Alkmaar 21 september 1799.

104 Cornelis van der Aa, *Geschiedenis van den jongst-geëindigden oorlog, tot op het sluiten van den Vrede te Amiens*. Bijzonder met betrekking tot de Bataafsche Republiek, dl. 7, Amsterdam, 1806, 369-372.

105 NA, MvO 100, Van Boecop, Alkmaar 21 september 1799.

106 Gerrit Jan Pijman, *Bijdragen tot de voornaamste gebeurtenissen voorgevallen in de Republiek der Vereenigde Nederlanden, sedert het jaar 1778 tot en met het jaar 1807*, Utrecht, 1826, 74-75.

Conclusie

Aan het einde van dit artikel wil ik terugkeren naar de vraag die aan begin werd gesteld: ‘Wat is van de oude armee geworden?’ De diepe kloof tussen prinsgezinden en patriotten tijdens het erfstadhouderschap van Willem V had ertoe geleid dat het Staatse leger inzet van de politieke strijd was geworden. Tot de tweede helft van de achttiende eeuw had het leger van de Republiek bij binnenlandse tegenstellingen geen partij gekozen. In 1618, in 1650, in 1672 en in 1747 waren militairen trouw aan hun eed gebleven. Regenten en bevolking twijfelden er niet aan dat de soldatenstand zowel de Staten-Generaal, de afzonderlijke gewestelijke Staten als de stadhouder in zijn hoedanigheid van provinciaal kapitein-generaal gehoorzaamde. Ná 1780 was dat niet meer vanzelfsprekend. De roep om politieke participatie van de burgerij, het quasi-monarchale karakter van het erfstadhouderschap, het Verlichtingsdenken en niet in de laatste plaats de veranderingen die zich op militair terrein voltrokken, deden de politieke én de militaire grondslagen van de Republiek schudden. Vanaf 1786 was er geen compromis meer mogelijk: de prinsgezinden of de patriotten moesten het onderspit delven. Het was uiteindelijk de Franse Revolutie die ervoor zorgde dat de patriotten aan het langste eind konden trekken, althans zolang de Fransen dat wilden toestaan. Het Bataafse leger ademde in alles de idealen van de Verlichting. Burgers en soldaten hadden beiden baat bij de afschaffing van de soldatenstand, bevordering op basis van verdienste, het verbod op zware lijfstraffen en de oprichting van de Gewapende Burgermacht. Toch lukte het niet om van het Bataafse leger een echte nationale armee te maken. De politisering van de samenleving verhinderde dat. Tegen de wil van de meeste militairen in kreeg het Bataafse leger een politieke rol opgelegd: namelijk die van waakhond van de revolutie. Hierdoor ontstond er opnieuw een kloof tussen leger en samenleving. Pas na 1813 zou die gedicht worden. De oude tegenstellingen tussen patriotten en prinsgezinden werden toen definitief begraven.

Summary

From old to new army: the *Werdegang* of the armed forces of the Batavian Republic (1751-1799)

In January 1795, after two years of heavy fighting, a French revolutionary force invaded the Republic of the United Netherlands. Hereditary Stadholder and Captain-General of the Union William V fled abroad leaving his supporters and the army in the lurch. Dutch revolutionaries immediately seized power hoping to forestall the French from dictating a new political order. Batavian success depended on their being able to reform the Dutch army into an effective force loyal to the new regime. This article analyzes the transformation of the old States army into the Batavian army focusing on the ideological and military organi-

sational aspects of this reform. The article deals first with the growing concern of reform-minded politicians and military officers with the Prussification of the Dutch army starting in 1751. In the 1770s and 1780s the Patriots were convinced that William V intended to use the armed forces to establish himself as an absolute ruler. The Patriots hoped to thwart this danger by closing the gap that separated professional soldiers from society. The Batavian revolutionaries had their hearts set on successfully implementing the military ideals of the Enlightenment. How they hoped to achieve this, how officers and common soldiers responded to this, and what the end result was, is the subject matter of this article.

Keywords

Dutch Republic, Batavian Republic, army of the States-General, Batavian army, military enlightenment

DIENSTPLICHT EN DE MODERNISERING VAN NEDERLAND, 1810-1813

Inleiding

In 1748, aan het eind van de Oostenrijkse Successieoorlog, bedroeg de organieke sterkte, dus de sterkte op papier, van het leger van de Republiek der Verenigde Nederlanden 126.000 man. De werkelijke sterkte was flink lager, omstreeks 90.000 man.¹ Dat was desondanks een indrukwekkend aantal en ongeveer gelijk aan de sterkte van het Staatse Leger in de Spaanse Successieoorlog (1701-1714).² In de jaren van vrede die volgden op 1748, daalde de organieke sterkte tot 38.000, bij een werkelijke sterkte van zo'n 33.000. Dat was nog steeds indrukwekkend. In de achttiende eeuw gold als vuistregel dat de sterkte van een leger op voet van vrede 1 tot 1,5 % van de bevolkingsomvang diende te bedragen. Op een bevolking van omstreeks 1,9 miljoen in het midden van de eeuw bracht de Republiek het tot een percentage van 1,7 tot 2 %, afhankelijk van een berekening op basis van de werkelijke sterkte dan wel de sterkte op papier. In de jaren van de Bataafse Republiek (1795-1806) daalde de legersterkte tot cijfers rond 22.000, om tijdens het Koninkrijk Holland (1806-1810) weer op te lopen tot omstreeks 37.000 als gevolg van de inschakeling van het koninkrijk bij de Franse oorlogvoering.³ Een betrouwbare schatting van het totaal aantal Nederlandse militairen dat in de periode van de Inlijving (1810-1813) diende in het leger van het Franse Keizerrijk komt uit op zo'n 35.000 man.⁴ De omslag kwam na het herstel van de Nederlandse onafhankelijkheid eind 1813. De in januari 1814 ontworpen vredesorganisatie voor het nieuwe Nederlandse leger beliep zo'n 52.000 man. In theorie was op basis hiervan, bij gelijktijdige oproeping van alle dienstplichtigen en reservisten, op termijn een oorlogssterkte van bijna 145.000 man mogelijk geweest.⁵ Daarmee zou de sterkte van het Ne-

1 O. van Nimwegen, *De Republiek der Verenigde Nederlanden als grote mogendheid. Buitenlandse politiek en oorlogvoering in de eerste helft van de achttiende eeuw en in het bijzonder tijdens de Oostenrijkse Successieoorlog (1740-1748)*, Amsterdam, 2002, 103.

2 O. van Nimwegen, 'Deser landen krijchsvolck'. *Het Staatse leger en de militaire revoluties 1588-1688*, Amsterdam, 2006, 421.

3 H.L. Zwitzer, 'De militie van de staat'. *Het leger van de Republiek der Verenigde Nederlanden*, Amsterdam, 1991, 175-178. J. Gabriëls, 'Tussen Groot-Brittannië en Frankrijk. De landstrijdkrachten van een onmachtige mogendheid' in: J.R. Bruijn, C.B. Wels (red.), *Met man en macht. De militaire geschiedenis van Nederland 1550-2000*, Amsterdam, 2003, 160. De genoemde cijfers voor de periode 1795-1813 slaan op de verhouding tussen de legersterkte en de bevolkingsomvang. De druk van de militaire inspanning op de staatsfinanciën was hoger dan die voor het eigen leger, omdat het Haags Verdrag van 16 mei 1795 met Frankrijk de Bataafse Republiek ook de betaling van 25.000 man Franse bezettingstroepen opdroeg.

4 J. Joor, *De Adelaar en het Lam. Onrust, opruiming en onwilligheid in Nederland ten tijde van het Koninkrijk Holland en de Inlijving bij het Franse Keizerrijk (1806-1813)*, Amsterdam, 2000, 340-342.

5 Dit is een theoretisch getal omdat het in 1814 ontworpen legerstelsel nooit in zijn volle omvang heeft gefunctioneerd. Het werd in 1815 achterhaald door een nieuwe, wettelijke regeling voor de militie. Bovendien kon, na de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden, uit een veel grotere bevolkingsomvang, namelijk 5,4 miljoen, tegen 2,2 miljoen

derlandse leger in vredes- en in oorlogstijd voor het eerst de aantallen van het midden van de achttiende eeuw weer hebben overschreden.⁶

Het leger van koning Willem I was dan ook een totaal andere organisatie dan zijn voorgangers en het kende een totaal andere verhouding tot de samenleving. Deze transformatie had zich in een korte periode, de twee decennia tussen 1795 en 1815, voltrokken. De belangrijkste verandering betrof de invoering van de militaire dienstplicht. Het leger van koning Willem I was een kader-militieleger. Op oorlogssterkte bestond het voor driekwart uit dienstplichtigen en voor één kwart uit beroepssoldaten en beroepskader. Het Staatse Leger was een zuiver beroepsleger geweest. Daarmee was ook de nationale samenstelling van het leger ingrijpend veranderd. Het Staatse Leger werd geworven op een internationale militaire arbeidsmarkt. Behalve Nederlanders, maakten Schotten, Zwitsers, Luiker Walen en vanaf het midden van de achttiende eeuw vooral Duitsers, om slechts de belangrijkste te noemen, er deel van uit.⁷ Het leger van het koninkrijk van Willem I was overwegend nationaal van samenstelling. Aanvankelijk telde het nog twee regimenten uit Nassau en vier regimenten uit Zwitserland, maar de eerste twee waren in respectievelijk 1815 en 1820 al weer afgedankt en de Zwitsers keerden in 1829 noodgedwongen naar hun valleien terug omdat ze niet meer in het nieuwe kader-militieleger pasten. Dit had tevens ingrijpende gevolgen voor de basis van de militaire kracht van het land. Had de omvang van het leger en het vermogen om oorlog te voeren vóór 1795 in de eerste plaats afgehangen van de kredietwaardigheid van de staat – militair vermogen was immers op de markt te koop en oorlog is zo kostbaar dat die op den duur niet uit de reguliere belastinginkomsten kan worden gefinancierd, maar slechts op basis van het overheidskrediet – nu hingen deze af van de bevolkingsomvang en de zwaarte van de dienstplichtlast die de overheid aan de bevolking kon opleggen. Een belangrijke verandering was ook dat het leger van Willem I in de eerste plaats een militair machtsinstrument van de staat en de overheid was, ten behoeve van de buitenlandse machtspolitiek en ten behoeve van de binnenlandse ordehandhaving. Het Staatse Leger van de tweede helft van de achttiende eeuw was bovenal een persoonlijk patronagenetwerk van de laatste twee stadhouders geweest en daardoor een functie van hun binnenlandse machtspolitiek ten opzichte van het regentenpatriciaat.⁸ Weliswaar behandelde de koning zelf zijn leger nog graag als een persoonlijk, dynastiek machtsinstrument en regelde hij veel bij Koninklijk Besluit, maar dat nam niet weg dat politieke en bestuurlijke verhoudingen inmiddels sterk waren veranderd. Het koninkrijk was een rechtsstaat met een grondwet en met bestuur op basis van wetten. Artikel 59 van de Grondwet van

voor het Noorden alleen, worden geput. De cijfers zijn wel een indicatie van de gevolgen van de invoering van de dienstplicht voor de oorlogssterkte van het leger. H. Amersfoort, *Koning en Kanton. De Nederlandse staat en het einde van de Zwitserse krijgsdienst hier te lande 1814-1829*, Den Haag, 1988, 62-90.

6 Amersfoort, *Koning en Kanton*, 88-90, 97-105.

7 Zwitser, *Militie van de staat*, 39-61.

8 Gabriëls, 'Tussen Groot-Brittannië en Frankrijk', 153. Voor de werking van dit dynastieke, quasi-monarchale patronagenetwerk en de stadhouderlijke clientela-staat zie A.J.C.M. Gabriëls, *De heren als dienaren en de dienaar als heer. Het stadhouderlijk stelsel in de tweede helft van de achttiende eeuw*, Den Haag, 1990.

Portret van koning Willem I. Den Haag, Nationaal Archief.



1815 bekleedde de koning weliswaar met het oppergezag over de vloten en legers, maar niet met het opperbevel. Verder was het beheer van het leger nu in handen van een professionele, ambtelijke organisatie binnen de centrale overheid, het departement van Oorlog. Dit ontwikkelde zich, binnen zijn mogelijkheden, tot een zelfstandige hoeder van het staatsbelang naast en zonodig tegenover de koning. En ten slotte moest de koning, na de grondwettelijke scheiding der machten, de zeggenschap over het leger delen met de Staten-Generaal die via de dienstplichtwet en de jaarlijkse dan wel tienjarige begrotingen de personele en financiële randvoorwaarden bepaalden.⁹

In al deze veranderingen weerspiegelt het militaire domein de modernisering van staat en samenleving die zo kenmerkend is voor de overgang van de achttiende naar de negentiende eeuw: het afscheid van het *Ancien Régime* en het begin van de moderne, gecentraliseerde, nationale eenheidsstaat en de daarbij behorende bureaucratisch-departementaal georganiseerde overheid. De onderdanen van de achttiende-eeuwse corporatistische stan-

⁹ H. Amersfoort, 'De strijd om het leger (1813-1840)' in: C.A. Tamse, E. Witte red., *Staats- en Natievorming in Willem I's Koninkrijk (1815-1830)*, Brussel, 1992, 186-206.

denstaat zagen zich in dit proces gheredefinieerd tot individuele staatsburgers met een eigen, rechtstreekse verhouding van rechten en plichten tot die nationale staat en overheid.

De gewapende burgerdienst

Een belangrijk militair aspect van die nieuwe verhouding van rechten en plichten tussen de staat aan de ene en de staatsburger aan de andere kant was, zoals gezegd, de dienstplicht. Deze gaf de legervorming een geheel nieuwe basis. Deze transformatie voltrok zich in Nederland in een nog korter tijdsbestek dan de eerder genoemde twee decennia. Zo'n zeven jaar volstonden hier, de periode van het Koninkrijk Holland en de Inlijving van de Hollandse departementen bij het Franse Keizerrijk. De invoering van de conscriptie en andere vormen van gewapende burgerdienst heeft tot maatschappelijke onrust, ongeregelheden, oproer en lijdelijk dan wel actief verzet en allerlei vormen van ontduiking geleid. Dat is gezien de vergaande gevolgen van de dienstplicht voor het persoonlijk leven van alle betrokkenen geen wonder, temeer daar het hier een verplichting voor een vreemde mogendheid betrof. Sterker nog, de gewapende burgerdienst bracht vrijwel alle Nederlandse militairen in Franse dienst over de grenzen en in oorlogsgevaar, ergens op de route van de eigen woonplaats naar Moskou en weer terug. Des te opmerkelijker is het daarom dat de Franse overheid er, geholpen door de Nederlandse bestuurlijke elite, desondanks in slaagde een goed werkend wettelijk en bestuurlijk stelsel op te bouwen, dat deed wat ervan werd verwacht: militairen leveren in de gevraagde aantallen, op de gevraagde momenten. Het verzet van de bevolking heeft de werking van het systeem nooit in gevaar gebracht. Hoe onwillig de dienstplichtigen ook mochten zijn, toen de overheid hen riep kwamen ze in overgrote meerderheid op en lieten zich bij het Franse leger inlijven. In nog geen drie en een half jaar accepteerde de Nederlandse bevolking de Franse dienstplicht en gewapende burgerdienst als een weliswaar zeer onaangenaam, maar vooral onontkoombaar lot. Aan de minimumvoorwaarde voor de goede werking van het legervormingsstelsel was zo voldaan. En dat is sindsdien zo gebleven.¹⁰ Paradoxaal genoeg legde zo een ongewenst, vreemd systeem mede de basis voor de probleemloze acceptatie van een eigen, nationaal dienstplichtstelsel direct na het herstel van de onafhankelijkheid eind 1813.

Alvorens meer in detail te treden over de Franse conscriptie is het nodig te wijzen op een fundamenteel onderscheid in het meer algemene verschijnsel van de gewapende burgerdienst, waar de dienstplicht deel van uitmaakt.¹¹ Aan de ene kant is er de vrijwillige burger-

¹⁰ Voor dit fundamentele kenmerk (moeten, niet willen en toch gaan) van het Nederlandse dienstplichtstelsel tot de meest recente periode zie: J. van der Meulen, *De verbeelding van de soldaat. Moderne oorlog en klassieke militaire cultuur*, Assen/Maastricht, 1990 en Van der Meulen, *De taal van de dienstplichtcultuur – omstandigheden, principes, normen, ambities – Een onderzoek onder dienstplichtige jongens over in militaire dienst moeten. En over niet hoeven. En over weigeren. En over willen*, Assen, 1984.

¹¹ Uitvoeriger hierover: H. Amersfoort, *Dienstplicht, draagvlak en democratie. Visies op de gewapende burgerdienst in Nederland en Europa sinds de achttiende eeuw*, Den Haag, 1996. Zie ook de klassieke studie van F.C. Spits, *De metamorfose van de oorlog in de 18e en 19e eeuw. Tien historische studies over oorlog, strategie en legervorming*, Assen, 1971, 133-141.

wapening waarbij de gewapende macht van onderop, uit de lokale samenleving zelf, tot stand komt. Aan de andere kant is er de conscriptie. Dit is een door de centrale overheid bij wet of besluit aan de bevolking opgelegde verplichting als soldaat in het leger te dienen. De legervorming geschiedt hier van bovenaf, vanuit de centrale overheid. Zij heeft daarvoor de vorm van een belasting in natura. Van belang is nu dat deze twee, hoewel elkaars tegenpool, tijdens de Franse Revolutie nauw met elkaar zijn verbonden geraakt en zelfs uit elkaar voortvloeden.

De vrijwillige burgerwapening berust op het historische recht van het politiek actieve deel van de samenleving de wapens te dragen en de daarmee verbonden plicht de bestaande politiek-maatschappelijke orde te beschermen. In het *Ancien Régime* zijn dit de schutterijen en andere plaatselijke milities, gevormd uit de gegoede burgerij. Zij zijn instituten van de corporatistische standenmaatschappij. Nauw verwant hieraan is de notie dat vrijwillige burgerwapening berust op het recht van de bevolking zich gewapend te verzetten tegen een tirannieke overheid. In de Republiek beriepen de Patriotten zich hierop bij de organisatie van hun exercitiegenootschappen en vrijkorpsen ten behoeve van hun strijd tegen het stadhouderslijk bewind om de, in hun ogen, stagnerende politiek-maatschappelijke orde te regenereren, tot de Pruisische interventie in 1787 daaraan een eind maakte.¹² Dat de Patriotten hun strijd lokaal, in de steden en gewesten begonnen, is verklaarbaar omdat in de Republiek de politieke macht daarop berustte en de macht over de Unie van onderop moest worden veroverd.

In Frankrijk maakte de Franse Revolutie een einde aan de standenstaat door de vrijheid, gelijkheid en broederschap van alle burgers te proclameren. Op grond hiervan konden radicale revolutionairen de vrijwillige burgerwapening, die de revolutie van meet af aan had begeleid, losmaken van haar lokale wortels en projecteren op de nieuwe, nationale eenheidsstaat. De burgerwapening werd zo in dienst gesteld van het leger van de staat en gebruikt voor de bescherming van de verworvenheden van de revolutie tegen militaire interventie door reactionaire buitenlandse mogendheden, Pruisen en Oostenrijk en tegen contrarevolutionaire opstanden binnen de eigen grenzen. Deze wisseltruc van vrijwillige lokale burgerwapening naar militaire dienst in het leger van de staat riep de *soldat-citoyen* in het leven. De dienst in het leger was voor hem een burgerplicht die liefst vrijwillig werd aanvaard omdat zij rechtstreeks voortvloeide uit het recht als mondige burger in het politieke proces te participeren. Politiek burgerrecht en militaire burgerplicht waren, in het concept van de *soldat-citoyen*, onlosmakelijk met elkaar verbonden en met de nationale eenheidsstaat. De losmaking van de burgerwapening van haar lokale wortels en overbrenging ervan naar de nationale staat, voltrok zich in een aantal elkaar snel opvolgende stappen. Vervolgens smeedde de Republiek in 1798, dus in haar einddagen, de nationale burgerwapening om tot een bij wet, van boven af, aan de bevolking opgelegd dienstplichtstelsel, de *conscriptie*.

12 J. Roegiers, N.C.F. van Sas, 'Revolutie in Noord en Zuid' in: J.C.H. Blom, E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Amsterdam 1994, 297-310. Joan Derk van der Capellen, *Aan het volk van Nederland. Het patriottisch program uit 1781*, ingeleid en geannoteerd door drs. H.L. Zwitzer, Amsterdam, 1987, 10-13.

tion. Zij verschaftte Napoleon vanaf 1799 het middel om de bevolking van Frankrijk en later het Keizerrijk op niet eerder vertoonde schaal te exploiteren voor de oorlogvoering.¹³

La conscription

Hoe voltrok de juist kort aangeduide transformatie van de burgerwapening zich meer in detail? Al voor de beroemde 14 juli 1789 hadden zich lokale burgermilities gevormd, de *Gardes Nationales*. Zij stonden onder commando van de plaatselijke revolutionaire overheid en handhaafden de lokale rust en orde, dat wil zeggen drukten contrarevolutionairen de kop in. Het toen nog niet gezuiverde beroepsleger werd daarvoor niet betrouwbaar genoeg geacht. In januari 1791 kreeg de *Garde Nationale* een militaire organisatie, in bataljons die in de linietactiek zouden worden opgeleid. Deze maatregel maakte het de *Assemblée* mogelijk om in juni van dat jaar een *conscription libre* af te kondigen, wat zoveel wilde zeggen dat militaire commandanten 5% van de sterkte van de *Garde Nationale* in hun ressort, onder het mom van vrijwilligheid, konden vorderen voor het leger. De 169 bataljons van *gardes volontaires* die zo werden gevormd bezetten de garnizoenen, zodat de daar gelegerde eenheden van het leger te velde konden gaan om de republiek te verdedigen. Deze vordering verliep soepel in het klimaat van revolutionaire, patriottische opwinding als gevolg van de mislukte vlucht poging van koning Lodewijk XVI op 20-21 juni 1791. Op 5 juli verklaarde de *Assemblée* 'la patrie en danger' en militariseerde zij de *Garde Nationale* in haar geheel. Zij gaf tevens opdracht daaruit nog tientallen bataljons te formeren, die vervolgens in de regimenten van het leger werden opgenomen en naar de grenzen gestuurd. In de loop van 1792 maakten veel leden van de *Garde Nationale* gebruik van hun recht naar huis terug te keren, of deserterden eenvoudigweg. Om het leger op sterkte te houden en de republiek voor te bereiden op de komende oorlog tegen Engeland, de Republiek der Verenigde Nederlanden en Pruisen,¹⁴ lanceerde de *Convention* in februari 1793 een oproep aan het Franse volk vrijwillig in het leger dienst te nemen.¹⁵ Het bewind legde daartoe aan de gemeenten verplichte contingenten op, hen daarbij de vrijheid latend deze naar eigen inzicht te vullen: door premies uit te loven, vrijwilligers op te roepen of aan te wijzen, de armenhuizen leeg te halen,

13 Het hierna volgende berust op G. Bodinier, 'La révolution et l'armée', G. Bodinier, 'La politique militaire de la révolution et l'organisation de la défense nationale', G. Bodinier, 'L'armée de la révolution et ses transformations' in: A. Corvisier (red.), *Histoire militaire de la France* (4 dln), Parijs, 1992-1994, dl. 2. De 1715 à 1871 (1992) resp. 195-220, 221-233 en 235-260; J. Welten, *In dienst voor Napoleons Europese droom. De versterking van de plattelandssamenleving in Weert*, Leuven, 2007. Zie ook J. Lynn, *The bayonets of the Republic. Motivation and tactics in the army of revolutionary France, 1791-1794*, Boulder, 1996, met name 43 en volgende; P. Paret, 'Nationalism and the sense of military obligation' in: P. Paret, *Understanding War. Essays on Clausewitz and the History of military power*, Princeton NJ, 1992, 39-52; P. Paret, 'Conscription and the end of the Ancien Régime in France and Prussia' in: P. Paret, *Understanding War*, 53-74; O. Connelly, *The Wars of the French Revolution and Napoleon, 1792-1815*, Londen/New York, 2006; H.D. Blanton, 'Conscription in France during the era of Napoleon' in: D. Stoker, F.C. Schneid, H.D. Blanton (red.), *Conscription in the Napoleonic Era. A revolution in military affairs?*, Londen/New York, 2009, 6-23.

14 De oorlog aan Groot-Brittannië en de Republiek werd verklaard bij wet van 1 febr. 1793: C.-M. Galisset, *Corps du droit français, ou Recueil complet des lois, décrets, arrêtés, ordonnances, sénatus-consultes, réglemens, avis du Conseil d'état, instructions ministérielles, publiés depuis 1789 jusqu'à nos jours*, Paris 1833-1858, T. I, 905.

15 Wet van 21 febr. 1793, Galisset, *Corps*, I, 917-920.

erover te stemmen en wat hun verder goeddacht. Het resultaat viel tegen. In de Vendée en elders braken zelfs gewapende opstanden uit. Daarom besloot het *Comité de salut public* op 23 augustus 1793 tot de vlucht vooruit door de algehele mobilisatie van het Franse volk af te kondigen, de *levée en masse*.¹⁶ Omdat het bewind de invoering van een wettelijk geregelde dienstplicht als permanent instrument van legervorming, nog te riskant vond, kreeg de *levée en masse*, in navolging van die van februari, de vorm van een eenmalige vordering. Zij riep alle jonge mannen in de leeftijd van achttien tot vijfentwintig jaar onder de wapenen. De vordering was persoonlijk en niet overdraagbaar aan een plaatsvervanger. Wel waren individuele vrijstellingen mogelijk, onder andere voor arbeiders in de wapenindustrie. Een krachtige propagandacampagne, die de opkomst voorstelde als een lakmoesproef van de ware revolutionaire en patriottische gezindheid, begeleidde de oproeping. De rest van de bevolking kreeg opdracht het leger van de benodigde wapens, kleding en voeding te voorzien en de jeugd tot de oorlog aan te sporen. Door deze opeenvolging van maatregelen groeide het Franse leger van omstreeks 150.000 man in 1791 tot 750.000 man in 1794, een voor die tijd ongekend aantal.

Maar hiermee had de revolutie ook wel haar maximale spankracht bereikt. In de volgende jaren daalde de sterkte van het leger gestaag, tot rond de 350.000 man in maart 1798. Dit was veel te laag voor de verschillende fronten waarop Frankrijk inmiddels oorlog voerde. Een nieuwe militaire crisis diende zich aan. Om hieraan te ontkomen ging het *Directoire* eindelijk over tot de invoering van een wettelijk geregelde dienstplicht, de *loi Jourdan-Delbrel*, aangenomen door de *Convention* op 5 september 1798.¹⁷ De wet bepaalde dat alle mannen in oorlogstijd onder de wapenen konden worden geroepen en dat het leger in vreedstijd op sterkte werd gehouden door vrijwillige werving en, waar deze te kort schoot, door het opleggen van een jaarlijks te bepalen contingent dienstplichtigen. Om dat laatste mogelijk te maken werden alle mannen aan het eind van hun twintigste levensjaar ingeschreven in het conscriptieregister, waar ze zouden blijven tot zij hun vijfentwintigste jaar hadden bereikt. In vreedstijd gold een actieve dienst van twee jaar, waarna de *conscrit* tot zijn 45ste jaar als reservist oproepbaar bleef. In oorlogstijd, en dat was de periode tot 1814 nagenoeg in zijn geheel, was de periode van werkelijke dienst feitelijk onbegrensd. Bij de invoering van de wet werden alle vijf jaarklassen onmiddellijk oproepbaar verklaard. In de volgende jaren vormden de nieuwe twintigjarigen een klasse waaruit het voor dat jaar bepaalde contingent zou worden opgeroepen. Daartoe werd het contingent naar rato van de bevolkingsomvang omgeslagen over de *departements*, *arrondissements* en *communes*. Deze bestuurlijke eenheden waren in 1789-1790 gevormd, als één van de eerste daden van het *Directoire*.¹⁸ De uitvoering van de dienstplichtwet was dus een taak van de burgerlijke autoriteiten op de verschillende bestuurlijke niveaus. Na voltooiing van de lichte droegen de burgerlijke

¹⁶ Galisset, *Corps*, I, 1043.

¹⁷ Galisset, *Corps*, I, 1828-1831; L. Rondonneau, *Code de la conscription ou recueil des Lois, Arrêtés, Décrets, Sénatus-Consultes et Avis du Conseil d'État, relatifs à l'exécution de la Conscription, Depuis l'an VI jusqu'au mois de juillet 1810*, Paris 1810, 3-17.

¹⁸ Wetten van 22 dec. 1789 en 26 febr. 1790, Galisset, *Corps*, I, 21-30 en 35-39.

autoriteiten de rekruten over aan de militaire autoriteiten: de dienstplichtigen uit de diverse gemeenten verzamelden zich in de hoofdplaats van het arrondissement en marcheerden onder militaire begeleiding naar de garnizoensplaats van het regiment waarvoor zij bestemd waren, om daar te worden ingelijfd. Een regiment ontving hierbij in principe zijn dienstplichtigen uit een vast aan het regiment gekoppeld arrondissement, zodat de dienstplichtigen van huis uit door een zeker saamhorigheidsgevoel bij elkaar werden gehouden.

Omdat de jaarklasse groter was dan het contingent moest worden bepaald wie wel en wie niet daadwerkelijk onder de wapenen kwam. Aanvankelijk gebeurde dat op aanwijzing van de *maire* van de *commune* waar de *conscrit* in de burgerlijke stand was ingeschreven. De *maire* kende immers de gezins- en andere omstandigheden ter plaatse het best. Op grond hiervan kon hij minder nuttige of zelfs lastige inwoners, zoals werklozen, bewoners van armenhuizen en weeshuizen of criminelen, uit zijn gemeente verwijderen. Tevens kon hij, zolang althans de vulling van het contingent niet in gevaar kwam, voorkomen dat gezinnen in de problemen kwamen door het wegvallen van een kostwinner of dat de samenleving schade leed door een dalende productie in de landbouw of nijverheid. Toen bleek dat dit tot corruptie leidde, omdat de *maires* hun bevoegdheden ook gebruikten voor het verlenen van persoonlijke gunsten, werd bij de wet van 29 december 1804¹⁹ de loting ingevoerd om te bepalen wie wel (de *mauvais numéros*) en niet (de *bons numéros*) daadwerkelijk onder de wapenen kwamen.²⁰ Tevens werd nu het hele proces van de conscriptie, dat wil zeggen van de inschrijving in conscriptieregister op basis van de burgerlijke stand, via de medische keuring van de gehele jaarklasse tot de loting en aanwijzing voor het contingent, opgedragen aan de *sous-prefects* van de arrondissementen en de door hem voorgezeten lotingscommissie. De *prefect* oefende daar als voorzitter van de *conseil de recrutement* toezicht op uit. De rol van de *maire* nam daardoor formeel gezien af, maar in de praktijk bleef hij, vooral op het platteland, dankzij zijn grondige kennis van de plaatselijke omstandigheden en de directe toegang tot de registers van de burgerlijke stand, een effectieve middelaar tussen de bijzondere belangen van de bevolking en de *prefect* als personificatie van de centrale staat. De *prefect* was het ook die de belasting oplegde die werd geheven bij degenen die om medische redenen waren afgekeurd. Ten slotte besliste de *prefect* over de vrijstellingen. Vrijgesteld waren namelijk gehuwde mannen, weduwnaars dan wel gescheiden mannen met kinderen, enig zonen die kostwinner waren voor hun weduwe geworden moeder en de oudste van wees geworden broers. Verder zou niet meer dan één zoon per gezin worden opgeroepen (broederdienst). Vrijstelling was overigens niet definitief. Vrijgestelden werden administratief in de *réserve* geplaatst, zodat ze eventueel later alsnog konden worden opgeroepen. Wie niet in persoon aan de loting kon deelnemen, zoals in het geval van seizoenarbeiders, diende zich door een familielid te laten vertegenwoordigen.

Aanvankelijk bestond loting uit een viertal afzonderlijke lotingen voor verschillende

19 Rondonneau, *Code*, 180-204, loting 187-188.

20 De aanduidingen *bon* en *mauvais* verwijzen uiteraard naar de opvatting van de *conscrit*, niet naar die van de autoriteiten.

modaliteiten van de dienstplicht, maar bij het decreet van 29 december 1804²¹ werd dit vervangen door een keuring van de gehele jongste jaarklasse, gevolgd door een loting voor het jaarlijkse, vaste contingent.²² Goedgekeurde, maar niet ingelijfde dienstplichtigen werden nu collectief in dezelfde administratieve categorie geplaatst, het *dépôt*. Medische uitvallers en andere verliezen voor het contingent werden nu uit het depot vervangen door eenvoudig de dienstplichtige met het laagste niet-ingelote nummer in te lijven. Tevens ontstond zo de mogelijkheid uit het depot van één of meer jaren op een later tijdstip één of meer buitengewone lichten op te roepen. Daarmee kreeg het bewind een zeer flexibel legervormingsinstrument in handen. Napoleon zou hiervan later uitbundig gebruik maken, eerst om de *Grande Armée* op te bouwen en later, na de vernietiging daarvan in Rusland, nieuwe legers op te richten.

Maar of nu aanwijzing of loting bepaalde wie werd ingelijfd, in beide gevallen kreeg de conscriptie daarmee een kenmerk dat alle dienstplichtstelsels gemeen hebben, namelijk dat de verplichting om in het leger te dienen in beginsel universeel en voor iedereen gelijk is (alle mannen zijn dienstplichtig), maar dat de uitvoering ongelijkheid schept: eerst door slechts een beperkt aantal jaarklassen aan de medische keuring en loting te onderwerpen en vervolgens daarvan slechts het ingelote deel daadwerkelijk in te lijven. Deze ongerijmdheid is altijd en overal waar dienstplichtsystemen werden ingevoerd een belangrijke bron van maatschappelijke onvrede met de dienstplicht geweest.

Dat ook de *Convention* worstelde met die ongerijmdheid blijkt uit de gang van zaken rond de *remplacement militaire*, de plaatsvervangingswet. Deze hield in dat de *conscriit* die was aangewezen dan wel medisch was goedgekeurd en had ingeloot, de mogelijkheid kreeg iemand in zijn plaats te laten dienen, mits deze uit dezelfde *commune* kwam, aan de medische vereisten voldeed en zelf aan de verplichtingen van de dienstplichtwet had voldaan. De plaatsvervangingswet werd in april 1799²³ toegestaan, maar direct weer afgeschaft met het argument dat zij afbreuk deed aan de algemeenheid van de dienstplicht. Voorstanders brachten daartegen in dat de revolutie niet alle ongelijkheden had opgeruimd. Er waren nu eenmaal verschillen in opleidingsniveau, rijkdom en maatschappelijke positie, zodat er ook verschillen bestonden in ieders bijdrage aan het maatschappelijk leven. In deze opvatting was het eenvoudige soldatenbestaan en de daaraan verbonden risico's voor lijf en leden eerder de roeping van de lagere klassen. Het was maatschappelijke verspilling het gegoede en goed opgeleide deel van de natie aan hetzelfde lot te onderwerpen. De *arrêté* van 8 maart 1800 verplichtte (!) daarom ouders die meer dan een bepaald bedrag aan belasting betaalden,

21 Galisset, *Corps*, II, 548, verwijzend naar het decreet van 26 aug. 1805 (Galisset, *Corps*, II, 608-616); Rondonneau, *Code*, keuring 183-186, loting 187-188; hetzelfde in de wet van 26 aug. 1805 (Rondonneau, *Code*, 212-231).

22 Dit betrof respectievelijk de loting voor degenen die onmiddellijk zouden worden ingelijfd voor de vulling van het contingent, de loting voor het *quart de supplément*, waaruit de vervangers kwamen voor dienstplichtigen die medisch werden afgekeurd, de loting voor de *réserve*, waaruit gevechtsverliezen bij de eenheden zouden worden aangevuld en tot slot de loting voor het *quart de supplément* van de *réserve*.

23 Niet in Galisset, *Corps*.

voor hun ingelote zoon een plaatsvervanger (uit de reservisten) te stellen.²⁴ Opmerkelijk daarbij is dat de dienstplicht dus niet alleen werd gezien als een individuele zaak van de dienstplichtige burger zelf, maar ook een die zijn ouders raakte.

De wet van 26 april 1803 beslechtte de strijd. Zij stond plaatsvervanging toe als recht van alle dienstplichtigen.²⁵ Gedurende de eerste twee jaar van de dienstplichtige periode was de geremplaceerde aansprakelijk voor zijn vervanger wanneer deze deserteerde, wat wilde zeggen dat hij in dat geval een nieuwe plaatsvervanger moest stellen of alsnog zelf opkomen.²⁶ De plaatsvervanging vergrootte natuurlijk de ongelijkheid van de conscriptie nog verder. Het bij notariële acte opgestelde contract tussen de dienstplichtige en zijn plaatsvervanger bepaalde ook de beloning die de remplaçant ontving. Het gemiddelde lag op zo'n tweeduizend francs, maar tegen het einde van het *Empire*, toen de lichteningen elkaar in hoog tempo opvolgden en de vraag naar plaatsvervangers toenam terwijl het aanbod juist daalde, kwamen sommen van tienduizend francs voor.²⁷

Nu de overheid van de dienstplicht gedeeltelijk een economische kwestie maakte, reagerden aanstaande dienstplichtigen navenant. Zij sloten onderlinge verzekeringen of sloten verzekeringen af bij particuliere bedrijven die, mocht het lot hun treffen, de kosten van een plaatsvervanger voor hun rekening namen. Dergelijke praktijken waren verboden, maar onuitroeibaar. Ook kwam het voor dat de familie of hele dorpsgemeenschap de kosten van een plaatsvervanger op zich nam. Desondanks bleef plaatsvervanging kostbaar. In de jaren 1807-1811 bestond daardoor niet meer dan 4 % van de ingelijfden uit plaatsvervangers, daarna zelfs niet meer dan 1 à 2 %.²⁸ Een andere mitigerende factor was, behalve de al genoemde rol van de *maire*, het feit dat er *conscrits* door de mazen van de wet heen glipten door bestuurlijke fouten of verzuimen dan wel door frauderende keuringsartsen en corrupte ambtenaren. Verder zag de centrale overheid zich gedwongen bij het opleggen van de quota aan de departementen rekening te houden met verschillen in maatschappelijke acceptatie van de conscriptie en het aantal vrijstellingsgronden in de loop der tijd aanzienlijk uit te breiden. Het paradoxale gevolg van alle mitigerende maatregelen en factoren was overigens dat zij tegelijkertijd de ongelijkheid van de verdeling van de dienstplichtlast verder in de hand werkten en zo een nieuwe bron van maatschappelijke onvrede met het stelsel vormden.

De uitvoering van de *loi Jourdan-Delbrel* was, zoals gezegd, opgedragen aan de burgerlijke autoriteiten in de departementen. De werking van het Franse bestuurssysteem en de bestuurlijke kracht die er, ondanks alle gebreken, van uitging, is één van de belangrijkste verklaringen van het betrekkelijke gemak waarmee de Franse bevolking, na het wegebben

24 Galisset, *Corps*, I, 2077-2080; een tweede regeling van 8 maart 1805 regelde de conscriptie (Galisset, *Corps*, I, 2080-2088; Rondonneau, *Code*, 67-68).

25 Galisset, *Corps*, II, 337-338; Rondonneau, *Code*, 106.

26 Ook in het decreet van 29 dec. 1804 (Rondonneau, *Code*, 193-197), Galisset, *Corps*, II, 548, verwijst hier naar het decreet van 21 aug. 1805 (Galisset, *Corps*, II, 613) voor de details.

27 Tweeduizend francs was grosso modo twee maal het jaarinkomen van een geschoolde handwerksman.

28 B. Schnapper, *Le remplacement militaire en France, quelques aspects politiques, économiques et sociaux du recrutement au XIX siècle*, Parijs, 1968, 26.

van de revolutionaire opwinding, de invoering van de dienstplicht als een onontkoombaar lot aanvaardde. Het is met name aan de sluitende procedures, de bijbehorende stroom formulieren, beschikkingen en ambtelijke correspondentie binnen het overheidsapparaat, voorts aan de ambtelijke correspondentie met de dienstplichtigen en tot slot aan de niet af latende ijver van de prefecten te danken geweest, dat het Franse leger kon rekenen op een voortdurende toevloed nieuwe rekruten. Waar dit alles tekort schoot, kwam het repressie-apparaat in het geweer. Dit betrof in het bijzonder de *réfractaires*, dat wil zeggen degenen die de dienstplicht ontdoken door niet te verschijnen bij de keuring en loting en de *retardaires*, dat wil zeggen degenen die na inloting niet kwamen opdagen bij de afmars naar hun regiment. En dit betrof de *deserteurs*, dus degenen die, eenmaal ingelijfd, hun regiment zonder verlof blijvend de rug toekeerden.

Dienstplichtontduiking was strafbaar. De wet van 5 september 1789 stelde verlies van politieke en burgerrechten in het vooruitzicht,²⁹ de wet van 8 maart 1800 deed daar nog wat bij: zware maximumstraffen van vijf jaar dwangarbeid (bijvoorbeeld aan vestingwerken) en een boete van 1500 francs.³⁰ Constateerde de lotingscommissie dat een dienstplichtige die in het conscriptieregister was opgenomen, op de dag van de loting niet verscheen, dan plaatste de prefect hem onmiddellijk in het contingent; de burgemeester gaf hem aan bij de oorlogsraad, die bevoegd was hem te vervolgen en te straffen.³¹ Was de dienstplichtige niet bij machte de boete te betalen, dan werd het bedrag verhaald op zijn ouders. Konden ook zij het bedrag niet opbrengen, dan mochten zij gedwongen inkwartiering tegemoet zien.³² Ook kwam het voor dat de boete en inkwartiering werden opgelegd aan de gehele dorpsgemeenschap waaruit de ontduiker stamde. Deze straffen konden ook al ten uitvoer worden gelegd zolang de *retardaire* voortvluchtig was. Op deze wijze organiseerde de overheid een dikwijls effectieve sociale druk op de dienstplichtige om van ontduiking af te zien dan wel, als hij er toch toe overging, zijn onderduikersbestaan op te geven en zich alsnog te laten inlijven. Ook bij de bestraffing volgde de overheid dus het beginsel dat de dienstplicht niet alleen het individu aanging, maar ook zijn maatschappelijk omgeving. De uit de standenmaatschappij stammende opvatting dat de gewapende burgerdienst wortelde in de lokale samenleving deed dus nog steeds opgeld, ook al betrof het nu een verplichting voor de nationale overheid en militaire organisatie. Bij de sociale druk speelde de kerk eveneens een rol. Aanvankelijk stond de clerus afwijzend tegenover de dienstplicht. Na het concordaat van Napoleon met paus Pius VII van 15 juli 1801 veranderde dit. Voortaan steunde de kerk de conscriptie vanaf de kansel.

De straffen bij desertie waren strenger dan bij ontduiking: verlies van burgerrechten, verlies van het recht te erven, een boete van 3.000 francs en terugzending naar het regiment. Bij recidive, met name na eerder te hebben geprofiteerd van een amnestieregeling,

29 Wet van 5 september 1789, Galisset, *Corps*, I, 1828-1831.

30 Galisset, *Corps*, I, 2080-2081; Rondonneau, *Code*, 71.

31 Arrêté van 8 maart 1800, art. 1.8, Galisset, *Corps*, I, 2077-2080.

32 Wet van 26 april 1803, Galisset, *Corps*, II, 337-338; Rondonneau, *Code*, 104.

en bij desertie met medeneming van de militaire uitrusting vielen de straffen nog strenger uit, tot en met de doodstraf. Op desertie onder het oog van de vijand stond de doodstraf zonder meer.

De opsporing van dienstplichtontduikers en deserteurs was één van de taken van de *Gendarmerie*, vanaf 1790 de aanduiding voor de vroegere *maréchaussée*. Het decreet van 16 jan. 1791 regelde haar taken en organisatie.³³ Hoofdtak was de politiedienst op het platteland en de doorgaande wegen. De *Gendarmerie* behoorde tot het leger en bestond uitsluitend uit Frans beroepspersoneel (ook in de ingelijfde gebieden) dat hoofdzakelijk werd gerekruteerd uit voormalige militairen. Zij was georganiseerd in divisies, compagnieën en brigades. De kleinste eenheid, de brigade, bestond uit een onderofficier en zo'n vijf tot tien bereden of onbereden *gendarmes* en was doorgaans gekazerneerd in een aangepast woonhuis, inclusief stal en cachot. In de kazerne woonden de *gendarmes*, met hun eventuele echtgenotes en kinderen. De brigades lagen op zo'n vier uur gaans van elkaar verwijderd, zodat de *Gendarmerie* tot diep in de samenleving het overheidsgezag kracht kon bijzetten. Hoewel een militaire eenheid, stond zij onder de dagelijkse operationele leiding van een burgerlijke autoriteit, de prefect, en konden zowel bestuurlijke als justitiële instanties een beroep op haar doen. Voor grotere opsporingsacties van dienstplichtontduikers en deserteurs kon de *Gendarmerie* zich laten bijstaan door mobiele colonnes van het leger en, in de grensstreken, door de *douaniers*.

Door de *loi Jourdan-Delbrel* en alle maatregelen die daaruit voortvloeiden voorzag Frankrijk zich van een, ondanks alle gebreken en beperkingen, bruikbaar systeem van geregelde aanvulling van de sterkte van het leger. De wet maakte de legervorming los van revolutionaire gevoelens en regelde de conscriptie voor elke volgende jaarklasse in de toekomst. De *loi Jourdan-Delbrel* voltooide zo de transformatie van legervorming van onderop, met een beroep op vrijwilligheid uit burgerrecht, naar legervorming van bovenaf op basis van een wettelijke verplichting ten behoeve van de nationale overheid. Onder het *Consulat* (1799-1804) en het *Empire* (1804-1814/15) van Napoleon Bonaparte, met hun autoritaire, monarchale regeringsvorm, werd vervolgens de koppeling tussen dienstplicht en politiek actief burgerschap verbroken. De conscriptie werd een belasting in natura, door de bevolking veelzeggend aangeduid als een *impôt de sang*. De bereidheid te dienen in het leger berustte nu eerder op de persoonlijkheidscultus rond de Keizer en zijn militaire successen en op de soepele werking van het bestuurs- en repressieapparaat dat de dienstplicht afdwong.

Het Koninkrijk Holland 1806-1810

De *loi Jourdan-Delbrel* en het hele hierboven beschreven dienstplichtsysteem werden na de inlijving van het Koninkrijk Holland bij het Franse Keizerrijk in 1810 ook daar van kracht.

³³ Galisset, *Corps*, I, 274-278. De wet van 8 maart 1800 verwijst naar deze taken, evenals de wet van 6 aug. 1802 (Galisset, *Corps*, II, 240 [geheel vervangen door het decreet van 26 aug. 1805]: Rondonneau, *Code*, 77, 83, 93).

Maar dat was niet de eerste confrontatie van Nederland met de Franse behoefte aan militairen. In de eerste plaats was de wet al in 1798 van kracht geworden in de gebieden die de Bataafse Republiek bij het Haags Verdrag van 16 mei 1795 aan Frankrijk had afgestaan, namelijk Staats-Vlaanderen, Maastricht, Staats Opper-Gelder, Staatse Landen van Overmaas en de redemptiedorpen.³⁴ In de tweede plaats heeft het Koninkrijk Holland verschillende vormen gekend van requisitie van de burgerbevolking voor militaire doeleinden. Te denken valt aan de vordering van vissersschepen en hun bemanningen voor troepentransporten en de verplichte tewerkstelling van boeren bij de aanleg van fortificaties in Zeeland, beide in de zomer van 1809 naar aanleiding van de Britse invasie op Walcheren. Die inval bracht de koning er ook toe enkele bataljons ‘vrijwilligers’ in Zeeland te vormen, die bij gebrek aan animo gedeeltelijk moesten worden gevuld door aanwijzing door de gemeentebesturen.³⁵

Verder heeft Lodewijk Napoleon zich van 1806 tot 1809 bijzonder ingespannen om jongens uit de weeshuizen en armenhuizen in het leger op te nemen, een methode die overigens in de Republiek voor de vloot ook al was toegepast. Aanleiding was het uitbreken van de Vierde Coalitieoorlog in 1806, die ertoe leidde dat een groot deel van de Hollandse troepen samen met de Franse bezettingstroepen naar Duitsland vertrok.³⁶ De verplichting hun wezen en armen naar het leger op te zenden stuitte bij de besturen van de gestichten op bezwaren en leidde tot publieke onrust, waarna de maatregel, in oktober 1806, werd omgezet in een vrijwillige opzending. In 1808 deed de koning een nieuwe poging door de oprichting van de Militaire Kweekschool, waar voortaan de wezen en door hun ouders verlaten jongens zouden worden ondergebracht en voor dienst in het leger opgeleid. Voor de kinderen van zeven tot dertien jaar richtte hij in dat verband het Koninklijk Instituut op, gevestigd in zijn voormalige paleis op het Haagse Binnenhof. De Koninklijke Pupillen of Kwekelingen zouden dienen in een afzonderlijk onderdeel van het leger, het in 1809 opgerichte Legioen *Vélites*, met depots in Amersfoort en Naarden. Hoewel al deze projecten met grote moeilijkheden gepaard gingen, telde het koninkrijk op het moment van de Inlijving niet minder dan 1.410 Koninklijke Pupillen en 1.267 *Vélites*.³⁷ Zij werden bestemd voor dienst op de Hollandse oorlogsvloot en later, in maart 1811, ingedeeld bij de *Garde Impériale*.

De belangrijkste militaire verplichting van de burgerbevolking was echter de Gewapende Burgermacht, ingesteld bij Besluit van 5 juni 1806, dezelfde dag dat het Koninkrijk Holland was uitgeroepen.³⁸ Het Besluit was nog genomen door Rutger Jan Schimmel-

34 Voor de volledigheid zij vermeld dat de conscriptie ook werd ingevoerd in de al eerder veroverde Oostenrijkse Nederlanden, waartoe gemeenten behoorden die na de Franse tijd aan het rijk van Willem I zouden worden toegevoegd, zoals Weert en omgeving.

35 Voor de Engelse en Hollandse operaties op Walcheren zie: T. van Gent, ‘Napoleon beschouwde Vlissingen als onneembaar. Verdediging en verovering van Walcheren’ in: V. Enthoven, *Een haven te ver. De Britse expeditie naar de Schelde van 1809*, Nijmegen, 2009, 83-109. W. Uitterhoeve, ‘Het koninkrijk verdedigd. Opbouw en afloop’ in: Enthoven, *Een haven te ver, 177-197*. T. van Gent, *De Engelse invasie van Walcheren in 1809*, Amsterdam, 2001.

36 M. van der Hoeven, *Van de Weser tot de Weichsel. Het leger van het Koninkrijk Holland en de Duitse veldtochten van Napoleon 1806, 1807 en 1809*, Amsterdam, 1994.

37 Joor, Adelaar en Lam, 298-316.

38 Joor, Adelaar en Lam, 283-298.

penninck, raadpensionaris van het Bataafsch Gemeenebest, en Lodewijk Napoleon nam het nagenoeg ongewijzigd over. De gedachte dat het zwakke beroepsleger aangevuld zou moeten worden met een bepaalde vorm van dienstplicht stamde uit de Bataafse Republiek. De patriottenbeweging had in de periode voorafgaand aan de Pruisische interventie in 1787 immers haar militaire kracht ontleend aan vrijwillige burgerwapening, de bekende exercitiegenootschappen en vrijkorpsen. Het lag voor de hand dat de Patriotten, eenmaal aan de macht gekomen, deze vrijwillige militaire dienst, net als dat in Frankrijk gebeurde, zouden transformeren tot een door de centrale overheid opgelegde en geregelde dienstplicht. De Bataafse Republiek kondigde dan ook de oprichting van een Gewapende Burgermacht af. De maatregel zou echter, als gevolg van de geringe animo onder de bevolking en de stedelijke autoriteiten, grotendeels een dode letter blijven.³⁹

Het besluit van 1806 deed dus een nieuwe poging, nu met meer succes. Het bepaalde dat in alle plaatsen met meer dan 2.500 inwoners Gewapende Burgermachten moesten worden opgericht en dat daarvoor alle mannen van achttien tot vijftig jaar moesten worden geregistreerd. Beoefenaars van vrije beroepen en ambtenaren werden vrijgesteld en tevens bestond de mogelijkheid de verplichting af te kopen. De Gewapende Burgermachten waren plaatselijke korpsen, onder operationeel bevel van het gemeentebestuur en werden overal op uniforme wijze militair georganiseerd in bataljons en compagnieën. Zij stonden onder toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken. Hun taak bestond uit de lokale ordehandhaving, maar in garnizoensplaatsen konden zij ook met militaire bewakings- en beveiligingstaken worden belast. Dat laatste werd actueel bij het uitbreken van de oorlog in 1806, toen een aantal regimenten van het leger zijn garnizoenen verliet en de Burgermachten moesten worden geactiveerd om de garnizoenstaak over te nemen. De versterking van de dagelijkse bezigheden en het uitblijven van schadeloosstelling leidden op verschillende plaatsen tot onrust bij de burgerij zodat de koning, om de pijn wat te verlichten, de grens voor oprichting van een Burgermacht verhoogde van 2.500 naar 4.000 inwoners.

De positie van de Gewapende Burgermachten was dubbelzinnig omdat ze aan de ene kant wortelden in de lokale gemeenschap en een instrument waren van de lokale overheid, maar aan de andere kant landelijk uniform en militair waren georganiseerd én onder toezicht stonden van de centrale overheid. Dit laatste opende de deur naar een verdere militarisering. Deze kreeg haar beslag bij de wet op de Schutterijen van 17 april 1809, een week na het uitbreken van de Vijfde Coalitieoorlog. De terugkeer van het traditionele begrip schutterij kon de ware bedoeling van de schutterijplicht niet verhullen. In de eerste plaats kwam de grens van een bepaald inwoneraantal te vervallen: alle Nederlandse mannen van achttien tot vijftig jaar, ongeacht de omvang van de gemeente waar zij woonden, vielen voortaan onder de schutterijplicht. Maximaal een vijfde van de schutterijplichtigen zou in actieve dienst komen, de rest werd als reserve geregistreerd. In de tweede plaats trok de koning het oppergezag naar zich toe, onder de titel van generaal en commandant en chef van

39 Gabriëls, 'Tussen Groot-Brittannië en Frankrijk', 159-160.

de Schutterijen. Om meer troepen tot zijn beschikking te hebben tegen de Britse invasie van Walcheren in 1809 heeft Lodewijk Napoleon getracht uit de Schutterijen een nationale para-militaire organisatie op te bouwen, maar verzet uit de bevolking en het spoedige wijken van het gevaar in de Scheldemonding maakten hieraan binnen korte tijd een einde.⁴⁰

De Inlijving: reorganisaties

De dubbelzinnigheid van de Gewapende Burgermachten en Schutterijen was exemplarisch voor de kool en geit sparende legervormingspolitiek van Lodewijk Napoleon. Gedurende zijn regering heeft de koning zich met succes verzet tegen druk van zijn broer in Holland de dienstplicht in te voeren en hield hij vast aan het beroepsleger dat hij van de Bataafse Republiek erfde. Maar dat had een prijs. Na het vertrek van een deel van dat leger naar Duitsland bleef het land zwak verdedigd achter. Om hierin te voorzien trachtte hij de lokale burgerkorpsen te militariseren. Maar terwijl de bevolking zich hiertegen verzette omdat deze de maatregelen zag als de verkapte invoering van een militaire dienstplicht – wat het ook was –, gingen die de keizer bij lange na niet ver genoeg. Napoleons ontevredenheid over de tekort schietende bijdrage van het Koninkrijk Holland aan zijn oorlogvoering is een belangrijke reden geweest voor de inlijving bij het Keizerrijk in 1810.

Napoleon ging dat jaar dan ook doortastend te werk.⁴¹ Nadat Lodewijk Napoleon op 1 juli van dat jaar afstand van de troon had gedaan ten gunste van zijn zoon en de Keizer bij het Decreet van Rambouillet van 9 juli 1810 het koninkrijk bij het Franse Keizerrijk had ingelijfd,⁴² werd op 13 september bij decreet het grondgebied met ingang van 1 januari 1811 bestuurlijk onderverdeeld in departementen.⁴³ Bij deze gelegenheid werd de amnestie regeling voor deserteurs en *réfractaires* van 25 maart 1810 ook toepasselijk verklaard op Hollanders die zich voor 9 juli 1810 aan de dienst hadden onttrokken.⁴⁴ Op 18 oktober 1810 vaardigde de Keizer een omvangrijk Organiek Decreet uit dat de verdere bestuurlijke in-

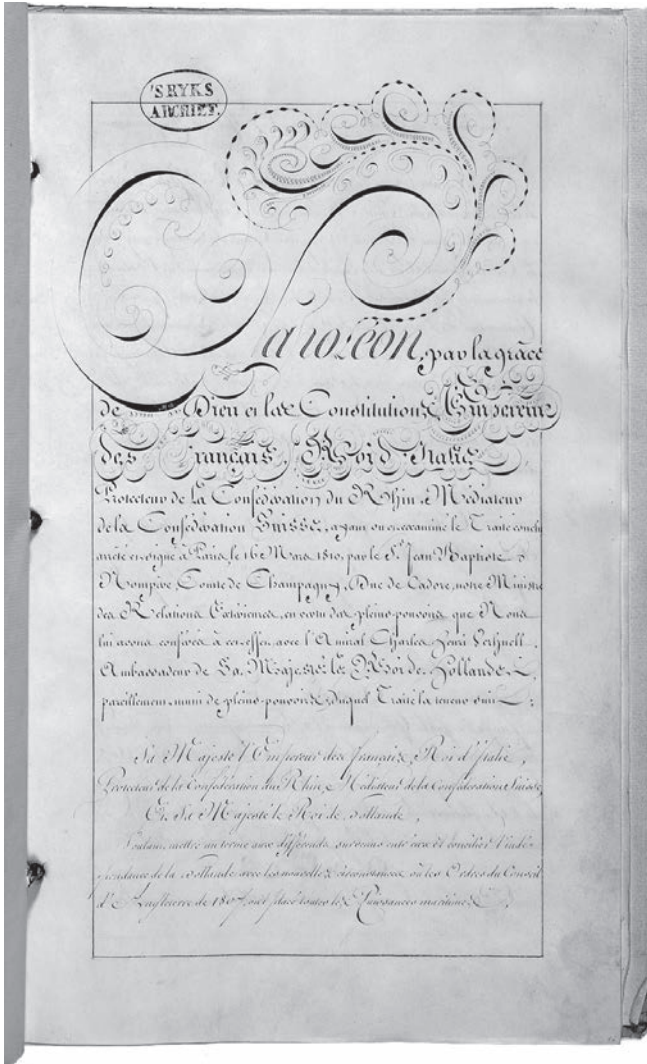
40 Na de verdrijving van de Fransen eind 1813 heeft, onder verantwoordelijkheid van het Driemanschap, nog één maal een plan bestaan het nationale leger van de staat op te bouwen uit lokale burgerkorpsen die in vredestijd onder commando van de plaatselijke overheid zouden vallen. Dit betreft het plan van kolonel Frederik baron von Bouchenröder. De aanstaande Soeverein Vorst Willem Frederik zag er niets in en hief de organisatie die de kolonel in het leven had geroepen op, zodra hij ervan hoorde. Amersfoort, Koning en Kanton, 62-64.

41 Het hierna volgende berust op G.A. Geerts, *Samenwerking en Confrontatie. De Frans-Nederlandse militaire betrekkingen, voornamelijk in de Franse tijd*, Amsterdam, 2002, 115-191; F.H.A. Sabron, *Geschiedenis van het 124ste Regiment Infanterie van Linie onder Keizer Napoleon I*, Breda, 1910; F.H.A. Sabron, *Geschiedenis van het 33ste Regiment Lichte Infanterie (Het Oud-Hollandse 3de Regiment Jagers) onder Keizer Napoleon I*, Breda, 1910; F.J.G. ten Raa, *De uniformen van de Nederlandsche Zee- en Landmacht hier te lande en in de koloniën (Twee delen)*, Den Haag, 1900, *Deel I Tekst*, 107-130; G.D. Homan, *Nederland in de Napoleontische Tijd 1795-1815*, Haarlem, 1978, 138-146; H.T. Colenbrander, *Inlijving en Opstand*, Amsterdam, 1941, 8-9, 22-23, 46-51.

42 Galisset, *Corps*, II, 943.

43 Galisset, *Corps*, II, 961; ook een *Sénatus Consulte* van 13 dec. 1810 (regelend tevens de Noord-Duitse gebieden), Galisset, *Corps*, II, 995-996. Overigens had er reeds onder Lodewijk Napoleon een departementale indeling plaats gehad.

44 Keizerlijk decreet van 9 aug. 1810 (Rondonneau, *Code*, 277). Het ging hierbij om diegenen die voordien al bij de Hollandse Brigade in dienst waren, zie noot 48.



Akte van ratificatie van Napoleon, keizer van Frankrijk, van het besluit om de Hollandse departementen in te lijven, 1810. Nationaal Archief, Den Haag.

deling van de Hollandse departementen regelde.⁴⁵ Aan het hoofd van het bestuur kwam te staan Charles François Lebrun, in de hoedanigheid van gouverneur-generaal, dat wil zeggen de hoogste, ambtelijke vertegenwoordiger van de Keizer. Lebrun zat het *Gouvernement Général* voor, waarin de hoofden van de verschillende ministeries zitting hadden.

De militaire aangelegenheden van de Hollandse departementen vielen echter rechtstreeks onder het *Ministère de la Guerre* in Parijs, terwijl de eenheden van het voormalige Hollandse leger zouden worden opgenomen in de Franse commando- en organisatiestructuur. Daartoe was bij het Organieke Decreet van 18 oktober 1810 (artt. 174 en 175)

⁴⁵ Galisset, *Corps*, II, 975-981. Aan de Inlijving was bij het Tractaat van Parijs van 16 maart 1810 reeds de annexatie van het grondgebied ten zuiden van de Waal voorafgegaan. Het deel links van de Rijn was op 24 april 1810 bij *Sénatus Consulte* ingelijfd: Galisset, *Corps*, II, 930. Walcheren stond sinds de Britse invasie van 1809 al onder feitelijk Frans bestuur.

het grondgebied met ingang van 1 januari 1811 verdeeld in twee bestuurlijk-administratieve eenheden.⁴⁶ De *17e Division Militaire* met als hoofdplaats Amsterdam en onder commando van generaal Gabriel Jean Joseph Molitor omvatte de departementen Zuiderzee, Monden van de Maas en Boven IJssel. De *31e Division Militaire* omvatte de departementen Monden van de IJssel, Friesland, Westereems en Oostereems. Vanuit de stad Groningen voerde generaal Pierre François Joseph Durutte daarover het bevel. Beide divisies hadden een eigen gendarmerie, het *32e Légion Gendarmerie* voor de *17e Division Militaire* en het *33e Légion Gendarmerie* voor de *31e Division Militaire*.

Voordat de Hollandse regimenten in de Franse divisie- en korpsstructuur konden worden ondergebracht, dienden zij te worden gereorganiseerd. Waar de Hollandse regimenten infanterie elk uit twee bataljons van acht compagnieën bestonden, kenden de Franse regimenten vier veldbataljons van zes compagnieën en een vijfde bataljon met vier compagnieën als depot in Frankrijk. De reorganisatie van het belangrijkste wapen, de infanterie, kreeg haar beslag per 1 januari 1811⁴⁷ door de Hollandse regimenten van linie no. 2, 3, 4 en 5 te hernummeren naar de Franse linieregimenten no. 123, 124, 125 en 126 en deze op de voorgeschreven sterkte te brengen door er eerst een derde bataljon aan toe te voegen en vervolgens deze drie bataljons van acht compagnieën om te vormen tot vier bataljons van zes compagnieën. De toegevoegde bataljons waren afkomstig van de opgeheven Hollandse regimenten no. 6, 7 en 8. Het Hollandse 1e Regiment Jagers ging op in het Franse *33e Régiment d'Infanterie Légère*, versterkt met een bataljon van het oude regiment no. 6.⁴⁸ Alle eenheden kregen nieuwe, Franse vaandels. Tevens werd bij de meeste regimenten een deel van de officieren vervangen door Franse. De buitenlandse, meest Duitse, beroepssoldaten werden voorlopig gehandhaafd, maar vanaf eind 1811 overwegend bij andere Franse regimenten ingedeeld.⁴⁹ Anderen verdwenen door desertie. De vrijwillige werving voor de voormalige Hollandse korpsen werd gestaakt: voortaan zouden de regimenten van de Hollandse departementen op sterkte worden gehouden door de lichte dienstplichtigen in die departementen. Daar bleven ze, tot hun vertrek naar Frankrijk en vervolgens Duitsland ook in garnizoen. Toen de reorganisatie haar beslag kreeg kon het Franse *Corps d'Observation* van 18.000 man, dat bij de Inlijving als bezettingsmacht arriveerde, worden ontbonden. Een deel van de regimenten bleef in Holland aanwezig.

Bij de overige wapens verliep de reorganisatie eenvoudiger. Het 2e Regiment Kurassiers zag zich hernummerd tot het *14e Régiment Cuirassiers* en het 2e Regiment Huzaren tot het *11e Régiment Hussards*. Verder werd het Regiment Artillerie te Voet het *9e Régiment d'Artillerie* en de Brigade Rijdende Artillerie het *7e Régiment d'Artillerie à cheval*. De Hollandse Gardes du

⁴⁶ Galisset, *Corps*, II, 961.

⁴⁷ Niet in Galisset, *Corps*.

⁴⁸ Voor de volledigheid zij vermeld dat delen van deze regimenten die zich sinds 1808 bij de Hollandse Brigade onder commando van generaal-majoor David Hendrik Chassé in Spanje bevonden, administratief pro memorie bij de regimenten in Holland werden gevoegd: J.A. de Moor, H.Ph. Vogel, *Duizend miljoen maal vervloekt land. De Hollandse Brigade in Spanje 1808-1813*, Amsterdam, 1991.

⁴⁹ De infanterie telde bij de reorganisatie omstreeks 5.600 buitenlanders, op een totale sterkte van 19.600 man.

Corps werden ingedeeld bij de Franse *Garde*, terwijl het Regiment *Garde Grenadiers*, het Regiment *Garde te Paard* en de *Garde Artillerie*, onder nieuwe Franse benamingen, werden toegevoegd aan de *Garde Impériale*.

Het gros van deze eenheden, in totaal zo'n 15.000 man, is, zoals gezegd, vanaf het voorjaar van 1811 naar Frankrijk en Duitsland vertrokken om zich te voegen bij de *Grande Armée*. Het betrof alle vijf infanterieregimenten, het 3e *Régiment de Grenadiers*, het 2e *Régiment Chevaux Légés Lanciers* en de genoemde regimenten *Cuirassiers* en *Hussards*. De later aan de Berezina beroemd geworden 11e *Compagnie de Pontonniers* van kapitein George Diederich Benthien, was ingedeeld bij het 1e *Bataillon de Pontonniers*. Vanaf 24 juni 1812 gingen deze eenheden bij Kowno de Njemen over, de rivier die de grens met het Russische Rijk vormde en begonnen aan hun opmars naar Moskou. In de loop van de veldtocht leden zij voortdurend verliezen door gevechten met het Russische leger, door ziekte en overlijden als gevolg van de tekortschietende logistieke ondersteuning, door desertie en doordat militairen in Russische krijgsgevangenschap vielen. De grootste verliezen ontstonden tijdens de terugtocht vanuit Moskou vanaf 19 oktober 1812. Bij de genoemde oorzaken voegde zich nu ook de koude van de strenge Russische winter. Eind december 1812 arriveerden de restanten van de *Grande Armée*, rond de 25.000 man, weer bij de Njemen. Deze rampzalige terugtocht betekende ook de vernietiging van de meeste Hollandse eenheden. In de loop van 1813 werd daarom een aantal van hen opgeheven, werden de overblijvende regimenten met nieuwe lichten dienstplichtigen weer operationeel gemaakt en werden, met Hollandse dienstplichtigen, nieuwe eenheden opgericht. In 1813 bestonden de Hollandse eenheden in het Franse leger in Duitsland daardoor uit de *Régiments d'Infanterie de Ligne* no. 33, 123, 124, 131, 134, 146, 147 en 148 en verder uit het 2e *Régiment Chevaux Légés Lanciers*, het 14e *Régiment Cuirassiers*, het 11e *Régiment Hussards* en enige bereden en onbereden artillerie. Deze eenheden zijn, na de val van Napoleon, in de maanden april-juni 1814 opgeheven, waarna de dienstplichtigen en hun officieren toestemming kregen naar huis terug te keren. Een deel van hen heeft vervolgens dienst genomen in het leger in oprichting van Willem I.

De Inlijving: conscriptie, inscriptie en nationale garde

Titel VI van het hiervoor vermelde Organieke Decreet van 18 oktober 1810 bepaalde dat in alle Hollandse departementen de dienstplicht zou worden ingevoerd volgens de 'wetten en reglementen die de conscriptie in Frankrijk regelen'. Het voorgaande maakt duidelijk dat dit geen vrijblijvende aankondiging kon zijn, maar een noodzakelijk instrument om Holland te laten bijdragen aan de Franse oorlogsinspanning. In 1808 was Napoleon betrokken geraakt in een oorlog in Spanje, die zich de volgende jaren tot een wespennest zou ontwikkelen, en in 1809 had hij het hoofd moeten bieden aan een Oostenrijkse inval in Beieren, een campagne die in juni van dat jaar zijn hoogtepunt vond in de nipt door Napoleon gewonnen, tweedaagse slag bij Wagram. Vanaf december 1810 startten de voorbereidingen

voor de aanval op Rusland van 1812, waarna de oproeping van nieuwe dienstplichtigen in augustus 1811 begon. 1813 stond in het teken van de opbouw van nieuwe legers ter vervanging van de ondergegane *Grande Armée*, de campagne in Duitsland met slagen bij Lützen en Bautzen in mei, gevolgd door een reeks andere slagen en kleinere gevechten, de driedaagse slag bij Leipzig in oktober en de gevechten die terugtocht naar Parijs begeleidden.

De toepassing van de Franse dienstplichtwetgeving in de Hollandse departementen is onder de druk van de oorlogsomstandigheden een reeks in hoog tempo over elkaar heen tuimelende decreten en senaatsbesluiten van Napoleon geweest, die steeds bredere lagen van de bevolking voor de oorlogvoering beschikbaar maakten.⁵⁰ Naast de dienstplichtwetgeving greep de Keizer ook naar een ander middel: de militarisering van de lokale burgerwapening. De betrekkelijke rust die Lodewijk Napoleon de bevolking had gelaten, kwam abrupt aan zijn eind.

Het begon allemaal met een keizerlijk decreet van 3 februari 1811 dat 3.000 dienstplichtigen uit de jaarklasse 1808, dat wil zeggen de mannen geboren tussen 1 januari en 31 december 1788, onder de wapenen riep en de afmars naar de korpsen vaststelde op uiterlijk 10 april. Direct daarop werkte een decreet van 10 februari 1811 de *inscription maritime* uit.⁵¹ Deze behelsde de registratie van de beoefenaars van maritieme beroepen (vissers en zeevlieden) van 24 tot 49 jaar in alle Hollandse departementen. Hieruit werden direct nog eens 3.000 zeeconscrits opgeroepen voor een vierjarige dienst op de Hollandse oorlogsvloot. De helft ging daadwerkelijk aan boord, de rest bleef voorlopig in reserve. In tegenstelling tot de conscriptie voor het leger kende de maritieme inscriptie geen vrijstellingsgronden. Op 11 augustus 1811 beval de Keizer de oproeping van 3.000 man uit de jaarklasse 1809, gevolgd door nog eens 3.000 man uit de jaarklasse 1810 op 20 december 1811, wat het aantal ingelijfd en over het gehele jaar bracht op 10.500.⁵²

Het volgende jaar ging van start met de oproeping van versterkingen voor de *Compagnies de la Réserve* (de *Gardes Départementales*) in januari. Deze eenheden waren in Frankrijk bij Keizerlijk Decreet van 14 mei 1805 opgericht om de prefecten een onder hun directe bevelen staand ordehandhavingsapparaat te geven.⁵³ De rekrutering vond plaats uit uitgelote dienstplichtigen en ingelote dienstplichtigen die om wat voor reden ook nog niet waren ingelijfd. De rekrutering was vrijwillig en verliep in de Hollandse departementen aanvankelijk voorspoedig, omdat dienstplichtigen deze dienst dicht bij huis zagen als een manier om aan de conscriptie en een vertrek over de grenzen te ontkomen. Maar die hoop zou ijdel blijken. In de maanden februari-juli 1813 zouden de departementale gardes nagenoeg geheel worden overgeheveld naar het actieve leger in Duitsland. Hetzelfde overkwam de 1.450 dienstplichtigen uit de lichteningen 1808 en 1809 die waren opgenomen in de *Gardes*

50 Het hierna volgende berust voornamelijk op Joor, *Adelaar en Lam*, 317-340, 636-639; Colenbrander, *Inlijving*, 100-105, 123-127, 163-168; S. Schama, *Patriots and Liberators. Revolution in the Netherlands*, New York, 1977, 622-636.

51 Het Organieke Decreet van 18 okt. 1810, Chap. IX, bepaalde dat de conscriptie voor de zeemacht werd ingevoerd: Gallinet, *Corps*, II, 980.

52 Deze vier decreten staan niet in Galisset, *Corps*.

53 Galisset, *Corps*, 591-594.

Soldés van Amsterdam en Rotterdam. Dit waren eveneens ordebewaringseenheden, in dit geval betaald door de lokale overheid en onder operationeel commando van de militaire commandant van de stad. Ook zij gingen, tegen hun verwachting, in januari 1813 naar het leger. Verder lijfde een Keizerlijk Decreet van 8 februari 1812 de eerder in de reserve geplaatste 1.500 zeeconscripten bij de vloot in.⁵⁴

Het Keizerlijk Decreet van 12 maart 1812 luidde een volgende fase in de legervorming in. Bij dit decreet kreeg de *Garde Nationale* een nieuwe grondslag.⁵⁵ In het begin van de Franse Revolutie was deze, zoals uiteengezet, een belangrijke bron van personeel voor het leger geweest, maar die werkwijze was in onbruik geraakt na de invoering van de *loi Jourdan-Delbrel*. In 1812 kon Napoleon echter niet meer zonder. Het decreet verklaarde alle mannen van twintig tot zestig jaar dienstplichtig voor de *Garde Nationale* en verdeelde hen in drie bans. De niet-ingelijfde dienstplichtigen vormden de eerste ban, de burgers van 26 tot 40 jaar de tweede ban en de overigen de derde. De taak lag als vanouds in de plaatselijke ordehandhaving en daarnaast zou de *Garde Nationale* nieuwe stijl kunnen fungeren als een territoriaal leger, bedoeld voor oorlogvoering binnen de landsgrenzen. Zij werd daartoe militair georganiseerd in 88 cohortes van 880 man elk, eenheden dus van bataljonsgrootte. Eind 1812 werden nog eens twaalf cohorten opgericht en de sterkte van de cohorten verhoogd naar 1.120 man. Per 11 januari 1813 werden de cohorten gereorganiseerd in 22 regimenten, die vervolgens, net als was gebeurd met de vroegere Nationale Garde en tegen de oorspronkelijke bedoeling in, aan het veldleger werden toegevoegd.⁵⁶ De Hollandse departementen leverden drie cohorten, de 87e Cohorte in de 31e *Division Militaire* en de 3e en 88e Cohorte in de 17e *Division Militaire*. De jaarklassen 1808, 1809 en 1810 brachten daarvoor de dienstplichtigen op. Daarnaast gingen in 1812 de gewone lichteningen voor de conscriptie verder: de oproeping van 3.778 man uit de lichtening 1811 op basis van een Senaatsbesluit⁵⁷ en Keizerlijk Decreet (ondertekend in het Kremlin) uit september 1812.⁵⁸

Het jaar 1813 begon, na de recente vernietiging van het leger in Rusland, in een crisissfeer. Nagenoeg de gehele *Garde Nationale*, inclusief de voltallige drie Hollandse cohorten werd in januari naar het leger te velde in Duitsland gestuurd, waarmee de regel dat zij uitsluitend voor de territoriale verdediging was bedoeld, net als in de rest van het rijk, kwam te vervallen. Daartoe ontstonden uit de Hollandse cohorten en de cohorten die behoorden bij de departementen van de vroegere Zuidelijke Nederlanden in januari 1813 drie regimenten infanterie, het 146e, 147e en 148e *Régiment d'Infanterie de Ligne*. Verder legde Napoleon bij Senaatsbesluit en decreet van 11 januari 1813⁵⁹ twee extra lichteningen op, namelijk 100.000 man uit de jaarklassen 1809-1812 en een vervroegde lichtening van 150.000 man uit de klasse 1814. De Hollandse departementen bleef de eerste gespaard, maar zij ondergingen de

54 Niet in Galisset, Corps.

55 Niet in Galisset, Corps.

56 Galisset, Corps, II, 1249 (een Sénatus Consulte); Bodinier, 'Armée impériale', 338-341.

57 Van 1 sept. 1812, Galisset, Corps, II, 1230.

58 Niet in Galisset, Corps.

59 Galisset, Corps, II, 1249.

tweede, die in feite een verlaging met een jaar van de dienstplichtige leeftijd inhield, wel. Daarnaast kwam de gewone lichte van 1812 met opnieuw 3.778 man, in de eerste week van april 1813 onder de wapenen. Terwijl de uitvoering van deze maatregelen in volle gang was, zag op 3 april 1813 een nieuw Keizerlijk decreet het licht. Titel II regelde de oprichting van de *Garde d'Honneur*, titel III reorganiseerde de *Garde Nationale*.⁶⁰

Met de *Garde d'Honneur* schiep Napoleon een 10.000 man sterk ruiterskorps, georganiseerd in vier regimenten te respectievelijk Versailles, Lyon, Metz en Tours. Zij werden gevuld met de zonen van de rijkste families, in de leeftijd van 19 tot 30 jaar. De Keizer beoogde daarmee de elite, die tot dusverre door gebruik te maken van de plaatsvervangende conscriptie hadden kunnen ontsnappen, aan zich te committeren. Remplacering was dan ook niet toegestaan. De prefect wees degenen die moesten opkomen eenvoudig aan op basis van belastinggegevens. In totaal leverden de ingelijfde Hollandse departementen zo'n 435 *gardes d'honneur*.

De reorganisatie van de *Garde Nationale* was nodig omdat het rijk, na de overheveling van de oorspronkelijke cohorten naar het leger, geen binnenlands ordehandhavingsinstrument annex territoriale verdediging meer kende. Dit was met name in de kustgebieden, waar altijd een invasiedreiging hing, gevaarlijk. Het decreet riep daarom in de zes *Arrondissements Maritimes* die het rijk kende een nieuwe *Garde Nationale* in het leven. Het Eerste Zeearrondissement omvatte de zeven Hollandse departementen en zou 25 cohorten van 600 man elk, georganiseerd in vier compagnieën, moeten opbrengen, gelicht uit de eerste en de tweede ban. Plaatsvervangende was toegestaan. 1.200 Gardisten gingen onmiddellijk in actieve dienst, georganiseerd in het Regiment van Texel, met als standplaats Den Haag. Maar intussen liep het Keizerrijk op zijn eind: de lichte van 3.640 man uit de jaarklasse 1813, die begin september lootte, zou de laatste zijn. Terwijl de Franse legers na de slag bij Leipzig op de Rijn terugvielen, bereikten Russische voorhoedes, de bekende Kozakken, 12 november 1813 Drenthe en Overijssel. Molitor ontruimde twee dagen later, met zijn laatste troepen, Amsterdam. Lebrun en de rest van het *Gouvernement Général* verlieten 18 november 1813 het grondgebied van de Hollandse departementen. Franse garnizoenen handhaafden zich in Den Helder, Delfzijl, Coevorden, Naarden, Deventer en Gorcum, maar moesten deze in de maanden die volgden, opgeven. In mei 1814 zouden zij de laatste vesting ontruimen.

De balans

Johan Joor heeft becijferd dat gedurende de jaren van de Inlijving omtrent 35.000 jonge en oudere mannen op één of andere wijze gedwongen militaire dienst hebben verricht voor het Keizerrijk.⁶¹ Dat is op zichzelf een flink aantal. Afgezet tegen een bevolking van 2,2 miljoen inwoners kwam dat echter neer op 1,6%. Een dergelijke militaire inspanning

60 Galisset Corps, II, 1284.

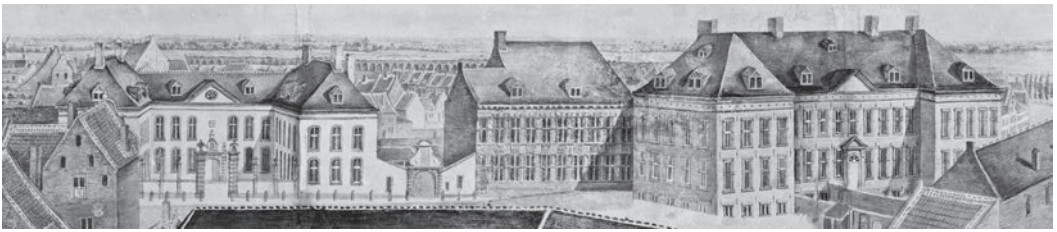
61 Joor, *Adelaar en Lam*, 340-342.

was naar achttiende-eeuwse maatstaven niet extreem. Het verzet van de bevolking tegen de Franse militaire maatregelen moet dan ook vooral worden verklaard uit het nieuwe en gedwongen karakter van de krijgsdienst, bovendien in een tijd van oorlog en ter wille een vreemde overheid. Verder speelde een rol dat de oproepingen elkaar in hoog tempo opvolgden en na verloop van tijd het besef doordrong dat elke militaire verplichting, ook die voor de burgerkorpsen, uiteindelijk naar het leger leidde. De ernstigste ongeregelheden betroffen dan ook niet de conscriptie zelf, maar de oproeping van de nieuwe *Garde Nationale* in april 1813, omdat de bevolking vreesde dat deze, net als de vorige *Garde Nationale*, de *Garde Départementale* en de *Garde Soldée*, onherroepelijk naar een ver slagveld zou voeren.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat alle maatschappelijk verzet de werking van het Napoleontische legervormingsstelsel niet heeft kunnen ondermijnen. Net als in Frankrijk aanvaardde de Hollandse bevolking de militaire verplichtingen binnen korte tijd als een oneerlijk verdeeld en onaangenaam of zelfs gehaat, maar per slot van rekening onontkoombaar lot. Het gros van de dienstplichtigen liet zich, al was het onwillig, inlijven. De aantallen die het systeem durfden te trotseren door zich aan de keuring en loting of aan de inlijving te onttrekken, de *réfractaires* dan wel *retardaires*, bleven beperkt. François Jean-Baptiste baron D'Alphonse, belast met de leiding van het Hollandse departement van Binnenlandse Zaken, telde er medio 1812 over de lichteningen 1808, 1809 en 1810 niet meer dan 156, dat wil zeggen 1,5 % van het aantal ingelijfd. De oproeping voor de *Garde Nationale* in 1812 uit de depots van dezelfde jaarklassen, die ook al hadden moeten leveren voor de *Garde Soldée*, bracht nog eens 174 mannen tot dienstweigering.⁶² Dat was hoger dan voor de conscriptie, maar evenmin een onoverkomelijk probleem voor de autoriteiten. Belangrijk was in dit verband dat het verzet nooit een politiek, principieel of ideologisch karakter heeft gekregen, maar eerder voortvloeide uit persoonlijke en praktische motieven: de wrok over de ongelijkheid van het stelsel, de grondige verstoring van het dagelijks leven, het vertrek uit de vertrouwde familiekring en de angst ver van huis om het leven te komen voor een vreemde vorst. Daardoor bleef het initiatief aan de autoriteiten en was het verzet steeds een reactie daarop van individuele lotelingen en hun omgeving, zonder dat er een permanente, ondergrondse organisatie achter ontstond. De medewerking van de elite aan een dergelijke organisatie lag niet voor de hand, omdat deze, dankzij de plaatsvervangende, de conscriptie gemakkelijk kon negeren.

Dat het verzet vanuit de bevolking het dienstplichtsysteem niet heeft kunnen lamleggen, zegt ook veel over wat het Franse bewind er tegenover stelde. In de eerste plaats moet worden gewezen op de administratieve kracht van het gecentraliseerde Franse bestuursstelsel, met zijn formulieren, registers, procedures en correspondentie, alle onvolkomenheden ervan ten spijt. Aan de ijzeren logica en consequentie ervan viel moeilijk te ontsnappen. Bovendien steunde een krachtig repressieapparaat het bestuur. Dienstweigering en desertie leidden tot strafvervolging en opsporing door de gendarmerie en bestraffing van

62 Joor, Adelaar en Lam, 361-362.



Deel van een panorama vanuit de Heilige Geestkerk in Roermond. Links het bisschoppelijk paleis, midden de kanselarij, rechts het Prinsenhof. Het panorama is gemaakt door een Franse genie-officier in 1812. Collectie Historiehuis Roermond, inv. nr. 0942.

de dienstplichtige en zijn familie. Tot slot heeft Joost Welten aangetoond dat in een plattelandsgemeente als Weert en omgeving, net als in Frankrijk, de houding van de lokale elite ten opzichte van het Franse bestuur en de conscriptie van grote betekenis is geweest. Uit deze elite kwamen de *maire* en de overige leden van het plaatselijk bestuur voort. Zij toonden daarmee de bereidheid hun persoonlijke, traditionele gezag binnen hun kleine gemeenschap in dienst te stellen van de onpersoonlijke, ambtelijke Franse overheid. Als middelaar tussen hun bevolking en het centrale bestuur legden zij aan de ene kant de dienstplicht op, maar wendden zij aan de andere kant hun invloed aan om in schrijnende gevallen genade voor recht te laten gelden, ofwel werkten zij mee aan frauduleuze en corrupte praktijken.⁶³ Het onderzoek van Joor bevestigt de sleutelrol van de *maires* voor de Hollandse departementen als geheel.⁶⁴

Conclusie

De Verlichting had Europa een nieuwe conceptie van de staat nagelaten, waarin deze, in Van Zanden's woorden, 'een autonome grootheid was, die bevoegd, zo niet geroepen was de samenleving vorm te geven ten bate van het levensgeluk en de welvaart van de burgers. De staat vervulde deze rol – althans in theorie – namens het soevereine volk, dat bestond uit burgers die in principe allen aan elkaar gelijk waren'.⁶⁵ In Frankrijk ruimden vanaf 1789 revolutionaire krachten, op basis van deze idee, de veelvormige, historisch gegroeide en ongelijke politiek-maatschappelijke orde van het *Ancien Régime* in korte tijd op. Aanvankelijk kon dit proces nog bogen op een democratische legitimatie, maar naarmate de revolutie haar eigen kinderen opat, werd de staat centralistischer en autoritairder met als hoogtepunt Napoleons onbeperkte bevoegdheden. In Nederland maakte de Bataafse Republiek een vergelijkbare cyclus door, zij het dat deze niet alleen door een binnenlandse dynamiek werd voortgedreven, maar ook door een toenemende Franse inmenging, die culmineerde in de Inlijving van juli 1810.

Militaire ontwikkelingen zijn een belangrijke drijvende kracht achter de modernisering

⁶³ Welten, *In dienst voor Napoleons Europese droom*, passim.

⁶⁴ Joor, *Adelaar en Lam*, 451-454.

⁶⁵ J.L. van Zanden, A. van Riel, *Nederland 1780-1914. Staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam, 2000, 57. Vergelijk ook N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit*, Amsterdam, 2004, 41-66.

van de Franse staat en samenleving geweest. De voortdurende oorlogen, eerst om de revolutie te beschermen en later om Europa uit naam en ten behoeve daarvan te exploiteren, riepen de *soldat-citoyen* in het leven en transformeerden eerdere vormen van min of meer vrijwillige lokale gewapende burgerdienst in een geregeld dienstplichtsysteem in handen van de centrale overheid: een belasting in natura waar geen democratisch burgerrecht meer tegenover stond. In Holland gaf het koninkrijk van Lodewijk Napoleon van die transformatie een voorproefje. De Inlijving confronteerde de bevolking abrupt met een inmiddels op toeren gekomen exploitatie van het demografisch potentieel van het Keizerrijk voor de oorlog. Meer dan welke andere maatregel ook drong de centrale overheid met de conscriptie en de militarisering van de lokale burgerwapening binnen in de persoonlijke levens van de kersverse individuele staatsburgers. Zij braken de traditionele, kleinschalige op persoonlijke loyaliteit berustende verbanden van familie en dorps- en stadsge-meenschap open. Zij brachten 35.000 jonge mannen ver buiten hun dagelijkse omgeving en verbond de gemeenschappen waaruit zij kwamen, of zij wilden of niet, met anonieme, onpersoonlijke grootheden: de staat en de natie. De Franse dienstplicht zou in de Hollandse departementen het einde van het *Empire* niet overleven, maar wel de basis leggen voor de maatschappelijke acceptatie van het Nederlandse dienstplichtstelsel dat Willem I in de jaren 1814-1820 in Nederland introduceerde en dat tot het einde van de Koude Oorlog een factor zou zijn in de modernisering van Nederland.

Summary

Between 1795 and 1815 a profound change took place regarding the Dutch army. From a still relative large professional army it changed into an army, consisting of professional officers and N.C.O.'s, with conscripts as soldiers. A move into this direction was the creation under the Batavian Republic of 'Gewapende Burgermachten' (armed citizens' force), in which service was compulsory. The service here was restricted to keeping order and eventually defence. But instrumental in this change was the introduction of the military service by the French on the occasion of the annexation of the Netherlands. Notwithstanding the great aversion, its imposition went in general smoothly due to the efficient French bureaucratic machine. In this way many experienced the later expeditions and battles of Napoleonic regime. The military service had also social consequences: it took conscripts out of the small communities they grew up in.

Key words

Conscription, gewapende burgermacht, military service, army, social change

HET ALGEMEEN STELSEL VAN 1805 EN DE INVOERING VAN FRANSE BELASTINGEN IN HOLLAND

In 1810 trad Alexander Gogel in Franse dienst, onder de ronkende titel van *Conseiller d'état général des finances*, met als taak de invoering van het Franse belastingstelsel in Nederland. Met woorden van gelijke strekking begon Tom Pfeil in 2009 zijn paragraaf 'Belastingen à la France' in zijn overzichtswerk over de geschiedenis van de belastingdienst. Op vergelijkbare manier maakte Arthur Elias Gogel tot hoofdpersoon van zijn beschouwing over de invoering van het Franse belastingstelsel hier te lande.¹ Dat was terecht. De geschiedenis van de belastingheffing in de tijd dat Nederland deel uitmaakte van het Franse rijk is in belangrijke mate door Alexander Gogel geplooid. Hierna zal ik globaal ingaan op het stelsel dat Gogel in 1805 invoerde, als minister van Financiën. Daarna bespreek ik de meest pregnante wijzigingen zoals die in 1812 werden doorgevoerd. Daarnaast wordt ingegaan op de uitgangspunten zoals Gogel die voor ons land verwoordde.

Voor de Franse visie op fiscale beginselen citeer ik uit het werk van Jean-Baptiste Say. Diens werk viel weliswaar niet goed bij Napoleon als (mede-)belastingwetgever in Frankrijk (en daarmee uiteindelijk ook in Holland), maar in het Frankrijk van zijn tijd heeft Say wel een substantiële bijdrage geleverd ook aan de ontwikkeling van het fiscale recht zoals wij dat thans aanvaarden. Ik besef daarbij dat de reflecties van Gogel en Say grotendeels worden ontleend aan bronnen die een aantal jaren na de Hollands-Franse tijd tot stand zijn gekomen. Gelet op het feit dat beide auteurs dicht bij het vuur zaten (of, zoals in het geval van Alexander Gogel, er midden in hadden gezeten) lijkt het verantwoord om van deze genoemde bronnen uit te gaan ook voor de jaren 1812-1813, zij het met enige terughoudendheid.²

Een overzicht van historische heffingen is op zichzelf beschouwd overigens niet interessant. Het leed is immers geleden en de anekdotische waarde is beperkt. Wel interessant is mogelijk het achterliggende concept: de grondgedachten die indertijd zijn geformuleerd kunnen relevant zijn voor de hedendaagse belastingwetgeving. Ik sluit dus af met de vraag, of de hier te beschrijven fiscale historie iets oplevert voor de moderne belastingwetgeving.

1 T. Pfeil, *Op gelijke voet, de geschiedenis van de belastingdienst*, Deventer, 2009, 75; A.M. Elias, 'De invoering van het Franse belastingstelsel hier te lande in 1812, voorgeschiedenis en gevolgen', in: *Gielebundel*, Deventer, 1990, 221 en volgende.

2 Cf. J.H. Hofstra, 'De belastingunificatie van 1805', in: *Smeetsbundel, opstellen aangeboden aan prof. dr. M.J.H. Smeets ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg*, Deventer, 1967, 235-236.



Portret van I.J.A. Gogel, geschilderd door M.I. van Bree. Rijksmuseum Amsterdam.

Alexander Gogel

Alexander Gogel (1765-1821) kwam op 16-jarige leeftijd naar Amsterdam, waar hij in 1791 firmant werd in zijn eigen handelshuis *Gogel, Pluvinet & Gildemeester*. In Amsterdam zag Gogel van nabij de staat waarin de oude republiek verkeerde en leerde hij het Franse revolutionaire gedachtegoed kennen. Al vroeg stond voor hem vast dat de democratische idealen van de revolutie niet pasten binnen het bestaande bestel van afzonderlijke provinciën en dat een eenheidsstaat de toekomst zou moeten zijn. Na de omwenteling in 1795 waarbij de Bataafse Republiek ontstond, kreeg hij posities in diverse bestuurlijke organen zoals de stedelijke commissie van Financiën te Amsterdam. Bovendien werd hij co-uitgever van het blad *De Democraten* en adviseerde hij verschillende constitutiecommissies, onder andere die ter voorbereiding van de eerste unitaristische Staatsregeling van 1798 (ook wel de eerste grondwet genoemd) waarin samenvoeging van de gewestelijke staatsschulden wordt voorgestaan en een landelijk uniform belastingstelsel. De invoering van zulk een belas-

tingstelsel duldde geen uitstel; de Staatsregeling bepaalde daartoe: ‘Het Uitvoerend Bewind levert binnen één jaar na de eerste zitting van het Vertegenwoordigend Lichaam, aan hetzelfde een nieuw stelsel van algemeene belastingen, zoo ter goedmakinge der Staatsbehoefden, als in ’t bijzonder tot het betaalen der jaarlijksche interessen en aflossingen voor de geheele Republiek.’ Hier lezen we een reflectie van het grootste probleem indertijd: de nieuwe Bataafse Republiek erfde de schulden van de vrijwel bankroete oude regentenrepubliek. De Staatsregeling legt daarbij het nieuwe criterium vast: ‘Hetzelve word zoodanig ingerigt, dat alle de belastingen, en ieder derzelven, zooveel mogelijk, geëvenredigd zijn aan het betrekkelijk vermogen der ingezetenen, en opgemaakt uit de vergelijking van derzelver bezittingen, inkomsten en bekende verteeringen ...’³ De keus was daarmee gemaakt voor een evenredige, derhalve proportionele belastingdruk. Vrij algemeen wordt dit gemotiveerd met de belangentheorie; de verdeling van de lastendruk dient het aandeel van burger in de tegenprestatie van de staat te weerspiegelen.⁴ Gogel trad daarop in 1798 toe tot het Uitvoerend Bewind als Agent van Financiën, na lang aarzelen,⁵ en daarmee begon zijn openbare carrière als een van de meest gezaghebbende bewindsmannen die Financiën ooit gehad heeft.

Jean Baptiste Say

Jean Baptiste Say (1767-1832) was econoom en zakenman en een van de grondleggers van de staathuishoudkunde. Al vroeg werd hij lid van het Tribunaat, een staatsorgaan dat over wetgeving adviseerde, en binnen dat orgaan was hij hoofd van de sectie Financiën. Vanaf 1821 gaf hij les aan de Conservatoire national des Arts et des Métiers en vanaf 1830 aan het Collège de France. Hij is vooral bekend vanwege de zogeheten Wet van Say, die stelt dat er geen vraag kan zijn zonder aanbod omdat de totale vraag (koopkracht) en het totale aanbod (productie) per definitie gelijk moeten zijn. Zijn hoofdwerk is het *Traité d'économie politique*, waarvan de eerste editie in 1803 verscheen. De inspiratie voor het schrijven van zijn *Traité* kreeg Say bij het lezen van Adam Smiths *Wealth of Nations* uit 1776, en critici neigen er soms toe zijn *Traité* te omschrijven als een populaire vertolking van de ideeën van zijn illustere voorbeeld. Wat daar ook van zij,⁶ Napoleon vroeg hem om een aantal passages te wijzigen en toen Say daar niet op inging verhinderde de keizer de publicatie van de geplande tweede editie. In het buitenland viel het werk op bij Thomas Jefferson en James Madi-

3 Staatsregeling 1798, art. 210.

4 Bijv. An., *Ontwerp van een samenstel van algemeene belastingen over de geheele Bataafsche Republiek ...*, 's-Gravenhage, 1801, 10-11, voortbouwend op de Staatsregeling van 1798: ‘Dat dezelve ingerigt zy naar de bescherming, welke een ieder meer of min omtrent zyn Lyf, Eer en Goed, zo binnen als buiten benoodigd heeft, en meerder of minder aandeel, dat een ieder in het belang omtrent het bestuur der Maatschappelyke belangen is hebbende ... dat ieder Lid der Maatschappy overtuigd zy, dat hij in evenredigheid niet meer dan eenig ander Lid betaalt.’

5 J. Postma, ‘Alexander Gogel: bouwer van de eenheidsstaat’, in: *Pro Memoria* 12 (2010), 1, 65.

6 Alain Béraud stelde onlangs vast in een recensie dat het verwijt hooguit opgaat voor de editie van 1803: <http://www.u-cergy.fr/beraud/traite.pdf>

son (beiden vooral bekend als presidenten van de Verenigde Staten). Volgens Madison zou het de beste economische verhandeling ooit zijn en Jefferson zorgde voor vertaling van het werk in het Engels.⁷ Als zakenman leidde Jean-Baptiste Say overigens een spinnerij met wisselend succes. In die zin lijkt hij wel op Gogel, die in zijn latere privéleven een blauwselfabriek leidde, eveneens met wisselende resultaten.

Gogel in de periode 1799-1805

Ik kom weer terug bij Gogel. Vanuit de functie van Agent van Financiën ontwierp hij in 1799 een belastingwet, die in 1801 ook werd aangenomen door het Vertegenwoordigend Lichaam. Tot uitvoering kwam het niet door de staatsgreep van 1801; de daaropvolgende Staatsregeling van 1801 achtte de tijd nog niet rijp voor onmiddellijke invoering van een uniform belastingstelsel in de hele Republiek.⁸ In 1805 kreeg Gogel alsnog de gelegenheid om zijn plan voor een uniform belastingstelsel voor alle provincies te implementeren, toen hij toetrad tot de regering Schimmelpenninck. Het ging hem daarbij overigens niet zozeer om het doorvoeren van een theoretisch ideaal model voor belastingheffing; de overheid had te maken met een tekort van 55 miljoen gulden op een bevolking van ongeveer 1,8 miljoen. Wanneer Gogel zijn stelsel van algemene belastingen aanmerkt als het laatste redmiddel om 'het wezen der Republiek onder de mogendheden van Europa staande te houden' dan is dat gebaseerd op de feitelijke situatie dat de Republiek weinig opties meer had in de voortdurende financiële crisis. Het Wetgevend Lichaam kon alleen maar hopen dat 'eenheid in het financieel stelzel, [en] eenheid in alle maatregelen ... het zinkend Gemeenbest van den ondergang zoude redden.'⁹ De nieuwe belastingen zouden met ingang van 1 januari 1806 in werking treden, uniform in alle gewesten van de Bataafse Republiek. Daarmee waren het de eerste belastingen die voor heel Nederland (in de toenmalige omvang) zouden gelden. 'Door het invoeren van algemeene belastingen,' aldus Gogel, 'houden op alle de belemmeringen tussen de gewesten bestaande; alle koop, verkoop, doorvoer, handel en trafiek worden algemeen vrij; wat is het gevolg hiervan? Meerder verspreiding van algemeene welvaart en aanmoediging van nijverheid, niet op enkele plaatsen, maar algemeen.' Bovendien zouden de smokkelpraktijken wegvallen omdat er geen tariefverschillen meer zouden bestaan, waardoor ook een grote bezuiniging op het controleapparaat zou zijn bereikt. Tenslotte zou de uniforme administratie in alle gewesten meebrengen dat nieuwe belastingen eenvoudiger konden worden ingevoerd, een conclusie die hij ontleende aan de praktijk in Engeland.¹⁰

7 M.N. Rothbard, *Classical Economics, An Austrian Perspective on the History of Economic Thought II*, Auburn, 2006, 7.

8 Staatsregeling van 1801, art. 57: 'De tegenwoordige belastingen zullen blijven op den voet, zoo als dezelve thans in ieder der voormalige gewesten plaats hebben, zijnde echter alle wetten en ordonnantien dienaangaande aan herziening onderworpen ...'

9 Pfeil, *Gelijke voet*, 40.

10 Cf. H.T. Colenbrander, *Schimmelpenninck en Koning Lodewijk*, Amsterdam, 1911, 46-47. Gogel was overigens bekend met

Beschreven en onbeschreven middelen

We hebben gezien dat de Staatsregeling van 1798 had gekozen voor een proportionele belastingdruk op het vermogen (draagkracht) van de burgers. Dat zou volgen uit het Maatschappelijk Verdrag zoals men dat aan Rousseau ontleende. Dat verdrag zou voor de belastingwetgeving meebrengen dat belastingen ertoe strekken de kerntaken van de overheid te bekostigen, te weten de ‘personeele beveiliging’ en de ‘beveiliging van Goederen en Bezittingen’, zoals de commissie-Appelius op 9 juli 1800 uitlegt in haar fundamentele beschouwing op het eerste wetsvoorstel van Gogel uit 1799, en: ‘Het spreekt dan ook uit dien hoofde van zelf, dat alle Eigenaars in evenredigheid van hunnen eigendom in Lasten behooren te dragen, welke voornamenlyk ook ten hunnen behoefte worden opgelegd.’¹¹ Dat vermogen is wezenlijk terug te herleiden tot het inkomen dat telkens weer door de burger wordt gegenereerd, want de waarde van die eigendommen wordt bepaald door de ‘waarschynlyke inkomsten’.¹² Bij de inkomstenbelasting zoals wij die tegenwoordig kennen is de relatie met het inkomen natuurlijk evident, maar wanneer de overheid consumptiebelastingen heft is het achterliggende fiscale doel nog steeds om het inkomen te bereiken, zij het indirect via de consumptie.¹³ Een bijzonder probleem van de belastingwetgever in dit verband is het feit dat de overheid het inkomen indertijd moeilijk kon vaststellen. Ook de contribuabelen kenden niet altijd de omvang van hun inkomen omdat deugdelijke boekhoudingen doorgaans ontbraken. Daarnaast voelden zij ook wel enige emotionele weerstand om hun inkomen loyaal aan te geven. Iedere poging om het effectief genoten inkomen te belasten, als het al viel vast te stellen, bracht in ieder geval vergaande en als inquisitoir aan te merken controles van overheidswege mee; dat is een probleem dat ook in de hedendaagse wetgeving speelt. Daar komt dan bij, dat als het feitelijk genoten inkomen object van belastingheffing wordt, daar een ontmoedigend effect van kan uitgaan; alras kan het beeld ontstaan dat men vooral voor de fiscus moet werken en de keus tussen inspanning en vrije tijd kan dan eerder in het voordeel van het laatste uitvallen. Dat is natuurlijk niet in het maatschappelijk belang. Ook dat speelt in de huidige tijd een belangrijke rol in overwegingen van de belastingwetgever, die werken en ondernemen aantrekkelijker wil maken. In zijn stelsel van 1805, *grosso modo* conform zijn ontwerp van 1799, probeerde Gogel het inkomen te *benaderen*, niet het *vast te stellen* alvorens het te belasten. Als grondslag voor de belastingheffing koos Gogel, waar mogelijk, voor uiterlijke en calculeerbare kenmer-

de Engelse literatuur; zo had hij bijvoorbeeld Adam Smiths *Wealth of Nations* van 1776 gelezen: J.A. Sillem, *De politieke en staathuishoudkundige werkzaamheid van Isaac Jan Alexander Gogel*, diss. Amsterdam, 1864, 198.

¹¹ Rapport van de Burgers Repraesentanten J.H. Appelius, W. Ris, G. Schimmelpenninck G.zn., J. Dacosta Athias, ... van 9 juli 1800 ..., [Commissarissen der Nationale Rekening] s.l.s.d. [1800], 20.

¹² Rapport, 27.

¹³ I.J.A. Gogel, *Memoriën en correspondentiën betrekkelijk den staat van 's Rijks geldmiddelen in den jare 1820*, Amsterdam, 1844, 399: ‘... verteeringen behooren de inkomsten aan te duiden van hen welke die maken, daar men elk zedelijk mensch voor verstandig en braaf houden moet ...’ Het spreekt voor zich dat wie meer verteert dan zijn inkomen toelaat onverstandig is. Theoretische inkomsten die feitelijk niet worden verdiend zijn uiteindelijk natuurlijk niet beschikbaar voor praktische consumptie, en in die zin is consumptie natuurlijk een indicator van draagkracht.



Kaart van de indeling in departementen van de Bataafse Republiek, 1798. Den Haag, Nationaal Archief.

ken van welstand, zoals de huurwaarde van de woning, het aantal hardsteden, het aantal dienstboden, luxepaarden etc. De daaraan verbonden aanslagen konden worden vastgesteld met een minimum aan kosten en met een maximum aan helderheid. Bezwaarlijke controles van de fiscus zouden tot een minimum worden beperkt.¹⁴ De bewindsman had in 1797 in een artikel in *De Democraten* nog wel gepleit voor een progressieve belasting op feitelijk genoten inkomsten.¹⁵ Wijs geworden door de ervaringen van buitengewone inkomstenheffingen in eigen land¹⁶ en gesterkt door de ervaringen in het buitenland (de progressieve inkomstenbelasting van Pitt in Engeland bijvoorbeeld, om de oorlog met Frankrijk te financieren), was hij echter afgestapt van het belasten van feitelijk verworven inkomsten. Kennelijk had hij geconcludeerd dat de opbrengsten van belastingen of feitelijk genoten

¹⁴ T. Pfeil, 'Tot redding van het vaderland', het primaat van de Nederlandse overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse tijd 1795-1810, diss. UvA, 1998, 411-412.

¹⁵ Gogel (toegeschreven aan) in *De Democraten* 40, 9 februari 1797, 293-297.

¹⁶ Daarover J.M.F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek, Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1795-1801)*, diss. Leiden, 1988, 137.

inkomsten tegenvallen, terwijl de maatschappelijke kosten (invordering, controles, fraudes) hoog zijn.¹⁷ De effectieve heffingen zouden in zijn algemeen stelsel van 1805 geschieden middels de zogeheten *beschreven* en *onbeschreven* middelen.

Beschreven middelen

Onder de beschreven middelen (belastingen op aanslag) vinden we de grondbelasting, met als heffingsgrondslag de huurwaarde van onroerende zaken zoals landgoederen en opstallen. Dit is een belangrijke heffing in een periode dat de agrarische sector een van de belangrijkste peilers is van de nationale economie. Een belasting gerelateerd aan huurwaarde betekent dat het inkomen tot op zekere hoogte forfaitair wordt benaderd; de huurwaarde is immers een reflectie van het inkomen dat redelijkerwijs kan worden gegeneerd bij de exploitatie ervan, na aftrek van de bedrijfskosten. Of het inkomen telkenmale daadwerkelijk wordt gerealiseerd is voor de fiscus niet relevant, zoals natuurlijk voor de fiscus ook niet relevant is of er incidenteel overwinsten worden gemaakt. In moderne bewoordingen, object van de belastingheffing is de *earning capacity*. Draagkracht is daarbij niet het feitelijk voor afdracht beschikbare inkomensdeel, maar het vermogen om inkomsten te genereren. De grondbelasting is als zodanig een reële belasting; het object van de heffing is de zaak, niet de persoon.

Vervolgens zou de wetgever proberen om de draagkracht van de persoon te benaderen via directe consumptiebelastingen, de ‘personeele’ belasting. Deze was bedoeld als een weeldebelasting, die de minimuminkomens niet raakte. De heffing betrof onder andere een gebruikersbelasting voor modale en duurdere woningen naar huurwaarde.¹⁸ ‘In the province of Holland, every house is taxed at two-and-half per cent of its value’, zo meldt Adam Smith, een relatief zware heffing die meer zou bedragen dan een derde van de huurwaarde. De Engelse econoom schatte woonbelastingen in als materieel progressief naar inkomen, omdat hogere inkomens relatief meer zouden spenderen aan woongenot.¹⁹ We vinden tal van voorstellen voor een woonbelasting na de omwenteling van 1795, zoals bij Johan Hora Siccama en Boudewijn van Rees, die op 15 oktober 1798 een rapport aan het Vertegenwoordigend Lichaam hadden uitgebracht. Daarin stelden zij een heffing voor van 2,25 % van de waarde van de woning. Uitgangspunt is dat de kwaliteit van de woning een goede indicator biedt van de draagkracht van de contribuabele. ‘Maar zeer weinige mensen tot ruimer levenswijze in staat, zullen verkiezen in een kleine bekrompen woning

17 Cf. Pfeil, *Gelijke voet*, 45. De opmerking van Hofstra, dat het inkomen als grondslag bewust werd verwaarloosd lijkt vooral een oordeel van Hofstra als politicus te zijn geweest. Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, 236.

18 In de oude Republiek werden de eigenaren van gebouwde onroerende zaken al getroffen door de grondbelasting, althans in Holland.

19 Adam Smith, *An Inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*, London, 1778, 5.2. Cf. J.M.F. Fritschy, *De patriotten en de financiën van de Bataafse Republiek*, 's-Gravenhage, 1988, 138-139. De Franse wetgever ging overigens van een tegenovergestelde veronderstelling uit, cf. Walsh, ‘A Letter on the Genius and Disposition of the French Government, including a View of the Taxation of the French Empire’, in: *The Quarterly Review* III, February & May 1810, pp. 328-329; Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, Parijs, 1879, I, 160-161.

te huisvesten enkel om de belasting te ontgaan' heette het in 1798 en in 1800 legde de commissie-Appelius de achtergrond scherp uit: 'dat dezelve ... best als eene belasting op de inkomsten kan worden beschouwd, omdat de meeste menschen natuurlyk genegen zyn, om zich zoo veel gemak in de keuze hunner wooning te verschaffen, als hunne omstandigheden slegts toelaten.²⁰ Aldus probeerde men enerzijds het inkomen te benaderen, zonder anderzijds te vallen in de bekende val, dat een belasting op inkomsten inquisitoire controles nodig maakt en werken en ondernemen minder aantrekkelijk worden. Wat dit laatste betreft: 'De gewichtigste zwaarigheid schijnt te zyn, dat eene belasting op de inkomsten, eene belasting is op den vlyt, naarstigheit en arbeidzaamheid, en dus wel verre van die aan te moedigen, dit middel geschikt is om ze uit te doven.'²¹ Dat nadeel treedt niet op wanneer het inkomen indirect wordt benaderd, zoals door een woonbelasting. Siccama en Van Rees namen aan dat deze, in combinatie met de overige heffingen in de voorgestelde mix, een evenredige lastendruk zou opleveren. De vraag is natuurlijk of het percentage dat aan woonconsumptie wordt uitgegeven gelijke tred houdt met de toename van het inkomen. Indien zulks niet het geval is, en daar werd hier te lande kennelijk van uitgegaan²² zoals ook in Frankrijk, en anders dan Adam Smith aannam, lijkt een correctie aangewezen. De woonbelasting die Gogel in 1805 in zou voeren kende daartoe een zekere progressie, doordat huizen met de laagste huurwaarden buiten de heffing bleven,²³ en de belasting voor het overige cumuleerde met het haardstedegeld, een aanvullende progressieve heffing op grotere woningen die meer dan twee stookplaatsen (haardsteden) hadden. Een andere materiële progressie zou ontstaan doordat de waarde van de inboedel ook grondslag zou zijn in de vorm van een belasting op het 'meubilair'. Waar het voordeel van de consumptiebelastingen over het algemeen is dat inquisitoire onderzoeken worden vermeden, dit geldt niet voor het haardstedegeld en het meubilair. Omgekeerd was de waarde van het meubilair een aanvaarde indicator van draagkracht; vroeg negentiende-eeuwse interieurs boden nogal eens uitstallingen van weelde die vrijelijk getuigenis aflegden van de welvaart van de huisgezinnen. Om dat in kaart te brengen was natuurlijk wel een periodiek te herhalen bezwaarlijk onderzoek nodig. Voor de belasting op het meubilair heeft men daarom de optie van een fictieve aanslag aanvaard, waarbij de belasting werd afgekocht tegen vijfmaal de huurwaarde.²⁴ Dan omvatte de personele belasting ook nog de reeds lang bestaande heffing op het houden van dienstponeel. Deze kende als individuele heffing een pro-

20 Rapport van de burgers J.H. Siccama en B. van Rees, als door de commissie tot het ontwerpen eener constitutie voor 't volk van Nederland... Verzocht ... en gecommiteerd ... 's-Gravenhage, 1798; Rapport-Appelius, 74.

21 Rapport Appelius, 66. Ook bijv. verwoord door het Lid van de Nationale Vergadering Hahn, *Dagverhaal* 420, 13 maart 1797, 145.

22 Het rapport-Appelius meent overigens dat de woonbelasting al evenredig is naar het inkomen, en dat er dus geen behoefte is aan een aanvullend Haardstedegeld. Rapport-Appelius, 77.

23 Hofstra was daarvan overigens niet onder de indruk, omdat de lat wel erg laag zou zijn gelegd. Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, 241.

24 Gogel, *Memoriën*, 399. Hij meende overigens in die periode dat bij zesmaal de huurwaarde de draagkracht beter bereikt zou zijn geweest.

gressiefactor naarmate er meer personeel in dienst was.²⁵ Tenslotte kunnen heffingen genoemd worden voor bijvoorbeeld het houden van paarden en het bezit van rijtuigen.²⁶ In zijn gezaghebbende overzicht uit 1883 geeft Sickenga aan dat de naam ‘personeele belasting’ wijst op het object van de heffing: deze zou een hoofdelijke omslag zijn over ieder persoon, of beter gezegd, over iedere economische eenheid, op zichzelf wonend of als gezin voor zover die economische eenheid niet geheel onvermogen was. Die omslag werd bereikt door het belasten van de consumptie, en werkte derhalve indirect als heffing op het persoonlijk inkomen van de contribuabele. Een dergelijke belasting zou het voordeel hebben dat zij zich liet regelen naar jaarlijkse registratie van zekere bekende uiterlijke zaken, waar men geen aangifte over het inkomen of vermogen toe nodig had: ‘Zij verbant alle willekeur en is het best geschikt om geheven te worden van hen die het meest vermogen en in staat zijn om te betalen, evenzeer als om diegenen wettig vrij te laten, wier inkomsten het dragen in directe belastingen minder of niet toelaten.’²⁷ Deze weeldebelastingen zouden volgens Colenbrander naar Engels model zijn ingericht, maar het lijkt logischer om hier Franse invloeden te veronderstellen, zoals bij het patentrecht.²⁸

Wat het patentrecht betreft, het ‘regt van patent op alle handel, nering, beroepen en bedrijven en eenige andere objecten van weelde of vermaak’, dit recht ontbrak in de nimmer geïmplementeerde belastingwet van Gogel uit 1799. Onder dit recht waren uiteenlopende belastingen begrepen. De belangrijkste was de betaling voor een vergunning om bepaalde beroepen te mogen uitoefenen. Met deze vergunning werd opnieuw geprobeerd om de *earning capacity* te bereiken; met inachtneming van bepaalde criteria werd het tarief bepaald door de inschatting van de redelijkerwijs te genereren inkomsten. Het patentrecht had Gogel afgekeken van Frankrijk; daar was het ingevoerd met als belangrijkste formele motief dat het vergunningenstelsel zou bijdragen tot transparantie van de economie.²⁹ Het fiscale motief lijkt materieel echter te hebben meegewogen.³⁰

In zijn latere reflecties op de belastingen die hijzelf had helpen invoeren zou Gogel zich kritisch betonen met name over het patentrecht: ‘Ik schrik op het denkbeeld, na alles wat ik heb zien gebeuren, dat ik op het onzalig denkbeeld ben gekomen om dit middel in 1806 in

25 Daarover uitgebreid het rapport-Appelius, 84v.

26 Kortshalve ga ik hier niet in op de vraag in hoeverre de belasting mede het landbouwbedrijf poogde te treffen. Zie daartoe M.W.F. Treub, *Ontwikkeling en verband van de Rijks-, Provinciale en Gemeentebelastingen in Nederland*, Leiden, 1885, 117; Hofstra, ‘De belastingunificatie van 1805’, 240.

27 H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland van 1975 tot 1840. Deel 6: Inlijving en opstand 1810-1813*, 's-Gravenhage, 1911, 49.

28 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 49. Zie met name de *contribution personnelle et somptuaire* uit 1795, hierna te bespreken, die overwegend dezelfde grondslagen had. Daartoe ook Ch. Gomel, *Histoire financière de la législative et de la convention II*, 1793-1795, Parijs 1902-1905, 513, die de grondslagen noemt: ‘les cheminées, les poêles, les domestiques, les chevaux de luxe, les voitures suspendues et les équipages’. Deze heffingen, naar progressieve tarieven, zouden enkel de draagkrachtigen treffen, zij zouden een vaste grondslag hebben die arbitraire heffingen uitsluit, en zouden een juiste last verbinden aan de consumptie. In beginsel dicteerden de sociaal-economische omstandigheden natuurlijk in belangrijke mate de inrichting van het fiscale bestel, zodat bij overeenkomsten niet noodzakelijkerwijs van beïnvloeding hoeft te worden uitgegaan.

29 Ch. Gomel, *Histoire financière*, Parijs, 1902-1905, 510-513.

30 Het tarief was op eerste gezicht fors, maar omdat betaald mocht worden met assignaten – vrijwel waarde-loze waardepapieren (de kortingen liepen op tot 95 %) – was de druk aanvankelijk beperkt. Gomel, *Histoire*, 512.

dit land in werking te brengen ...'³¹ Het wezenlijke bezwaar tegen de heffing zou in de willekeur liggen: 'de wet is zo geraffineerd, zoo kunstig uitgebreid, en zoo willekeurig, dat het meestal van het goedvinden van geïnstrueerde ambtenaren of van menschen met de innerlijke waarde der bedrijven onbekend, afhangt te beslissen, wat elk werkzaam mensch voor het verlot om de kost te winnen, betalen zal.' Bovendien zou de heffing de overstap naar het ondernemerschap belemmeren. Zij zou 'ten gevolge [hebben] dat jonge lieden afgeschrikt worden, eenig bedrijf te beginnen: – dat anderen welke bij hunne gewoone zaken eenig klein nevenbedrijf uitoeffenen, dit moeten opgeven, of nalaten een diergelijk aan te vangen.'³² Toegegeven moet worden dat Gogel zwaarmoedig oordeelde over hetgeen tot stand gekomen was – door hemzelf en ook na hem door zijn opvolgers: 'Een oppervlakkig inzien van de finantieele wetten en bijzonder die op den ophef der indirekten belastingen, sedert accijnzen genaamd, was genoeg om mij van derzelve onbestaanbaarheid te overtuigen.'³³ Uitgangspunt was echter voor de voormalig minister dat belastingen een noodzakelijk kwaad zijn, en 'men dus uit verscheiden kwaaden het beste moet kiezen.'³⁴ In latere literatuur en door de wetgever tegen het einde van de negentiende eeuw werd betoogd dat het patentrecht in combinatie met de personeele belasting onevenredig op de middenstand drukte.³⁵ De belasting heeft echter 87 jaren bestaan in ons land, waaruit wel blijkt dat zij per saldo een werkbaar instrument was, onverminderd natuurlijk de nadelen.

Onbeschreven middelen

Vooraf belangrijk voor het zekerstellen van een constante inkomensstroom waren de onbeschreven middelen (belastingen zonder aanslag). Het ging daarbij met name om accijnsheffingen op zout, zeep, gemaal (brood), geslacht (vlees), gedistilleerde dranken en wijn (het drinken van bier werd indertijd aangemerkt als bewijs van een lage opvoeding),³⁶ brandstoffen als steenkool en tabak. De verschillende auteurs van verhandelingen over een nieuw belastingstelsel sedert de omwenteling van 1795 hebben algemeen aangegeven dat belastingen op eerste levensbehoeften, zoals die geheven werden ten tijde van de oude Republiek, onverenigbaar zijn met de idealen van de revolutie; met name het degressieve effect van dergelijke heffingen zou het uitgangspunt verstoren dat belastingen geheven moeten worden naar evenredigheid van het vermogen. De eis van een evenredige heffings-

31 Gogel, *Memoriën*, 464.

32 Gogel, *Memoriën*, 47. Dit klopt overigens niet met de patentbelasting zoals die in de Franse tijd in ons land werd geheven, zie J.G. Dulaurens, *Handleiding der contribuabelen, of verzameling Inhoudende de Grond-wetten ...*, Amsterdam, 1811-1812, 79, Grondbeginselen betreffende het Patent-regt en Tarief van hetzelfde, art. 31: slechts één patent tegen de hoogste belasting was verplicht, daarna was de contribuabele vrij om te ondernemen wat hij wil.

33 Gogel, *Memoriën*, 34.

34 Gogel, *Memoriën*, 35.

35 Bijvoorbeeld An., *Iets over de toepassing eener belasting op de inkomsten in verband beschouwd met de afschaffing van die op het personeel en patentregt*, Amsterdam, 1843, 9-10; *Wetsvoorstellen van den heer Goeman Borgesius c.s. betreffende ... afschaffing van het patentrecht ...* Haarlem, 1890, 103.

36 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 109.

druk raakt rechtstreeks de justitia distributiva, de eisen van verdelende rechtvaardigheid zoals die sedert de revolutie werden beleden. In de periode na 1795 leefde alom de gedachte dat belastingen op eerste levensbehoeften moesten worden afgeschaft. De Staatsregeling van 1798 bepaalde in die lijn ‘Er kan geenerlei belasting gelegd worden op levensmiddelen van eerste noodzaaklijkheid’³⁷ en ook, ‘Dat alle belastingen op het consumtive, indien en zoo verr’ die plaats zullen hebben, alzoo worden ingerigt, dat dezelve geheven worden van dat gedeelte van elks verteering, hetgeen hij, na genot van het volstrekt nodige, uit zijne inkomsten verkiest te bekostigen.’³⁸ De commissie-Appelius haakte daarbij aan in haar commentaar op Gogels belastingwet van 1799,³⁹ en twee decennia later zou Gogel ditzelfde ook verwoorden in zijn *Memorie*: ‘dat men zoo veel men kan belaste datgene, wat de behoefte te boven gaat; – wat tot de weelde behoort, en wat van de vrije verkiezing der menschen afhangt.’⁴⁰ Gogel schafte geheel in die lijn talloze accijnzen af om tegemoet te komen aan de bezwaren die tal van contemporaine auteurs hadden geïdentificeerd, maar de accijnzen die hij in stand hield kon hij om budgettaire redenen niet missen, ook al leken die moeilijk verenigbaar met de draagkrachtgedachten indertijd: ‘Ware het mogelijk, om deze en soortgelijke belastingen af te schaffen, dan zouden wij niet voor hare voortdurende adviseeren; dan, de staat van zaken laat de vernietiging van een zoo aanzienlijk deel der inkomsten niet toe.’⁴¹ Feit is natuurlijk dat heffingen die de hele bevolking bereiken een relatief hoge opbrengst hebben en als die worden afgeschaft heeft dat onvermijdelijk budgettaire consequenties. Bovendien is de vraag, of dergelijke heffingen wel per definitie onevenredig drukken op de lagere inkomens, waarover hieronder meer.

Noemenswaard is ook de successiebelasting, die de commissie-Appelius in haar commentaar op Gogels wetsvoorstel van 1799 aanmerkte als ‘het meest dragelyke, dat kan worden uitgedagt’. Dat is op zich al begrijpelijk omdat deze alleen bij successie in de zijlijn en aan vreemden verschuldigd was.⁴² Tenslotte noem ik de zegelrechten op publieke akten (een belasting op productie) en de zegelrechten op de verkoop van bepaalde weeldeartikelen zoals hoeden, handschoenen, parfum, speelkaarten en kranten (een belasting op consumptie). De eerstgenoemde categorie bestreek vooral commerciële contracten, en probeerde in zoverre het winstpotentieel van commerciële activiteiten te belasten. Zegelrechten op weeldeartikelen strekten als tegenhangers van mogelijk degressieve heffingen elders in de belastingmix; uiteindelijk zou het hele samenstel van heffingen ertoe moeten leiden dat in evenredigheid tot het vermogen belast werd.

37 Art. 210d. Welke die eerste levensbehoeften dan zouden wezen wordt doorgaans aan de beschouwer overgelaten. Het rapport-Appelius beperkt de lijst in ieder geval tot het absolute minimum: ‘bepaalt zich *vooreerst* tot Inlandsche Boom- en Tuinvruchten, mitsgaders Aardappelen, Erwtten, Boonen, Gort, Garst en verdere Groenten; *ten tweeden* tot Roggen Brood; en *ten derden* tot de geringste soorten van Bier en Bier-azyn. Deze lyst is zeer klein, maar volkomen berekend naar onze eerste behoeften, die in de daad zeer gering zyn ...’ *Rapport-Appelius*, 95.

38 Art. 210c.

39 *Rapport-Appelius*, 28.

40 Gogel, *Memoriën*, 39.

41 Cf. Colenbrander, *Gedenkstukken*, 47.

42 *Rapport-Appelius*, pp. 132-133.

Implementatie van het algemeen stelsel van 1805

Na aanvaarding van het voorstel door het Wetgevend Lichaam moest er nog veel praktisch werk worden verricht op het ministerie van Financiën. Per belasting moest een afzonderlijke ordonnantie worden uitgevaardigd met omschrijvingen van de administratieve uitvoeringsbepalingen. Dit heeft voor sommige heffingen ertoe geleid dat deze pas jaren later konden worden geïmplementeerd. Uitvoeringsproblemen vertraagden bijvoorbeeld de introductie van de zegelheffingen, omdat nog de benodigde stempels en biljetten worden vervaardigd.⁴³ Vanuit het ambtenarenapparaat schijnt overigens nogal verzet te zijn geweest tegen het nieuwe stelsel.⁴⁴ Al met al is het algemeen stelsel echter succesvol gebleken. Met een toename van de belastingopbrengsten ad 7,7 miljoen in 1806 en 9,6 miljoen in 1807 mocht de minister niet ontevreden zijn, zeker niet in het licht van de Franse blokkadepolitiek, de oorlogen in Europa en de laagconjunctuur voor handel en nijverheid.⁴⁵

Toegenomen inkomsten impliceren dat de totale belastingdruk was toegenomen, en het feit dat het relatieve belang van de onbeschreven middelen was toegenomen zou erop kunnen wijzen dat de lagere inkomens iets meer waren getroffen. Pfeil concludeert in zijn recente studie evenals Sillem in zijn dissertatie van 1864 dat het stelsel van Gogel meer rekening heeft gehouden met de draagkracht van de burgers dan in de voorgaande regelgeving het geval is,⁴⁶ maar Hofstra, zelf in periode 1956-1958 minister van Financiën voor de PvdA, was daarvan in zijn beschouwing uit 1967 nog niet overtuigd. Voortbordurend op de beschouwing van Treub⁴⁷ constateert hij dat draagkracht niet het criterium kan zijn geweest, dat het stelsel een reflectie toont van de tanende sympathie voor grootgrondbezit na de revolutie of voor de noden van de boerenstand en de arbeiders die nog steeds met heffingen op hun eerste levensbehoeften werden geconfronteerd. Het stelsel zou de sfeer ademen van de gedachte bij de burgerij dat er voldoende arbeidskrachten te krijgen waren door de structurele werkloosheid in grote delen van het land, en van de afwezigheid van vrees voor de automatische loonsverhogingen die Adam Smith had opgemerkt.⁴⁸ Ofschoon hij zelf wel aanvoelde (en ervoor waarschuwde)⁴⁹ dat hij de maatstaven van zijn eigen tijd hanteerde, kon hij nauwelijks ruimte bieden voor de zorgen van Gogel voor de minder bedeeden in de samenleving. ‘Kennelijk gebiologeerd door de opgave een stelsel van algemene belastingen te ontwerpen, heeft Gogel te gemakkelijk van reeds aanwezige bouwstenen gebruik gemaakt en heeft hij daardoor op zijn minst de schijn op zich geladen zich onvoldoende te hebben afgevraagd hoe het stelsel er dan wel zou moeten uitzien om theoretisch voldoende samenhang te vertonen en om in de feitelijke verdeling van de belastingdruk over de ver-

43 Pfeil, *Gelijke voet*, 40-41.

44 Appellus aan minister Gaudin op 17 juli 1811: Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1492.

45 Pfeil, *Gelijke voet*, 46.

46 Pfeil, *Gelijke voet*, 47-48; Sillem, *Gogel*, 187.

47 M.W.F. Treub, *Ontwikkeling en verband van de Rijks-, Provinciale en Gemeentebelastingen in Nederland*, Leiden, 1885.

48 Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, 243.

49 Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, 241-242.

schillende groepen van de bevolking de rechtvaardigheid te betrachten.⁵⁰ Gogel anticipeerde op dat soort commentaar kennelijk al; zijn belastingwetten uit 1799 en 1805 verklaarde hij later aldus, dat deze niet waren gebaseerd op ‘onbeproefde théoriën’ maar op onderfinding; deze waren wellicht vatbaar voor verbetering maar zij zouden geen onverwachte averechtse gevolgen meebrengen. Dat zou zwaarder wegen dan beschouwingen vanuit de studeerkamer. In ieder geval komt de auteur in een van zijn latere *Memoriën* met een beschouwing waarin de rechtvaardigheid juist een kernrol speelt. In die beschouwing stelt hij de gelijkheid voorop: ‘Alle inrigtingen in eene burgerlijke maatschappij het zij grote of kleine, het zij die monarchaal of republikeins bestuurd wordt, moeten uitloopen tot bevordering van heil, welvaart en genoegens onder alle de leden. Zij mogen nimmer strekken tot bevoordeeling of bevrijding van lasten van eenige bijzondere klasse, of van bijzonder bezwaar voor anderen. – Gelijkheid van middelen en vermogen om te betalen, en niet gelijkheid van personen moet bij belastingen in aanmerking komen.’

Hier zien we het gelijkheidsbeginsel verwoord dat sedert Gogel niet in kracht heeft ingeboet, maar wel met een bijzonder *caveat*: het gaat niet om gelijkheid van conditie. Dit is een belangrijke stellingname, waar Hofstra vanuit zijn politieke overtuigingen in 1967 wellicht een kanttekening bij had kunnen plaatsen, een stellingname ook die in algemene zin in theoretische en politieke debatten van de latere negentiende en de twintigste eeuw herhaaldelijk is aangevallen. Wezenlijk zou het moeten gaan om gelijkheid van kansen, maar Gogel wilde erkennen dat draagkrachtverschillen in de samenleving desalniettemin niet te groot mogen worden, met name niet wanneer het productieve vermogen binnen de gemeenschap cumuleert in een beperkt aantal handen. Daarbij bewaakt hij de conditie van de lage inkomensgroepen: ‘De mensch is door den algoeden Schepper niet op de aarde gezet om van zijn eerste jeugd tot zijn sterfuur gedoemd te zijn tot werken zonder genot, – sobere kost even toereikend om het leven te behouden, is niet beantwoordend aan het doel van zijn aanwezen: – hij moet ook iets meer genieten. De goede Hendrik de Vierde had dit denkbeeld voor de geest, toen hij wilde dat elke boer des Zondags een hoen in den pot zoude steken.’

Hoe de overheid corrigerend zou moeten optreden laat hij in het midden, maar binnen de belastingwetgeving acht Gogel daarvoor geen plaats.⁵¹ Dat betekent dat de voormalig bewindsman kiest voor neutraliteit in de belastingheffing; die is er dan primair voor het fiscale doel (het bijeenbrengen van financiële middelen om de collectieve kosten mee te betalen) en die is in beginsel niet beschikbaar als beleidsinstrument. Toegegeven moet worden dat de auteur ervoor pleit om juist de meerverdieners te belasten: ‘De staat vermag dan ook om den arbeidenden man niet te beroven van dat weinige hetwelk zijne natuurgenoten voor welke hij werkt, hem wel gelieven te laten, maar moet deze [natuurgenoten] bij voorkeur belasten.’⁵² Dit betekent echter geen doorbreking van het beginsel

50 Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, 242. Cf. Elias, *De invoering*, 226.

51 Gogel, *Memoriën*, 36-38.

52 Gogel, *Memoriën*, 39.

uit de Staatsregeling van 1798, dat ‘alle de belastingen, en ieder derzelve, zooveel mogelijk, geëvenredigd [moeten] zijn aan het betrekkelijk vermogen der ingezetenen’. Voor zo ver inkomsten van meerverdieners vatbaar zouden kunnen zijn voor heffingen, zouden dat consumptiebelastingen moet zijn op ‘datgene, wat de behoefte te boven gaat; – wat tot de weelde behoort, en wat van de vrije verkiezing der menschen afhangt.’⁵³

Ook zou de overheid ervoor moeten waken dat de middenstand te zwaar belast wordt. Gogel stelt vast ‘de armen zijn weinig gedrukt door de belastingen zelve, maar de rijke is evenzeer verschoond – de weelde is onbelast, maar allen last op de nijverheid, op de werkzame man, op den middenstand geschoven. – Alles weegt op de produceerende klasse. Patenten, zegels, registratie, lastgelden, accijnzen, convoyen, posterijen, in een woord, alles, behalven de grondlasten, draagt geheel of meer bijzonder op deze [middenstand].’⁵⁴ Dit lijkt in grote lijnen op de moderne tijd, waar in de politieke arena de druk op de middenstand ook vaak wordt benadrukt. Feit is nu eenmaal dat in de meeste economieën de lagere inkomensverdieners weinig draagkracht hebben en de groep hogere inkomensverdieners te klein is om van relatief zware lasten aanmerkelijk budgettair voordeel te verwachten. De middenklasse kan zich dan in de aandacht van de belastingwetgever verheugen. Dat leidt nog al eens tot overdreven lasten voor deze middenklasse, terwijl het toch in het algemeen maatschappelijk belang is, in de woorden van Gogel, ‘dat arbeid worde aangemoedigd, en nijverheid niet afgeschrikt; dat de bedrijven vrij blijven en zoo min mogelijk beperkt.’⁵⁵ Deze woorden lijken tijdloos, maar dat zijn ze niet: in de tweede helft van de twintigste eeuw is het draagkrachtbeginsel dusdanig geverseerd, dat theoretici en politici er graag handvatten in zagen om bijvoorbeeld te komen tot verplichte winstdeling op het niveau van succesvolle ondernemingen en voor inkomensherverdeling op het niveau van individuele burgers. Anno 2011 aanvaardt de belastingwetgever hoge tarieven in de inkomstenbelasting die marginale inspanningen (derhalve extra inspanningen om extra inkomsten te verwerven) ontmoedigen. Gogel zou zich niets hebben kunnen voorstellen bij een marginaal tarief van 52 %, maar omgekeerd kunnen de hedendaagse bewindslieden zich alles voorstellen bij het uitgangspunt van de negentiende-eeuwse minister dat arbeid worde aangemoedigd en dat bedrijven zo min mogelijk moeten worden beperkt. In april 2011 hebben zij daartoe een Fiscale Agenda aan het parlement gepresenteerd waarin een keuze wordt gemaakt om werken en ondernemen aantrekkelijker te maken, door het verschuiven van de lastendruk van de inkomstenbelasting naar belasting op consumptie. Dit past, aldus de Fiscale Agenda, bij het Nederlandse beleid om de belastingen zo min mogelijk verstorend te laten zijn voor de economie en bij internationale bewegingen om de lasten op arbeid te verlagen.⁵⁶ Dit zou ook gepast hebben bij de uitgangspunten van de vroeg achttiende-eeuwse wetgever.

53 Gogel, *Memoriën*, 39-40.

54 Gogel, *Memoriën*, 42.

55 Gogel, *Memoriën*, 39.

56 De Fiscale agenda. Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel, *Hand. II* 32 740, nr. 1, pp. 7-9, 14.

Gogel werkte zijn uitgangspunten vervolgens nader uit, waarbij hij aangaf dat een overheid die genoopt is moeilijke belastingmaatregelen te nemen het rechtszekerheidsbeginsel in acht moet nemen, zodat eenieder ‘hierop a priori eenige berekening [kan] maken’. Dit kan vanuit meerdere invalshoeken bekeken worden, zo noemde onze auteur ook dat ‘de wetten duidelijk en verstaanbaar [moeten] zijn’ en op de ondernemers geen ‘dwangformaliteiten’ moeten worden gelegd. Dit laatste probleem kennen we nog steeds in de vergaande administratieverplichtingen voor ondernemers – een last die voor de toekomst overigens zal worden gemitigeerd als conform de voorstellen in de Fiscale agenda loon- en somheffingen worden toegestaan. Voor zijn tijd stak Gogel wel de hand in eigen boezem. Kijkend naar de belastingwetgeving waar bij mede verantwoordelijk voor was stelt hij vast dat ze ‘zoo onduidelijk en zoo ingewikkeld zijn dat ik zelf, met mijne veeljarige ondervinding de wetten niet begrijp, noch versta, en als ik die uitvoeren moest, niet zou weten, hoe’. Dat geldt onder andere voor zijn eigen patentwet, zoals we hiervoor hebben gezien, ‘eene patentwet welke een meesterstuk van alle deze gebreken oplevert, en voor den welwillendsten ambtenaar onverstaanbaar is, terwijl de kwaadwillige het in zijne magt heeft om ’s lands ingezetenen naar welgevallen te kwellen.’⁵⁷ De opsteller van het rapport van de Conseiller d’Etat Réal sur la mission en Hollande uit 1811 kon wel beamen in zijn beschouwing over de wetgeving van Gogel dat de Hollandse regels ingewikkeld waren:

C’est au reste une science très-difficile à acquérir que le système actuel des impositions hollandaises; et il faut bien que l’administration elle-même soit bien convaincu de cette vérité, puisqu’elle est obligée de faire imprimer chaque année et de distribuer, ou pour me servir de l’expression technique, d’insinuer au contribuable une instruction imprimée sans laquelle il est impossible, et avec laquelle il est encore bien difficile, de faire la déclaration des impôts personnel, taxe sur les domestiques, chevaux de maître et de loyer, et taxe sur les places de feu [haardstedegeld]. Cette instruction contient 40 pages in folio.⁵⁸

Kennelijk zuchtte de wetgeving van 1805 onder diezelfde ingewikkelde administratieve detailregelgeving, waar Gogel later zoveel kritiek op zou hebben.

Als laatste kernpunt noemt ik het vereiste dat de uitvoeringskosten minimaal worden gehouden. In de woorden van Gogel: ‘Eene belasting is ondeugend, waarvan een te groot deel door administratie en perceptiekosten wordt verteerd.’⁵⁹ Hier kunnen we de inspiratie van Adam Smith wellicht ontwaren,⁶⁰ zij het dat het argument natuurlijk voor zichzelf spreekt. Kosten waren er aan de zijde van de overheid, maar ook aan de zijde van de belastingplichtigen die tot ‘ongelukkige rekenplichtigen’ werden gemaakt.⁶¹ Wat de kosten aan de zijde van de overheid betreft, daar had hij het nodige succes: de administratiekosten van zijn belastingen zouden uiteindelijk iets meer dan 8 % bedragen, een veel lager percen-

57 Gogel, *Memoriën*, 43.

58 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 176.

59 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 41.

60 Diens vierde maxime: Smith, *Wealth of Nations*, 5.2.

61 Smith, *Wealth of Nations*, 43.

tage dan elk der provinciën voorheen aan de administratie van de oude belastingen kwijt was.⁶² Al met al kan Gogel niet worden ontzegd dat zijn fiscale wetgeving succesvol was. Als Schimmelpenninck Gogel in zijn kabinet haalde om snel een algemeen stelsel van belastingen in de Republiek in te voeren, en om daarmee de enorme financiële problemen het hoofd te bieden,⁶³ dan had hij reden om met zijn keuze tevreden te zijn. De nieuwe wetgeving zou echter geen lang leven beschoren zijn.

Annexatie

Op 10 juli 1810 werd het annexatiedecreet gepubliceerd, waarbij Holland haar formele zelfstandigheid verloor. Het voormalige koninkrijk waar Lodewijk Napoleon de scepter over zwaaide, met zoveel waardering van zijn onderdanen, werd ingelijfd bij het keizerrijk. Amsterdam werd de derde rijkshoofdstad. Op dezelfde dag dat Napoleon het decreet tekende stuurde hij een instructie naar Charles François Lebrun, hertog van Plaisance (1739-1824), om naar Nederland te vertrekken. Daar zou hij als gouverneur-generaal de inlijving materieel invulling moeten geven. In die functie zou hij leiding geven aan het werk van de twee intendanten-generaal, waaronder Alexander Gogel als fiscaal specialist. De keizer ontbood Gogel direct naar Parijs waar hij hem tot staatsraad benoemde om zitting te nemen in de sectie Financiën van de Conseil d'Etat.⁶⁴ Veel genoeg ontleende Gogel daar niet aan; hij schreef erover aan een bevriende hoge ambtenaar, Canneman, 'Gij weet hoe ik over die posten etc. denk. Ik behoef u dus niet te zeggen dat ik niet à mon aise en half ziek ben van iets te zijn geworden, waar honderden om dingen, die het niet verkrijgen. Bedanken kon ik niet, dit zoude misschien ook aan ons arme land nadeelig geweest zijn.'⁶⁵ In de nieuwe opzet zou de Franse minister van Financiën natuurlijk verantwoordelijk worden; Gogel kreeg zoals hiervoor opgemerkt een ronkende titel, maar de politieke realiteit was helder: 'il prendra les ordres de notre Ministre des finances.' Het zwaartepunt van deze nieuwe functie zou liggen bij de invoering van de nieuwe (directe) belastingen; voor het overige zou zijn functie in het keizerrijk beperkt zijn.⁶⁶

62 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 50. Het kon ook anders, zoals de praktijk rond Franse belastingen bewees: '... qu'en 1813 la France, composée alors de 130 départements [waaronder de Hollandse], pour toucher 170 millions de l'enregistrement et des domaines, faisait payer 240 millions par les contribuables, c'est-à-dire 70 millions de frais de perception (41 pour cent).' J.-B. Say, *Cours complet d'économie politique pratique*, Parijs, 1840, 8.6, 411 nt. 1.

63 J. van der Poel, *Ter ere van Mr. Jean Henri Appellius 1767-1828*, Deventer/Antwerpen/Djakarta, 1954, 30-31.

64 Gogel werd overigens niet door iedereen even bewierookt; op 30 juli schreef de Franse geheim agent Gateau over hem en over Appellius (laatstgenoemde in Holland indertijd de tweede erkende fiscaal specialist bij uitstek en minister van Financiën 1809-1810 en 1824-1828): 'MM. Gogel et Appellius, s'ils ne sont deux imbéciles, sont deux parfaits fripons.' (Colenbrander, *Gedenkstukken*, 37).

65 E.J. Vles, *Alexander Gogel (1765-1821), Financier van de staat in tijden van revolutie*, Amsterdam, 2009, 189-190.

66 In een later staatsstuk van bevoegde hand heette het: L'individu respectable, décoré du titre Intendant-Général, n'avait malheureusement, depuis 1812, aucune direction, aucune influence, les directeurs des contributions directes, de l'enregistrement, des douanes, des droits réunis, enfin tous les chefs de l'administration dans les départemens de la Hollande, n'avaient rien de commun avec cet Intendant-Général, ils n'en recevaient aucun ordre, et il se serait bien gardé de leur en

Belastingunificatie

De aankondiging van de afschaffing van het eerste nationale belastingstelsel dat ons land gekend heeft luidde als volgt: ‘De belastingen van allen aard in de departementen van de Zuiderzee, der Monden van de Maas, der Monden van den IJssel, van den Opper-IJssel, Vriesland, van de Wester-Eems en van de Ooster-Eems geheven, zullen, op en met den eersten januarij 1812, door de rijks-belastingen worden vervangen.’⁶⁷

Doordat het koninkrijk Holland werd ingelijfd in het Franse keizerrijk, was het onvermijdelijk geworden om de Franse belastingen in te voeren, die daarmee de belastingen van Gogel vervingen,⁶⁸ al was het maar om aansluiting te vinden bij het Franse civiele recht (de Code Napoléon bijvoorbeeld) en het Franse handelsrecht die in ons land ook geldend recht werden.⁶⁹ Afgezien van de vraag of men zich daarover had willen verheugen, bij alle denkbare nadelen zou het voordeel natuurlijk zijn dat de tolgrens met het Franse rijk zou vervallen. In juli 1811 merkte de keizer op ‘dat hij de Hollanders, die gelijke lasten met de overige Franschen moeten dragen, ook gelijke lusten wilde laten genieten, en dat het hem bespottelijk voorkwam, nadat Holland allerwegen is geënclaveerd in het Fransch territoire afzonderlijke belastingen te laten behouden, die de natie drukken en eene linie van douanes onvermijdelijk maken.’⁷⁰ De economische kansen die opheffing van die linie zou opleveren zijn natuurlijk duidelijk voor een klein handelsland als Holland. Gogel heeft zich dan ook ingespannen om zijn eigen belastingstelsel des aan te passen, dat de tolgrens snel zou kunnen worden opgeheven terwijl omgekeerd de hoognoodzakelijke extra inkomsten van zijn stelsel veiliggesteld bleven. De sectie van Financiën was daartoe de taak opgelegd ‘de comparer les impositions de la Hollande avec les impositions de l’Empire Français, d’établir leur analogie et leur difference, d’indiquer celles qui devront être supprimées ou maintenues pour parvenir à l’uniformité’. Op 14 augustus 1810 bracht de Section des finances du conseil pour les affaires de Hollande een rapport uit in de hoop zoveel mogelijk van de eigen belangen te kunnen veiligstellen, ‘observant encore de niveler les impositions de manière que les anciens et nouveaux sujets de S.M. ne se trouveront ni les uns ni les autres endommagés par les différences que les impositions pourraient produire sur le produit du travail ou les prix des matières imposées.’ De belastingen op het gemaal (brood), op zeep en op wijn zouden komen te vervallen, als heffingen die men in Frankrijk niet ken-

donner. Tout le service public était organisé sur le pied français, et les différens agens de l’autorité correspondaient directement, comme en France, avec les autorités supérieurs qui étaient établis.’ (*Recueil de pièces officielles relatives au procès concernant la dette de Hollande*, 85, cf. F.N. Sickenga, *Geschiedenis der Nederlandsche belastingen sedert het jaar 1810*, I, Utrecht, 1883, 6, 12).

67 ‘Les contributions de toute nature établis dans les départemens du Zuyderzée, des Bouches de la Meuse, des Bouches de l’Yssel, de l’Yssel Supérieur, de Frise, de l’Ems Occidental et de l’Ems Oriental seront remplacées par les contributions de l’Empire, au 1er janvier 1812.’ *Nederlandse vertaling uit Verzameling van stukken betreffende de invoering van het finantieel stelsel van het rijk, in de Hollandsche departementen, en bijzonder betreffende de vereenigde regten*, Amsterdam, 1812, 5.

68 Aldus ook Gogel op 13 mei 1811 aan de minister van Financiën, Sillem, Gogel, 89. Cf. verder Elias, *De invoering*, 221.

69 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1446.

70 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1487. Cf. De brief van de directeur-generaal van de administratie van de droits réunis François aan Gaudin van augustus 1810, Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1446.

de. Tabak, een belangrijk exportproduct, zou in ons land aldus worden belast, dat vrije invoer kon worden toegestaan in Frankrijk waar men dit product ook zwaar belastte. De opzet van onze ‘financiële Gogel-aar’⁷¹ ging helaas niet op. Voor het Franse ministerie van Financiën volstonden de voorstellen niet om de tolgrens weg te nemen, mede vanwege twijfel of de Hollandse administratie wel voldoende waarborgen kon geven voor handhaving van de nieuwe heffing op dit exportproduct.⁷²

Oorspronkelijk was het de bedoeling om de Franse belastingen al een jaar eerder dan 1812 in te voeren,⁷³ maar die introductie stuitte op problemen, volgens het Décret Impérial van 18 oktober 1810 omdat het stelsel van Gogel tezeer van het Franse zou afwijken: ‘Considerant ... que les départemens de Hollande ont un système d’imposition tout autre que celui de l’Empire; qu’on ne pourrait le changer pour introduire en 1811 le système français, qu’en faisant supporter à nos finances une perte considérable ...’ De eerste vraag is dan, in hoeverre er verschillen waren. In zijn bijdrage concludeert Elias ‘Bij beschouwing van het Franse stelsel kunnen we niet met de door de Fransen gedane uitspraak instemmen dat het belastingsysteem van de ingelijfde gebieden “tout autre” is als dat van het Franse keizerrijk.’⁷⁴ Feit is in ieder geval dat de onderliggende administratieve regelgeving verschilde op tal van onderdelen. De consequenties daarvan waren op voorhand niet direct in te schatten, niet budgettaire en niet voor wat de praktische implementatie betreft. Wat het eerste aspect betreft, de budgettaire consequenties, in juli 1810 moest Gogel nog aangeven ‘Je ne possède ici aucune pièce relative à l’administration des finances de la France, ce qui me prive de la faculté de raisonner avec connaissance de cause’.⁷⁵ Een jaar later blijkt uit het uitgebreide rapport van de Conseiler d’Etat Réal sur la mission en Hollande dat over de budgettaire consequenties nog steeds geen duidelijkheid bestond. De verwachting werd wel uitgesproken dat de opbrengst lager zou uitvallen onder de Franse regelgeving. Dat impliceert een lagere belastingdruk en dat werd natuurlijk als positief ervaren. Omgekeerd zou dat een groot probleem opleveren; de Franse keizer had al eerder gedreigd met het afstempelen van de staatsschuld en Gogels snel ingevoerde wetgeving had in 1805 mede beoogd om dat doemscenario te voorkomen.⁷⁶ De enige die het nodige zou kunnen zeggen over de consequenties van de overgang zou Alexander Gogel zijn. Met enige wrevel wordt wel over hem opgemerkt dat hij zijn kennis over de door hem ingevoerde Nederlandse belastingen zou hebben gemonopoliseerd: ‘un voile mystérieux et impénétrable a, jusqu’à ce jour, dérobé à tous les regards des Hollandais et des Français, et même à l’oeil des préfets, le resultat des opérations financières de M. Gogel.’⁷⁷ En wat het tweede aspect, de imple-

71 Een uitdrukking die Gogel verdiende uit zijn tijd onder Lodewijk Napoleon, zie Van der Poel, *Appellius*, 34.

72 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1432-1435; zie H.T. Colenbrander, *Inlijving en opstand*, Amsterdam, 1913, pp. 10-11.

73 Sénatus-consulte van 26 april 1810: ‘A dater du 1. Janvier 1811, les contributions françaises seront établis dans les pays réunis.’

74 Elias, *De invoering*, 229.

75 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1419.

76 Van der Poel, *Appellius*, 30-31.

77 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 175.

mentatie betreft, als op 18 oktober 1810 wordt vastgesteld dat het technisch niet haalbaar is om op 1 januari daaropvolgend de Franse heffingen in te voeren, dan heeft dit in belangrijke mate te maken met het feit dat de belastingautoriteiten in Holland vertrouwd gemaakt moesten worden met de technische finesses van het Franse systeem. Er moest nog veel werk worden verzet, waartoe ook de komst van Franse belastingambtenaren nodig zou zijn om de overgang te begeleiden. Of men met die assistentie blij moest zijn was overigens onduidelijk; de Franse belastingen waren één, maar de Franse ambtenaren nog heel iets anders. In de woorden van Napoleon tegen een delegatie van Hollanders op zijn verjaardag 15 augustus 1810: 'Je vous donnerais dès à présent notre système qui vous convient parfaitement, mais vous de vous y connaissez pas encore, je devrais donc vous envoyer des Français pour vous instruire, et ce serait vous envoyer des gueux qui vous vexeraient.'⁷⁸ Wezenlijk was de integratie van Holland in het keizerrijk natuurlijk een enorme taak, voor wat de toepasselijkheid van het Franse civiele recht, het strafrecht, en vooral het fiscale recht betrof. Vanuit bestuurlijk zouden de uitvoeringsproblemen een uitdaging zijn die niet te licht moet worden genomen.⁷⁹ Dat zal mede verklaren waarom Gogel door de Fransen soms wel van terughoudendheid werd beticht.⁸⁰

Lastenverlichting

De Franse bewindsmannen beoogden in ieder geval een zachte overgang naar het eigen fiscale regime, en dat betekende onder meer belastingverlichtingen 'allégemens tels, que les impositions que ces départmens auront à payer soient beaucoup plus faibles que celles qu'ils ont payées les années précédentes ...'⁸¹ Minister Gaudin verwachtte dat deze compensatie de aanvaarding van de Franse belastingen zou vergemakkelijken.⁸² Het beleid om de belastingen te uniformeren kostte de Franse overheid dus geld. Napoleon merkte daarover op dat hij 'wel wist dat zijne inkomsten 12 à 15 millioenen zouden verliezen, maar dat dit er niets toe deed.'⁸³ Dan is er geen reden om te wachten, lijkt Jean Henry Appelius, evenals Gogel minister geweest ten tijde van het Koninkrijk Holland, te hebben gedacht want in een brief aan laatstgenoemde van 16 juli 1811 waarin hij de keizer citeerde merkte hij op 'Daar de cassatie der Hollandsche middelen besloten is, staat het bij mij vast dat het wen-

78 Geciteerd in Colenbrander, *Gedenkstukken* 6, 1913, 13. Een illustratief voorbeeld van machtsmisbruik door douanebeambten is te vinden in *Gedenkstukken*, 1462. Cf. S. Schama, *Patriotten en bevrijders, Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780-1813*, Amsterdam 1989, 717.

79 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1471, rede van Gogel ter installatie van het keizerlijk gerechtshof in 's-Gravenhage, 1 maart 1811: 'L'on ne peut dissimuler que l'introduction d'une multitude de lois, et surtout de formes aussi différentes de celles qui ont lieu dans ce pays, ne rendra la tâche difficile de ceux qui sont appelés à y concourir ...'.

80 Zie noot 64.

81 Décret Imperial van 18 oktober 1810, considerans.

82 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1489.

83 Woorden van gelijke strekking zijn te vinden in een brief van minister Gaudin aan Gogel d.d. 22 juli 1811: Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1488. Schama, *Patriotten*, 711, veronderstelt dat het uitstel om de Franse belastingen in te voeren ook aan de Franse zijde samenhang met het probleem, dat de bijdragen uit Holland niet konden worden gemist en dat de belastingverlaging daar lastig mee viel te rijmen.

schelijk is de introductie der Fransche middelen zooveel mogelijk te vervroegen, al ware het dan ook partieel 1^e. om de mindere last; 2^e. om de douanes; 3^e. omdat ieder point van contest in ons nadeel wordt gedeceerd.⁸⁴ Dat laatste was misschien een berustend argument maar het voordeel van de lastenverlichting was voor de Hollandse politicus wel duidelijk.⁸⁵ Volgens het rapport van de Conseiler d'Etat over Holland van juli 1811, wellicht niet helemaal neutraal, werd het gevoelen alom gedeeld: 'Tout la Hollande s'élève aujourd'hui contre le système des impositions que la régité encore: toute la Hollande réclame le système français.' Dit overigens om redenen van opportunisme, volgens de opsteller: 'L'intérêt seul fait à cet egard agir le Hollandais; il espère payer moins, et la perception sera moins vexatoire.'⁸⁶ Om de lagere druk te bereiken waren o.a. de belastingen op het meubilair,⁸⁷ op zeep, op het geslagt en het klein zegel op voorwerpen van handel en weelde afgeschafft, terwijl andere lasten werden verminderd, zoals die op het personeel (waaronder de woonbelasting⁸⁸ en de belasting van dienstboden), op het gemaal (op tarwe) en op gedistilleerd. In totaal kostte de lastenverlichting de overheid ongeveer 9,5 miljoen gulden op een totaal van 42,8 miljoen aan inkomsten, derhalve ongeveer 22 %. Dat is evident een aanzienlijke lastenverlichting die vooral werd gevoeld op de eerste levensbehoeften. Een verdere lastenverlichting zou volgen in 1812.⁸⁹

De belastingverlagingen zullen voor menig individuele contribuabele een netto voordeel hebben betekend en daarmee de acceptatie van de nieuwe politieke situatie hebben vergemakkelijkt, maar daar stond wel een zware prijs tegenover. Zoals gemeld, een afname van de belastingopbrengsten zou gevolgen hebben voor de lopende verplichtingen onder de staatsschulden.⁹⁰ Zoals de Bataafse Republiek van haar voorganger een zware schuldenlast had overgenomen, zo moest het keizerrijk op zijn beurt ervaren dat de annexatie van de Bataafse Republiek meebracht dat de staatsschulden van die Republiek moesten worden overgenomen: '... la Hollande offert aux regards de S.M. un état de finances déplorable. Un dette publique de quatre-vingt millions [francs] d'intérêts. Un déficit annuel de plus de trente-six millions ...' De feitelijke samensmelting van de Franse en de Bataafse schulden is door de korte tijd dat ons land bij Frankrijk hoorde niet geëffectueerd, maar Napoleons opzet, dat de inlijving het keizerrijk geen geld mocht kosten zou met een der-

84 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1487.

85 Gogel werd er overigens van beschuldigd dat hij zijn best deed om de invoering van de Franse belastingen te vertragen: 'On accuse M. Gogel d'avoir fait tout ce qui dépendait de lui pour retarder l'introduction du système Français. On assure qu'aujourd'hui encore il témoigne la même mauvaise volonté ... il cherche à gagner du tems.': Colenbrander, *Gedenkstukken*, 175 (juli 1811).

86 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 175.

87 Cf. Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1434: 'Le droit sur le mobilier a été royé, parce qu'il est mal payé.'

88 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1434: 'Il a proposé de réduire le personnel, pour prévenir tant que possible la ruïne complète de milliers de propriétaires de maisons dans les villes et villages par l'émigration des locataires qui se trouvent hors de position d'en payer plus longtemps le loyer et les charges après la réduction de leurs revenus.' Dit wordt ook elders bevestigd, zoals 'Autour d'Amsterdam, les propriétaires abattent volontairement les maisons de campagne pour échapper à la contribution foncière. Il n'y a guère de jours qui n'en voyent tomber quelques-unes.': Colenbrander, *Gedenkstukken*, 148.

89 Sickenga, *Geschiedenis*, 14-15.

90 Brief van Gogel aan de minister van Financiën van 13 mei 1811, Sillem, *Gogel*, 95-97, cf. Postma, *Gogel*, 79-80.

gelijke schuldenlast⁹¹ én met lastenverlichting niet realiseerbaar zijn. Daarom werd besloten tot een ‘tierceering der schuld’, oftewel, degenen die hun vermogen in staatsleningen hadden belegd konden tweederde afschrijven.⁹² Die hing al enige tijd in de lucht,⁹³ maar moet een zware tegenslag zijn geweest, want de beleggers bevonden zich onder alle lagen van de bevolking, niet alleen de rijke koopman die zijn overwinsten investeerde in waardepapier maar ook het kamermeisje dat voor haar pensioen spaarde werd door de tiërceering getroffen en vele steden en charitatieve instellingen, die een groeiend leger van paupers bedienden, zagen hun reserves door de tiërceering aangetast.⁹⁴ De Franse overheid rechtvaardigde zich onder meer door een beroep op de noodzaak. Frankrijk nam feitelijk een materieel failliete boedel over, dit kon niet gefinancierd worden en de enig denkbare consequentie is dan uiteindelijk het afboeken van de aangekomen staatsschulden voordat deze versmelten met de staatsschulden van het keizerrijk. In zijn beschouwing uit 1883 erkende Sickenga de betekenis van de belastingverlichtingen, maar omgekeerd noemde hij de tiërceering een daad van geweld.⁹⁵ De kwalificatie zal deels zijn ingegeven door een dosis vaderlandsliefde van de auteur, maar degenen die het aanging zullen er ook zo over hebben gedacht.⁹⁶ Wezenlijk was natuurlijk sprake van een partieel staatsbankroet, zij het dat de gevolgen op andere vlakken door de inlijving minder in het oog liepen. Een zeer juiste maatregel, zou Van der Poel het in zijn beschouwing uit 1954 noemen.⁹⁷ De sectie van Financiën onderkende in 1810 in ieder geval dat de belastingverlichting en de tiërceering met elkaar verbonden waren;⁹⁸ het moest uit de lengte of de breedte komen.

91 Colenbrander 1913, 21.

92 Décret Imperial van 18 oktober 1810, art. 115: ‘La dette hollandaise est conservée dans son intégrité; mais l’intérêt en seray payé au tiers ...’. De rente zou maar voor één derde uitbetaald worden, wat de waarde van de schuldpapieren op korte termijn tot één derde terugbracht.

93 Van der Poel, Appellius, 30-31; Hofstra, *De belastingunificatie van 1805*, 232.

94 Pfeil, *Gelijke voet*, 77. Een anonieme schrijver wilde het volgende kwijt in een dreigbrief aan het adres van Gogel: ‘Votre députation ne vou fait pas beaucoup d’honneur, vos compatriotes Hollandais ont fait beaucoup des fonds sur vous – mais hélas! Ça a disparu comme de fumée, on vous déteste et comme ancien ministre des finances, on vous attribue comme étant la cause de Nos malheurs, vous avez vendu avec votre ami Verhuel pour le prix de la richesse nationale nos fonds, vous avez ruiné les Créanciers de l’Etat et toute votre patrie, et fait la disastre du bonheur de la braves nation qui était très heureuse. Vous ne pouvez jamais venir plus en gloire et avec estime dans notre patrie; vous risqueriez que vous seriez massacré et déchirez en pièces par quelque individu qui est dans la disparation de se voir à la Mendicitez. C’est vous hommes barbares qui est avec votre faction la cause de Notre ruine totale – Venez dans notre Ville et dans les provinces, comment il y a des centaines de maisons vides! et avec le mois de novembre cela viendra encore plus, les personnes ne pouvant plus payer des impositions, voilà le fruit d’avoir ruiné un pays qui était jadis si fluerisant à présent l’Empereur a se qui a chercher depuys longtems – pour ruiner la Hollande ...’. Sillem, *Gogel*, 86, nt. 1.

95 Sickenga, *Geschiedenis*, 9.

96 Schama, *Patriotten*, 711.

97 Van der Poel, Appellius, 38.

98 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1433.

Directe belastingen

Het nieuwe samenstel van belastingen à la Française zag er in grote lijnen uit als volgt. Ten eerste waren er de directe belastingen. Deze lijken op eerste gezicht primair aangewezen om het inkomen te belasten. Duurzame inkomsten in de maatschappij zijn immers wezenlijk de bron van iedere belastingheffing, zoals Jean-Baptiste Say het later zou uitleggen, ‘la véritable matière imposable, parce qu’ils renaissent incessamment’⁹⁹ en datzelfde moet natuurlijk ook voor de belastinginkomsten gelden. De contribuabele zou een deel van zijn inkomen opofferen om daarmee het andere deel onder de bescherming van de overheid te kunnen consumeren. De vraag die dan opkomt is, of de heffing proportioneel behoort te zijn dan wel progressief. We hebben gezien dat in de Bataafse Republiek, althans in de wetgeving van Gogel, de keus is gemaakt voor een proportionele lastendruk. Een gelijk tarief (vlaktax), ongeacht de inkomsten, lijkt in overeenstemming met het gelijkheidsideaal dat de politieke ideologieën sedert de Franse revolutie overheerste. Say interpreteerde de contraprestatie die de staat levert als een goed met een kostprijs, en ziet de prestatie van de staat in die zin als van gelijk belang voor iedereen, ongeacht de omvang van het inkomen. Bovendien is duidelijk dat iedere belastingheffing een ontmoedigend effect heeft op werken en ondernemen, zodat progressie in de directe belastingen (die de ontmoedigende werking versterkt) minder wenselijk is. Daar staat wel tegenover dat het offer zwaarder weegt naarmate het offer meer voelbaar is, en naarmate er meer voelbare consumpties voor moeten worden geofferd is het offer groter. Dat pleit weer tegen een proportionele lastendruk. Bovendien betoonde de auteur zich een proponent van de compensatietheorie: als indirecte heffingen een degressief karakter hebben, althans voor zover deze primaire levensbehoeften betreffen, zou een progressieve directe belasting op inkomsten daar tegenwicht tegen bieden.¹⁰⁰

Grondbelasting

Wat daar ook van zij, bij de beperkt beschikbare mogelijkheden om het inkomen te benaderen was de productieve grond object van belastingheffing bij uitstek, met een evenredig tarief. De Assemblée Constituante had in 1790 een nieuwe algemene en evenredige belasting op grondeigendom (en agrarische gebouwde zaken) ingevoerd: het ‘impôt annuel de répartition’.¹⁰¹ Dit was een belasting ‘par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur revenu net imposable ...’¹⁰² Opzet was om iedere vorm van willekeur uit te bannen, die de taille, de voorloper onder het Ancien Régime, had gekenschetst. We zien hier een reële belasting, een belasting die niet aan de persoon van de belastingbe-

⁹⁹ Say, *Cours*, 8.4, 395.

¹⁰⁰ Say, *Cours*, 395-396.

¹⁰¹ Het was dus een omslagstelsel. Zie daarover R. van Breugel, *Esquisse historique et élémentaire sur la contribution foncière et le cadastre*, Brussel, 1828, 5.

¹⁰² Zie Sickenga, *Geschiedenis*, 16.

taler is gebonden maar aan een zaak. De heffing was verbonden aan het presumptieve productieve vermogen van de grond ‘soit actuellement cultivées, soit incultes, mais susceptibles de ce genre de culture ...’¹⁰³ Dat productieve vermogen werd, kort gezegd, geschat aan de hand van de zuivere inkomsten over de voorgaande vijftien jaren. Afgezien van de jaarlijks te herziene kadastrale registratie van de eigenaren beoogde de wet bewust een zekere inertie als het om de taxatie van de te belasten zaken ging; voor gebouwde zaken bijvoorbeeld werd bepaald dat die slechts eenmaal per tien jaren voor hertaxatie vatbaar zouden zijn. Een taxatie die ooit is vastgesteld en sedertdien niet meer wordt aangepast, zou leiden tot verbeteringen van het belastingobject;¹⁰⁴ de resultaten van de verbeteringen zijn immers onbelast. Tegelijkertijd worden waardeverlagingen tegengegaan, wanneer daar geen belastingverlaging tegenover kan staan. Say onderkent dit effect voor Frankrijk, zoals bijvoorbeeld Ricardo dit had opgemerkt voor Engeland.¹⁰⁵ Bij langdurige intervallen voor hertaxatie is duidelijk dat de overheid het effect van een belasting op presumptief inkomen wenste te optimaliseren; het (negatieve) risico van exploitatieverliezen lag aldus bij de eigenaar, zoals natuurlijk ook het (positieve) risico van overwinst integraal bij de eigenaar bleef. Er was immers geen persoonlijke belasting van de eigenaar, maar een reële belasting op de door hem gehouden zaak. Inzoverre¹⁰⁶ voldeed de *contribution foncière* aan de idealen van de zogeheten fysiocraten, vroege economen als François Quesnay (1649-1774), in zijn dagelijks leven hofarts van Lodewijk XV, die in het derde kwart van de achttiende eeuw hadden gepleit voor het verleggen van de grondslag van de belastingheffing naar reële zaken, mede om daarmee de productieve arbeid en ondernemen lonender te maken.¹⁰⁷

De *contribution foncière* kende in Gogels grondbelasting een tegenhanger. Tal van verschillen in administratieve detailregelingen zijn aanwijsbaar,¹⁰⁸ maar in hoofdlijnen gaat het om eenzelfde heffing: het belasten van de presumptieve inkomsten.¹⁰⁹ Wat de grondbelasting betreft had Elias gelijk, toen hij opmerkte dat het belastingsysteem van de ingelijfde gebieden niet ‘tout autre’ was vergeleken met dat van het Franse keizerrijk.¹¹⁰ Toch was de

103 Art. 63, 56 Wet 3 frimaire An VII, cf. Sickenga, *Geschiedenis*, 20v.

104 Volgens politiek econoom Batbie ontstond willekeur bij de jaarlijkse herziening van het tarief: ‘La mobilité des évaluations qui changeaient, chaque année, était considérée comme un fléau dans les pays de taille personnelle.’ A.P. Batbie, *Mélanges d’économie politique*, Parijs, 1866, 280.

105 Say, *Cours*, 3.10, 212-214. In het desbetreffende hoofdstuk van Ricardo’s *On the principles of political economy and taxation*, editie 1817, wordt Say’s commentaar in diens *Traité*, editie 1814, overigens uitgebreid geciteerd.

106 Ik ga hier korthedshalve niet in op de vraag, in hoeverre de Staat volgens de fysiocraten dient mee te dragen in winsten en verliezen.

107 Een andere bekende fysiocraat, Pierre Samuel Dupont de Nemours (1739-1817) onderkende echter dat zulk een belasting, voor zover stabiel, amortiseert. Dit effect wordt in latere literatuur nader omschreven. Het effect ervan is dat de last gedragen wordt door de toevallige grondeigenaar op het moment dat de belasting wordt ingesteld of duurzaam wordt verhoogd; latere kopers trekken de last immers gekapitaliseerd af van de koopsom. Dat kan overigens ook positief worden gewaardeerd. R. Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité Française XIXe – XXe siècle*, Parijs/’s-Gravenhage, 1973, 91. Cf. het *Rapport Appellius*, 57.

108 Sickenga, *Geschiedenis*, 23 geeft een vergelijking.

109 Dulaurens, *Handleiding* (noot 22), 15: Grondbeginselen, betreffelijk den ophef of zetting der Grond-Belasting ..., artt. 2 en 4. Zie voor gebouwde onroerende zaken art. 32 (p. 29).

110 In die zin ook Pfeil, *Gelijke voet*, 75.

overgang naar de Franse tegenhanger niet eenvoudig. Appellius merkte indertijd op dat als de Franse *droits réunis*, en de belasting van *portes et fenêtres*, en het *enregistrement* en de paten-ten zouden zijn ingevoerd (waarover hierna meer), men het daar eigenlijk bij zou moeten laten ‘omdat de verponding [de grondbelasting] de meeste zwaarigheid oplevert.’ Minister van Financiën Gaudin meldde op 13 oktober 1811 aan de keizer evenzo dat de invoering ‘présentait des difficultés’.¹¹¹ Dat lag niet aan het feit dat de Franse *contribution foncière* geheel anders was dan de oude Hollandse grondbelasting: het doel van de heffing was gelijk, aldus Gaudin.¹¹² Maar de administratieve aspecten konden niet worden onderschat. Om enkele problemen te noemen: het ambtenarenapparaat was het Frans niet of onvoldoende machtig; de nieuwe wetten moesten worden vertaald en gepubliceerd; de bevolking moest worden voorgelicht; om de omslag te kunnen bepalen moesten de gronden naar opbrengst worden getaxeerd,¹¹³ en, buitengewoon ingewikkeld, de administratie moest worden ingericht om de jaarlijkse heffing voortaan maandelijks te collecteren, zoals in Frankrijk te doen gebruikelijk.¹¹⁴ De rapporteur noemde de maandelijksse collecte ‘un des grands avantages de notre système, et qui est déjà bien apprécié par tous les Hollandais.’¹¹⁵ Dat is op zich te begrijpen, want deze gewoonte zou in beginsel een verlichting moeten opleveren voor de contribuabelen, die aldus in staat werden gesteld om de last in kleine periodieke bijdragen op te brengen in plaats van éénmaal per jaar in haar geheel. Daarmee werd voldaan aan het vereiste dat verschillende auteurs indertijd formuleerden, met Adam Smith wel als bekendste voorbeeld,¹¹⁶ dat men belasting moet laten betalen op het moment dat dit de afdrachtplichtige het beste uitkomt. Dat de jaarlijkse collecte van de oude Hollandse grondbelasting veel eigenaren in problemen bracht blijkt wel uit een rapport van juli 1811: ‘Notre système [de Franse contribution foncière] fera disparaître une foule de lois vexatoires et quelques-unes dont la physionomie est tout à fait sauvage, et dont on ne peut deviner l’esprit, telle que celle qui ordonne la démolition de la maison qui, mise en Vente, ne produit pas un prix tou-à-fait égal aux impositions qu’elle doit.’ Het probleem was reëel: van de ca. 23.000 huizen in Amsterdam, zouden er volgens Gogel wel 2900 door de fiscus in beslag zijn genomen. Dat is één op de acht. De rapporteur noemt de Hollandse executieregels dan ook ‘des lois bizarres’.¹¹⁷ Iedere maatregel die de last makkelijker draagbaar zou maken, zoals betaling per maand als in Frankrijk gebruikelijk, zou dan helpen. Hij begreep niet waarom Gogel niet wilde meedenken. Maar laatstgenoemde zag waarschijnlijk

111 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 203-204.

112 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 204: ‘Ce n’est pas que cette opération en elle-même n’ait une grande analogie avec celle qui s’exécute en France. Les formes en sont à peu près semblables, et le but en est absolument le même.’

113 C.J. Fortuijn, *Verzameling van wetten en andere rechtsbronnen van Franschen oorsprong*, Amsterdam 1839-1841, II, 7.

114 Gogel aan minister Gaudin, 30 juli 1811: Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1493-1494. Cf. Fortuijn, *Verzameling*, 15: ‘De directe belastingen zullen bij twaalf deelen, en maandelijks, evenals in het overige van het Rijk, worden geheven ...’

115 *Gedenkstukken*, 176.

116 Smith, *Wealth of Nations*, 5.2 Of Taxes: ‘III. Every tax ought to be levied at the time, or in the manner, in which it is most likely to be convenient for the contributor to pay it.’

117 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 176.

dat de belastingadministratie in Holland daar nog wél toe moest worden uitgerust.¹¹⁸ Vooralnóg kampte de vaderlandse overheid met een majeur uitvoeringsprobleem.

Personele belasting

De *contribution personnelle et somptuaire*, die in 1795 in Frankrijk was aangenomen en in 1812 hier te lande werd ingevoerd, wijst de persoon van de contribuabele aan als doel van de belastingwetgever. De personele belasting van Gogel vindt in deze Franse tegenhanger vooral parallellen; beide heffingen beogen het inkomen te benaderen middels uiterlijke tekenen van draagkracht. Ook in die zin was de Franse regelgeving niet ‘tout autre’. In zijn reflectie op de Franse belastingen in ons land identificeert Pfeil echter een duidelijk verschilpunt met de personele belasting van 1805; hij ziet de nieuwe heffing als een soort hoofdgeld.¹¹⁹ De Franse heffing was gelijk aan het gemiddelde loon van drie dagen werk in de betreffende gemeente. De uitkomst wordt vergeleken met het bedrag waarvoor die gemeente gebudgetteerd staat. Als de opbrengst minder is, dan wordt het verschil omgeslagen middels een belasting op het mobiel.¹²⁰ Deze laatste belasting was eveneens bedoeld als weeldebelasting, met name om ook diegenen te treffen die geen *contribution foncière* of patentbelasting betaalden.¹²¹ Het omslagstelsel in de *contribution personnelle* is wel de meest in het oog lopende wijziging ten opzichte van de personele belasting van 1805.

We zien het omslagstelsel ook bij de belasting op deuren en vensters, die Gogels stelsel niet kende. Deze heffing, te betalen door de eigenaar maar te dragen door de bewoner,¹²² wordt als correctie op de woonbelasting beschouwd. Kennelijk werd opnieuw aangenomen dat het aandeel van de woonlasten in de totale consumptie afneemt bij het stijgen van het inkomen.¹²³ In de praktijk heeft de nieuw geïntroduceerde belasting op deuren en vensters de nodige problemen meegebracht: Gogel zou later bijvoorbeeld opmerken dat de telling van deuren en vensters die in 1810 al was uitgevoerd gebreken had, en dat om die reden een korting van 25 % werd toegekend.¹²⁴ De heffing heeft ondanks de korting tot averse gedragsreacties aanleiding gegeven. Nog hedentendage kan men in oude Neder-

118 Zie daarover de brief aan Gogel aan de minister van Financiën van 13 mei 1811: de aanpassing betekende dat 12x per jaar de grondbelasting moest worden geïnd, in plaats van 1x per jaar, en dat betekende 12x zoveel werk, daarmee een grote toename van papierwerk, van beambten, en van kosten. Sillem, *Gogel*, 92.

119 Kennelijk geïnspireerd door Gogel in zijn tweede Memorie van 1820, zie Gogel, *Memoriën* 388.

120 Dulaurens, *Handleiding*, 49: Grondbeginselen Betrekkelijk den aanslag van het Personeel en Mobilair, artt. 1-4. Minister Gaudin omschrijft het systeem kort in zijn brief aan Gogel van 22 juli 1811: Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1489.

121 Gogel, *Histoire*, 513-514.

122 Dulaurens, *Handleiding*, 63, Grondbeginselen betrekkelijk de Belasting op deuren en vensters, art. 5 sub 3 laatste volzin, 7-9. Zie ook J.G. Dulaurens, *Handleiding der contribuabelen of verzameling Inhoudende de Grond-wetten, Decreten en Ministeriële Instructiën, betrekkelijk de directe belastingen ...*, Amsterdam 1812, met enkele casusposities, bijv. 187.

123 De correctie van de nieuwe belasting op deuren en vensters werd door Sickenga in 1883 overigens aldus uitgelegd, dat de huurwaarden in de grotere steden relatief hoog waren, en dat de lasten van de woonbelasting dus relatief zwaar wogen voor stadsbewoners. Maar omgekeerd zouden plattelandbewoners huizen hebben met meer ramen, waardoor het evenwicht weer zou zijn hersteld. Sickenga, *Geschiedenis*, 133-134.

124 Gogel, *Memoriën*, 412.

landse steden en dorpen huizen aantreffen met blinde ramen, ramen die in deze periode zijn dichtgemetseld ter vermijding van de heffing. Aan Amsterdamse grachten zijn voorts heuse stadspaleizen uit deze periode te vinden met opmerkelijk weinig ramen, waarbij de gedachte zich opdringt dat ook hier een rechtstreekse relatie ligt. Gogel zou later over deze belasting opmerken, ‘Het zijn niets anders of meer dan onregelmatig willekeurige omslagen zonder rigtsnoer, maat of grens, en deelende in alle de gebreken van belastingen bij quotisatie. – Dit gevoelen was ook reeds lang bij de Franschen, aan wie wij deze last te danken hebben, erkend; maar men zag tegen de moeite en beslommingen eener verandering op ...’¹²⁵ Jean-Baptiste Say ervoer de inefficiënte effecten van belastingheffing al op jonge leeftijd. In 1785 (18 jaar oud) woonde hij in een vrijwel nieuw huis in het Engelse Croydon, waar op een dag een metselaar langs kwam om een van de ramen dicht te metselen omdat de eigenaar de raambelasting niet wenste te betalen die kort tevoren was ingesteld. Dit leidde tot een ‘jouissance de moins’ terwijl de schatkist er toch niet wijzer van werd.¹²⁶ Gogels conclusie was eenduidig: ‘Deze belastingen zijn op geen vasten grond gebouwd, zijn onder de ondeugenden te tellen, en behoren door anderen te worden vervangen.’¹²⁷ Dit is wel erg negatief beoordeeld; uit het feit dat de Nederlandse belastingwetgever de heffing behield na de Franse tijd blijkt dat men er wel degelijk een vaste grond onder voelde. Een andere correctie zou zijn beoogd met de *contribution mobilière*, met de weeldebelasting op dienstboden, op haardsteden, luxepaarden en op rijtuigen. Deze belasting bestond in ons land al onder de wet van 1805, maar onder het Franse regime vervielen de tariefsprogressies.¹²⁸ Tezamen genomen met belastingen zoals op luxepaarden en rijtuigen zouden de heffingen op het personeel hebben moeten resulteren in een proportionele belasting over de gehele consumptie.¹²⁹ Gogel zou de consequenties van de totale mix van woonbelasting, haardstedegeld en meubilair later berekenen voor verschillende inkomensgroepen en vaststellen dat de uitkomst ‘vrij gelijk’ werkt.¹³⁰ Als dat ook opging voor de Franse tijd, toen het stelsel min of meer op dezelfde concepten rustte, werkte de mix dus goed wanneer men een evenredige belastingdruk beoogt.

125 Gogel, *Memoriën*, 46, zie ook 257, 389-390 en 401-402.

126 E. Schoorl, *Jean-Baptiste Say: hoofdstukken uit zijn leven en economisch denken*, diss. Amsterdam 1980, 12. In zijn *Traité* uit 1803 roept Say het doemstuk van de Engelse voorloper op: ‘En Angleterre l’impôt sur les portes et les fenêtres a causé des maladies, des contagions. C’est un impôt funeste que celui qui taxe l’air et le jour, si nécessaires à la santé et aux travaux des hommes.’ L.c., 474. Het tarief lijkt daar overigens relatief hoog te zijn geweest. Bekend is overigens ook de passage uit *Les Misérables* van Victor Hugo uit 1862: ‘Mes très chers frères, mes bons amis, il y a en France treize cent vingt mille maisons de paysans qui n’ont que trois ouvertures, dix-huit cent dix-sept mille qui ont deux ouvertures, la porte et une fenêtre, et enfin trois cent quarante-six mille cabanes qui n’ont qu’une ouverture, la porte. Et cela, à cause d’une chose qu’on appelle l’impôt des portes et fenêtres. Mettez-moi de pauvres familles, des vieilles femmes, des petits enfants, dans ces logis-là, et voyez les fièvres et les maladies. Hélas ! Dieu donne l’air aux hommes, la loi le leur vend.’

127 Gogel, *Memoriën*, 46, zie ook 257, 389-390 en 401-402.

128 Gogel, *Memoriën*, 399. De *contribution mobilière* was in 1795 overigens aangenomen met sterk progressieve accenten, zie daartoe Gomel, *Histoire*, 513-514.

129 Sickenga, *Geschiedenis*, 110.

130 Gogel, *Memoriën*, 400.

Patenten

De patenten waren al in het algemeen stelsel van 1805 meegenomen naar Frans model, zodat daar weinig nieuws valt op te merken. Op het eerste gezicht is dit nog niet zo'n slechte belasting. Feitelijk kiest de wetgever met zulk een heffing ervoor om voor het ondernemersinkomen uit te gaan van een presumptie, en niet van feitelijk genoten inkomsten. Het risico dat de contribuabele een lager rendement, of een hoger rendement behaalt, ligt geheel bij hemzelf. Belastbaar is de *earning capacity* en de burger kan fiscaal onbelemmerd het optimale rendement zoeken. Say wees het patentrecht af omdat er een te groot gat zou zitten tussen de heffing en de mogelijkheid om met het patent inkomsten te verwerven.¹³¹ Bij de invoering van de Franse belastingen hoefde er in ieder geval maar weinig te worden voorbereid; het patentrecht kende ons land al. Het tarief moest natuurlijk nog wel gelijk getrokken worden aan het tarief in de rest van het keizerrijk.¹³²

Indirecte belastingen

Als eerste de 'vereinigde rechten' (*Droits réunis*). Dat waren onder meer accijnzen op wijn, bier en azijn, gedistilleerde dranken tabak en zout. De fysiocraten hadden indirecte belastingen op consumptiegoederen rond het midden van de achttiende eeuw afgewezen op theoretische gronden. De *Assemblée Constituante* had hen afgeschafte kort na de revolutie van 1789, kennelijk op de voet van het gezegde '*périssent les finances plutôt que les principes.*' Gaudin zou daar in zijn *Memoires* over schrijven dat de belastingwetgever zich budgettair niet kan veroorloven om van deze belastingen af te zien.¹³³ Maar de principes van de revolutie brachten nu eenmaal mee dat het degressieve effect van belastingen op eerste levensbehoeften niet langer aanvaard konden worden. Ten tijde van het *Directoire* moesten deze heffingen echter weer voorzichtig van stal worden gehaald, om voorbedoelde budgettaire redenen. De opbrengst van de *contribution foncière* daalde gestaadig in de volgende jaren en oorlogsnoden maakten het nodig dat de goudmijn van de consumptiebelastingen¹³⁴ weer werd geopend.¹³⁵ Wanneer het degressieve effect wordt vermeden of gemitigeerd, passen dergelijke heffingen natuurlijk ook wel in het gedachtegoed van na de revolutie. Voor willekeur, waar de contribuabelen onder het *Ancien Régime* zo onder te lijden hadden, hoeft

131 Say, *Traité* 1819, 3.8, 366.

132 Brief van minister Gaudin aan de keizer, 13 oktober 1811, *Gedenkstukken*, 205. Cf. *Verzameling*, 15: 'De patenten zullen op denzelfden voet, als in Frankrijk, worden daargesteld en geheven.'

133 '... L'Assemblée Constituante, avec les meilleurs intentions d'ailleurs, avait, de fait, prononcé la ruine des finances le jour où, sacrifiant les vrais principes et les conseils de l'expérience à de vaines abstractions, elle avait proscrit les droits sur les consommations...': gecit. in Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité*, 63. Dit pragmatisme lijkt aardig op de opmerking van Gogel dat hij het niet zo ophad met 'onbeproeefde theoriën' (*supra*).

134 De bekende titel van het werk van Christian Tenzel van ca. 1685 was *Entdeckte Gold-Grube in der Accise*. Cf. ook, uit 1687, *Geprüfte Goldgrube der Universal-Accise*, van een anonieme Kameralist.

135 D.M.G. Sutherland, 'Taxation Representation and Dictatorship', in: W.M. Ormod e.a., (red.), *Crises Revolutions and Self-Sustained Growth, Essays in European Taxation Fiscal History*, 1130-1830, Stamford, 1999, 420-422.



Uithangbord van het kantoor der verenigde rechten in Meppel, waar in de jaren 1811-1813 tabak verkocht werd en belasting betaald moest worden. Drents Museum, Assen.

bij deze heffingen immers niet te worden gevreesd: L'impersonnalité d'abord.¹³⁶ De contribuabele betaalt daarbij in kleine porties, 'insensiblement'¹³⁷ oftewel 'sans s'en apercevoir' volgens Say: de heffing ligt in de prijs verscholen, dan wel de pijn van het offer verbleekt bij het voordeel van de consumptie; in die zin wordt de heffing vrijwillig gedragen.¹³⁸ Napoleon zou de consumptiebelastingen definitief incorporeren in zijn duale systeem van directe en indirecte belastingen, als compromis tussen de toenemende financiële behoefte van de moderne staat en het streven om de heffing zoveel mogelijk te versluieren.¹³⁹ Say noemde ook een ander aspect: 'Vous êtes libres de vous y soustraire', de contribuabele kan de heffing vermijden door af te zien van de consumptie.¹⁴⁰ Dit komt overeen met de stelling van Gogel, dat de belastingheffing dient te treffen hetgeen de behoefte te boven gaat, wat tot de weelde behoort, en wat van de vrije verkiezing van de mensen afhangt.¹⁴¹ Het moet dan natuurlijk wel om consumptiegoederen gaan waarvoor een elastische vraag geldt. Ook al is dat bij voormelde objecten van de Droits réunis niet consequent het geval, het was toch

136 Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité*, 59.

137 Say, *Traité d'économie politique : ou Simple exposition de la manière dont se forment, se distribuent, et se consomment les richesses*, Parijs, 1803, 510.

138 Say, *Cours*, 8.5, 404; Say, *Traité*, 510.

139 Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité*, 69. Dit laatste komt in ieder geval overeen met de volgende opmerking van Frederich von Gentz in 1803 over de noodzaak om nieuwe financieringsmiddelen te vinden: 'on auroit beau donner à un nouveau surcroît d'impôts la plus déguisée que l'industrie fiscale, ou la plus imposante que l'audace du despotisme puissent inventer ...' (geciteerd in Sutherland, *Taxation Representation*, 421).

140 Say, *Cours*, 8.5, 404.

141 Zie *supra*, nt. 40 en nt. 53.

zoveel mogelijk de insteek van de Franse wetgever.¹⁴² Met deze heffingen wordt opnieuw het revolutionaire vrijheidsideaal bediend, wanneer de contribuabele ervoor kan kiezen de belaste consumptie af te wijzen.¹⁴³ Tenslotte kan men zich afvragen of de minvermogen- de burger de heffing wel voelt, zelfs als die op eerste levensbehoefte drukt. Degene die de belasting betaalt, hoeft immers nog niet degene te zijn die de belasting draagt.¹⁴⁴ Adam Smith had het opstuwende effect van zodanige heffingen op de lonen in 1776 beschreven, wat erop wijst dat de lagere inkomens gecompenseerd worden.¹⁴⁵ In ons land zouden Rutger Jan Schimmelpenninck (1761-1825) en Gijsbert Karel van Hogendorp (1762-1834) die heffingen sociaal niet onverantwoord noemen om dezelfde reden: de lonen zouden daar- door automatisch tot een hoger niveau stijgen en de lasten zouden derhalve op de werk- gevers worden afgewenteld.¹⁴⁶ Dit wordt in het rapport-Appelius benadrukt.¹⁴⁷ De Britse econoom David Ricardo (1772-1823), met wie Say nog eens in zaken had willen gaan,¹⁴⁸ zou het effect op zijn beurt beschrijven.¹⁴⁹ In 1803 gaat Say nadrukkelijk in op het afwen- telingsmechanisme: iedereen probeert de lasten op anderen af te wentelen.¹⁵⁰ De heffing zou zwaarder drukken op het inkomen van de producent, naarmate er minder noodzaak is voor consumptie van het belaste product; het concurrentiemechanisme brengt mee dat an- dere producenten die er minder van consumeren in het productieproces goedkoper kun- nen leveren. De eerstbedoelde producent kan de belasting dan niet doorberekenen aan zijn afnemers. In zijn latere *Cours d'économie politique* vinden we het argument niet helder terug, wanneer hij vaststelt dat deze heffingen 'sont proportionnées au nombre des consomma- teurs plutôt qu'à l'étendue de leurs facultés', oftewel, dat dergelijke heffingen voorbijgaan aan de draagkracht¹⁵¹ en dat is nauwelijks een issue als de minvermogen- de contribuabele

142 Orateur du tribunal [over ronkende titels gesproken] Arnould stelde in 1804 dat er geen alternatief was buiten: 'des revenus croissant en proportion calculée des besoins que les impôts sagement combinés établis sur des consommations d'un usage général, et non pas sur des premiers besoins de la vie.' (geciteerd in Sutherland, *Taxation Representation*, 421).

143 Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité*, 68.

144 Zie daartoe Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité*, 92.

145 'Such taxes though they raise the price of subsistence and consequently the wages of labour ...' (Schnerb, *Deux Siècles de fiscalité*, 92).

146 G.K. van Hogendorp, *Gedagten over 's Lands finantien, voorgedraagen in Aanmerkingen op het Rapport tot een Stelsel van Algemeene Belastingen, uitgebragt den 9 July 1800; Ontwerp van Constitutie van 1797 I*, 578, cf. Fritschy, *De Patriotten*, 142. Wel aardig is de volgende opmerking van een anonieme auteur: 'Men zal het misschien in den eersten opslag vreemd vinden, dat bij deze quotisatie bijzonder ook de dienstboden belast worden: dan die verwondering zal snel ophouden, wanneer men bedenkt, dat geene classe van Ingezetenen in deeze tijden meer dan zij bevoorrecht zijn. Hoe hoog toch de prijzen van het brood en andere levensmiddelen mogen stijgen, zij genieten steeds de onbezorgde kost en huisvesting, en kunnen dus gemaklijker dan iemand anders hun deel in eene algemeene belasting dragen ...' (An., *Brief van een' Koopman, over de voordeelen eener heffing bij quotisatie van den kant der regering*, Amsterdam, 1803, 20-21).

147 An., *Brief van een' Koopman*, 23-24.

148 Schoorl, Say, 45-46.

149 F.K. Mann, *Steuerpolitische Ideale, Vergleichende Studien zur Geschichte der ökonomischen und politischen Ideen und ihres Wirkens in der öffentlichen Meinung*, ed. Stuttgart/New York, 1978, 228.

150 Say, *Traité*, 489: '... comme un principe général, que tout impôt retombe sur telle classe de la société ou sur telle autre. Il tome sur ceux qui ne peuvent pas s'y soustraire, parce que c'est une charge onéreuse que chacun éloigne de tout son pouvoir.'

151 Say, *Cours*, 8.5, 401, ook 404: 'On peut affirmer que les impôts sur les consommations sont les plus inégalement répartis de tous, et que, dans les nations où ils dominent, les familles les plus indigentes sont sacrifiées. C'est une des plaies de l'Angleterre.'

de last kan afwentelen op zijn werkgever, of als de industrie de last kan afwentelen op de consument of op toeleveranciers zoals Say in 1803 ook aannam. Een geheel ander aspect is de keerzijde van het afwentelingsmechanisme. Als het levensonderhoud goedkoper wordt doordat belastingen op basisbenodigdheden vervallen, ontstaat een neerwaartse druk op de salarissen. De lastenverlichting komt dan niet rechtstreeks ten goede aan de minima.¹⁵² Dit effect wordt wel regelmatig in de primaire bronnen beschreven maar de consequentie dat het dan niet uitmaakt voor individuele contribuabelen met een laag inkomen of de basisbenodigdheden al dan niet belast zijn, wordt niet geïdentificeerd.

Ten tijde van Napoleon, zoals deze heffingen zouden worden ingevoerd in Holland, waren de tarieven volgens Say overigens relatief gematigd.¹⁵³ Dat kwam dan overeen met het *maxime* in het leerstuk van financiën dat een overheid die veel geld aan de maatschappij wil onttrekken moet beginnen met kleine lasten, aldus de Franse econoom. Die lasten kunnen dan geleidelijk worden opgeschroefd. Het moge zo zijn dat de kosten in het eerste jaar hoger zijn dan de opbrengsten, maar uiteindelijk zullen de opbrengsten substantieel worden. Een nadeel van dergelijke heffingen is wel dat er een groot invorderings- en controleapparaat voor nodig is. Voor de *Droits réunis* moest men daartoe zo'n 20.000 belastingbeambten aanhouden.¹⁵⁴ De keizer zou hebben glimlacht om de tegenwerping. Uiteindelijk zou zijn belastingmachine haar waarde wel aantonen.¹⁵⁵ Inderdaad zouden de tarieven in de daaropvolgende decennia fors naar boven toe worden bijgesteld, met name in de accijnzen op dranken.

Voorlopig stond de invoering van de Franse belastingen echter nog in het licht van lastenverlichting; in het rapport van juli 1811 werd opgemerkt, dat de belangrijkste consequentie van de nieuwe belastingen zou kunnen zijn dat de Hollanders meer brood zouden gaan eten, met name tarwebrood: 'L'impôt sur la nourriture a beaucoup contribué à bannir le pain de la table de l'économie Hollandais, et ce qui est aujourd'hui commandé par l'habitude ne fut peut-être d'abord que conseillé par l'économie.'¹⁵⁶ Een tweede voordeel zag de opsteller van het rapport in de kansen voor Franse wijn op de Nederlandse markt; de accijns op wijn zou min of meer prohibitief hebben gewerkt in het systeem van Gogel: 'le droit sur le vin équivalait à la défense d'en boire.'¹⁵⁷ Tot een complete omslag in

152 Wel indirect door toenemende werkgelegenheid.

153 Say, *Cours*, 8.6, 410.

154 Say meende overigens dat het aantal belastingbeambten kon worden beperkt bij een behoorlijke inrichting van de heffing, zoals de ervaring in Engeland zou leren: Say, *Traité*, 512.

155 De volgende noot van Say wil ik de lezer niet onthouden: 'Le prince héréditaire de Danemark, que j'ai eu l'honneur de compter depuis ce temps au nombre de mes élèves, me demandait à ce sujet comment Bonaparte avait osé avouer si naïvement son projet. La réponse était simple; il ne craignait pas de passer pour un despote; mais il craignait beaucoup de passer pour un imbécile.' (Say, *Cours*, 8.5, 410).

156 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 176-177: 'On mange peu de pain en Hollande, et le pain de froment y est partout un objet de luxe. Le seigle [rogge], le sarrasin [boekweit], et surtout la pomme de terre y tiennent lieu de pain.' Fritschy, *De patriotten*, 144 berekende dat de belasting op het Gemaal een prijsverhoging van 30 tot 80% kon meebrengen.

157 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 176. Say zou overigens opmerken dat ook de Franse heffing op wijn te hoog was: 'L'impôt exagéré sur la consommation des vins a ce fâcheux inconvénient, qu'en interdisant à un ouvrier l'usage modéré de cette boisson à ses repas et en famille, il excite la consommation du cabaret, au détriment de sa bourse et de sa santé.' Say, *Cours*,

et- en drinkgewoonten is het echter niet gekomen; Nederlanders eten nog steeds aanzienlijk minder brood dan Europeanen in zuidelijker gelegen landen zoals Frankrijk en de wijnconsumptie blijft nog steeds ver achter bij de bierconsumptie in ons land. Wat daar ook van zij, oud-minister van Financiën Appellius verwachtte aanvankelijk dat de invoering van de *droits réunis* in Holland lastig zou zijn maar Directeur-generaal van de administratie der *droits réunis* François kon hem geruststellen: hij voorzag nauwelijks problemen.¹⁵⁸ Van onoverkomelijke problemen is inderdaad niet gebleken.

Vervolgens waren er de *rechten van registratie*, voortgekomen uit vergoeding voor bewezen overheidsdiensten. Deze verschilden wel van de *ordonnantiën* van 1805, met name waar registratie verplicht werd gesteld van alle akten, zowel notariële als onderhandse. Een (civielrechtelijk) voordeel was de waarborg tegen mogelijke verandering van de inhoud en tegen antedatering.¹⁵⁹ Een bijkomend motief voor de overheid was echter het daaraan verbonden belasting, evenredig aan de waarde van de transactie. In zoverre komt dit overeen met het aloude zegelrecht dat in 1624 in Holland was ingevoerd. Gogel gaf in zijn *Memorie* over de belastingen en inkomsten in het koninkrijk der Nederlanden uit 1820 een zwaar oordeel over deze heffing: ‘de Registratie is eene der afschuwlijkste belastingen die ooit of ergens uitgevonden zijn. – Nogthans heeft zij hare voorstanders, maar deze bestaan vooreerst uit ambtenaren, ten anderen uit lieden welke alleen op de inkomsten in de Schatkist zien ...’¹⁶⁰ Vanuit moreel oogpunt heeft hij vooral bezwaar tegen het registratierecht bij openbare verkopeningen, als ware het een belasting op het ongeluk. Een ander bezwaar zag hij in de ondoorzichtige uitvoeringsbepalingen. Sickenga citeert de Franse auteurs Championniere en Rigaud, kennelijk uit hun beroemde *Traité des droits d’enregistrement*, dat in de doolhof van bepalingen zo moeilijk een weg is te vinden, dat er volop misbruik van wordt gemaakt.¹⁶¹ Dat laatste kon Gogel wel beamen: ‘Welke is de hoofdstudie van Notarissen en andere publieke personen? Is het het duidelijk ontwikkelen der zaak waarover de akte gaat? Is het de ronde uitdrukking van den wil van kontraktanten? – Neen! – Laat elk hunner antwoorden, en wat zullen zij zeggen? – het besparen van registratiekosten. Twee Notarissen zullen over *dezelfde* zaak elk eene afzonderlijke akte opmaken; – de een verstaat de taal en weet woorden te gebruiken die zijn confrère niet kent. – nu komt de akte door den eersten opgesteld voor het *vaste regt* van eenige stuivers vrij, en de andere bestaat 1, 2, 3 ja 5 van het honderd aan proportioneel regt, en beide akten zijn even goed en geldend.’¹⁶² De

8.5, 404, nt. 1.

158 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1487 en 1492. Tot genoegen vanzelfsprekend van minister van Financiën Gaudin (Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1495), die op 13 oktober aan de keizer kon melden dat het invoeringstraject goed op koers was. Colenbrander, *Gedenkstukken*, 205.

159 Fortuijn, *Verzameling*, 39: ‘De registratie is eene formaliteit, daargesteld, om het aanwezen en de dagteekening der akten te verzekeren.’ Ook 47 terzake registratie van hypotheek.

160 Gogel, *Memoriën*, 50.

161 Sickenga, *Geschiedenis*, 139.

162 Gogel, *Memoriën*, 53. Een aardig voorbeeld dat Gogel aanreikt uit zijn eigen leven kan hier niet overmeld blijven: ‘In 1804 had ik een Hypotheek in Berbice overgenomen en den schuldeisscher van de plantagie voldaan. De plantagie vervolgens onder sequestratie gebragt, en publiek verkocht zijnde, vorderde het Hof eene akte van *cessie* van den originelen Hypotheekhouder op mij; – deze zoude mijn reeds zeer gevoelig verlies met *twee* duizend guldens registratiekosten

conclusie was voor de oud-minister van Financiën helder. De transparantie van aktes werd geweld aangedaan om fiscale redenen, aktes werden niet geregistreerd om extra belastingafdrachten te voorkomen, en notariële aktes werden om dezelfde reden vermeden, waardoor de publieke rechtszekerheid die aanvankelijk toch het doel van de registratieplicht was, juist minder werd. De Franse variant was overigens aanzienlijk milder, met een tarief van 1 promille, waarvan staatsraad Duchatel aan minister van Financiën Gaudin, hertog van Gaëte, schreef dat de introductie van de Franse regelgeving op dit punt voor Holland een belangrijke verbetering inhield.¹⁶³ De registratie van akten door de belastingdienst kennen we nog steeds in het civiele recht; het is een middel om de authenticiteit van de datum vast te leggen. Er is tegenwoordig echter geen belasting meer aan verbonden; de moderne registratierechten zijn retributieve heffingen.

Noemenswaard is ook het successierecht, onderdeel van de registratierechten, dat indertijd budgettair aanzienlijk belangrijker was dan tegenwoordig. Onder het oude stelsel in de Nederlandse provinciën overheerste de traditionele gedachte van ‘familie-eigendom’: bij verervingen in neergaande lijn (kinderen en kleinkinderen) was dus geen belasting verschuldigd. Bij verervingen in de zijlijn werd de successie als minder vanzelfsprekend beschouwd en leek een heffing gerechtvaardigd.¹⁶⁴ ‘Elke belasting als een kwaad beschouwende, alleen door de behoeften der maatschappij geregvaardigd wordende, heb ik dit middel altoos als een der draaglijkste beschouwd,’ aldus Gogel.¹⁶⁵ Het grootste verschil met de Franse heffing zoals die in Frankrijk sedert 1790 werd geheven lag daarin, dat die ook in rechte lijn verschuldigd was.¹⁶⁶ In die zin zou toepassing van de Franse wetgeving een lastenverzwaring meebrengen. Daar staat dan wel tegenover dat deze belasting verhoudingsgewijs makkelijk te dragen is. Zoals Jean-Baptiste Say later uitlegt, kennelijk zonder oog voor het aspect ‘familie-eigendom’, het is een belasting op een goed dat nog geen deel uitmaakt van het vermogen van de contribuabele en waarvan slechts een afdracht wordt gevraagd op het moment dat het goed opkomt: ‘Cet impôt ne serait injuste et préjudiciable que par son excès.’¹⁶⁷

vermeerderd hebben: – nu stelde ik voorzigtiglijk eene akte op, vermijdde alles wat een proportioneel regt ten gevolge kon hebben, liet deze in de daad onnodige en overtollige akte, want niemand betwistte mij mijn goed regt, door een Notaris opmaken en betaalde het *droit fixe* – het Hof nam genoegen met de akte en de zaak liep goed af.

163 Colenbrander, *Gedenkstukken*, 1445-1446: ‘la loi Française produirait nécessairement sur l’agriculture d’heureux effets dans un pays où tous les propriétaires ont besoin de recourir au crédit et conséquemment à l’hypothèque ... la promulgation des lois sur le timbre [zegelrecht] et l’enregistrement est d’un avantage évident pour la prospérité de la Hollande ...’

164 De Reu wijst in zijn recente bijdrage op het feit dat deze belasting in het maatschappelijk denken tegenwoordig onder druk staat: De Reu, ‘De Belgische successiewetgeving in de eerste helft van de negentiende eeuw als spiegel voor de vorming van een belastingcultuur en een staatsidentiteit’, in: *Pro Memoria* 12 (2010), 2, 169. Over de rechtvaardigheid van de successiebelasting in het algemeen zie O.I.M. Ydema, ‘De successiebelasting van Herckenrath’, in: *Maatschappelijk heffen 1, De wetenschap*, Opstellen, op 8 december 2006 aangeboden aan Prof. dr. L.C.M. Stevens ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, red. D.A. Albrege en P. Kavelaars, Deventer, 2006, 641-660.

165 Bijv. *Rapport-Appellius*, l.c., 28; Gogel, *Memoriën*, pp. 55-56.

166 Cf. Gogel, *Gedenkstukken*, 1445; Zie De Reu, *Belgische successiewetgeving*, 174.

167 Say, *Cours*, 8.4, 394.

Rechtvaardigheid

Het verwijt van Hofstra aan het adres van Gogel dat hij te weinig oog had voor het vraagstuk van rechtvaardigheid zou op Say niet snel indruk hebben gemaakt. 'Pour l'économie politique, l'impôt est une chose de fait, et non de droit.'¹⁶⁸ Hij sprak natuurlijk ook als econoom, niet als jurist. Voor hem gold echter evenals voor Gogel, maar wellicht om iets andere redenen, dat belastingen sowieso een kwaad zijn: '... lever un impôt, c'est faire un tort à la société ...'¹⁶⁹ Belastingen hebben een negatief effect op de productiekosten en zijn daarmee een belemmering voor de industriële vooruitgang. Zij verhogen immers de prijs van de producten en verlagen derhalve de vraag van de consumenten.¹⁷⁰ Sommige auteurs hadden naar voren gebracht dat de industrie als geheel en de werkende klasse in het bijzonder worden gestimuleerd door de belastingheffing om efficiënter te produceren casu quo om harder te werken, om aldus het nadeel te compenseren. Dat zou de totale welvaart vergroten.¹⁷¹ Volgens Say steunt de industrie echter niet alleen op inspanning, maar ook op kapitaal dat uit spaargeld wordt gevormd. Belastingen leiden tot een beperking van de vraag en zij belemmeren het sparen. Dat relativeert dan weer de pogingen om te compenseren.¹⁷² De idee van positieve belastingcompensatie noemt Say uiteindelijk een 'absurdité.' Belastingen vernietigen alleen maar welvaart.¹⁷³ Daarom geldt: 'Le meilleur de tous les plans de finance est de dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit.' Het treurige effect van te zware belastingen is dat de belastingbetaler verarmt zonder dat de overheid er beter van wordt. Immers, door het betalen van belastingen neemt zijn consumptie af, en daardoor moet ook de productie afnemen. Dan zijn er dus drie verliezers: de contribuabele die minder consumeert, de producent die dus minder kan produceren en de fiscus die uiteindelijk daardoor minder inkomsten ontvangt.¹⁷⁴ Het omgekeerde effect treedt dan op bij een verlichting van de lastendruk:¹⁷⁵ 'Reaganomics' anderhalve eeuw avant-la-lettre. Wezenlijk zou de economie dus het meest gebaat zijn met lage heffingen, die dan ook nog eens gelijkelijk gedragen zouden moeten worden om zo min mogelijk gevoeld te worden.¹⁷⁶ Duidelijk is echter wel dat de verdelende rechtvaardigheid ook voor Say

168 Say, *Traité*, 3.8, 330: 'Qu'importe, par exemple, que l'impôt soit voté par le peuple ou par ses représentants, s'il y a dans l'état un pouvoir dont les opérations l'ont rendu tellement nécessaire, que le peuple ne puisse faire autrement que de le voter?' Cf. Say, *Cours*, 8.4, 390.

169 Say, *Traité*, 1841, 3.8, 504: '... un tort qui n'est balancé par aucun avantage toutes les fois qu'on ne lui rend aucun service en échange ... outre que c'est une injustice que de ravir au producteur le fruit de sa production, lorsqu'on ne lui donne rien en retour, c'est une distribution de la richesse produite beaucoup moins favorable à sa multiplication, que lorsque le producteur lui-même peut l'appliquer à ses propres consommations.'

170 Say, *Traité*, 486-492.

171 Voor Nederland bijv. de anonieme schrijver uit 1801, 56, zie nt. 4 *supra*.

172 Say, *Traité*, 464.

173 Say, *Traité*, 464.

174 Say, *Traité*, editie 1819, 3.8, 337.

175 Say, *Traité*, 3.9.

176 'L'impôt est un fardeau: l'un des moyens pour qu'il pèse le moins possible sur chacun, c'est qu'il porte sur tous.': Say, *Traité*, 346.

zwaar woog. Hij sprak zich nadrukkelijk uit vóór het beginsel dat de belastingwetgever naar draagkracht moet belasten in die zin, dat tarieven progressief zouden mogen zijn. De auteur stelt vast dat meerdere schrijvers kort na de Revolutie, ‘et notamment ceux qui exerçaient une grande influence sur les décisions des assemblées législatives’, een grote weerzin hadden tegen belastingprogressie.¹⁷⁷ Hij onderkent de tijdloze argumenten dat progressie de toename van vermogens zou ontmoedigen, een premie op ledigheid en luiheid zou zijn, en een straf voor bereikt succes.¹⁷⁸ Maar een offer van 30.000 francs voor iemand die 300.000 francs inkomen geniet, weegt toch minder zwaar dan een offer van 30 francs voor iemand die er 300 heeft. Say zoekt steun bij Adam Smith, die hij teveel als voorspreker van progressie aanvoert,¹⁷⁹ en stelt een ‘progression croissante’ voor ‘dans l’impôt direct’ en die dan zou fungeren als ‘une juste mais imparfaite compensation’ voor de degressie in de indirecte belastingen.¹⁸⁰ In die zin is Say dus bij het standpunt gebleven dat Gogel had verlaten. Voor het overige kan worden vastgesteld dat de belastingprogressie in de directe belastingen in ons land geen vaste voet aan bodem heeft gekregen sedert het algemeen stelsel van 1805, ook niet in de Franse tijd.¹⁸¹ Wat Say betreft, met zijn formulering van wat ook wel de compensatietheorie wordt genoemd lijkt hij te hebben aangestuurd op een proportionele heffing in de gehele belastingmix. Dat past bij zijn stelling dat de lust om te werken en te ondernemen niet door fiscale wetgeving moet worden ingeperkt.¹⁸² In die zin komt hij dan uit op hetzelfde beeld dat Gogel beoogde, dat het samenstel van heffingen ertoe zou moeten leiden dat per saldo naar evenredigheid belast wordt. Het komt aldus aan op de totale belastingmix; die behoort evenredig dient te zijn aan het inkomen – of, zo men wil, progressief in de mate waarin de politiek daarvoor kiest. Dat was recenter ook de stelling van Hofstra.¹⁸³

Betekenis voor de moderne belastingwetgeving

De Franse regelgeving is slechts kort in ons land van toepassing geweest; in november 1813 verlieten de Fransen ons land en daarna greep de nieuwe regering snel terug naar het algemene stelsel van 1805. We hebben vastgesteld dat de Franse regelgeving grote gelijkennis vertoonde met dat algemene stelsel, en bepaald niet ‘tout autre’ was. Zo beschouwd zijn er weinig lessen te trekken van dit Franse incident in de fiscale historie. Het belang van de periode ligt elders. In de relevante periode is door de belastingwetgever nagedacht over alternatieve manieren om het belastingrecht in te richten. Het gelijkheidsideaal heeft een

177 Say, *Cours*, 8.4, 395.

178 Say, *Traité*, editie 1819, 3.8, 348.

179 Say, *Traité*, 397.

180 Say, *Traité*, 396.

181 Dit zou pas veranderen bij de vermogensbelasting van minister Pierson in 1892.

182 ‘Celui qui sait mieux rattacher les effets à leur causes, se garde de pousser l’impôt au point d’altérer les capitaux engagés dans les entreprises et de paralyser les efforts des travailleurs ...’ Say, *Cours*, 8.4, 397.

183 J.H. Hofstra, ‘Het einde van de draagkrachttheorie’, heruitgave van een artikel uit 1939 in: *Tributen aan het recht*, Deventer, 1971, 51-66.

nieuwe betekenis gekregen en over de consequenties is zowel in de wetgevende staatsorganen als daarbuiten uitgebreid gediscussieerd. Daarbij valt op de balans op enerzijds tussen het dienen van het puur fiscale doel, om de kosten van de gemeenschappelijke voorzieningen te financieren, en anderzijds met de insteek, om het inkomen te benaderen via forfaits en presumpties (bij de beschreven middelen/directe belastingen), en met een omweg via consumptiebelastingen (onbeschreven middelen/indirecte belastingen). In ons land heeft de wetgever een belangrijke bocht gemaakt bij de invoering van de Inkomstenbelasting 2001, en recente ontwikkelingen lijken erop te wijzen dat wordt teruggekeerd naar uitgangspunten zoals we die in de periode 1805-1813 voorbij zien komen. In de aanloop tot 2001 is ervoor gekozen om de grondslag voor de belastingheffing te verbreden en dit uit te ruilen voor lagere marginale tarieven. Feitelijk kiest de wetgever er dan voor om het negatieve risico van draagkrachtverminderende omstandigheden meer bij de contribuabelen te leggen, waartegenover zij minder aanspraak maakt op het positieve risico namelijk het profiteren van draagkrachtvermeerderende omstandigheden door een hoger inkomen. Bovendien heeft de wetgever ervoor gekozen om voor een deel van het inkomen (inkomen uit niet-bedrijfsmatig gehouden vermogen) uit te gaan van een forfait of presumptie, en niet meer van feitelijk genoten inkomsten. Het risico dat de contribuabele een lager rendement, of een hoger rendement behaalt, ligt geheel bij de contribuabele. Het gaat, volgens de wetgever, om het belasten van de *earning capacity*¹⁸⁴ en het prikkelen van de burger om fiscaal onbelemmerd het optimale rendement te zoeken. De tendens lijkt verder te gaan in die richting. Op 14 april 2011 publiceerde het ministerie van Financiën de zogeheten Fiscale agenda, om de belasting op arbeid te verlagen en de belasting op consumptie te verhogen. Dat is weliswaar een omgekeerde beweging als Gogel beoogde, maar dat is verklaarbaar uit veranderde omstandigheden: belastingdegressie bijvoorbeeld is geen issue meer. Insteek van de hedendaagse Fiscale agenda is het lonender maken van werken en ondernemen, waar ook Gogel zich voor inzette. Even zoals Gogel dat deed toen hij de patentbelasting in 1805 introduceerde naar buitenlands model, wijzen ook de bewindslieden op bewegingen in het buitenland, in casu op Europees¹⁸⁵ en mondiaal niveau.¹⁸⁶ Even zoals in het begin van de 19^{de} eeuw lijken de hedendaagse fiscale wetgevers ertoe te neigen om draagkracht over tijdspannes langer dan per kalenderjaar te meten, wellicht in de toekomst over de hele levensspanne, met het oog op de stimulans voor optimaal presteren voor ondernemingen én voor burgers. De gedachte ‘dat arbeid worde aangemoedigd, en nijverheid niet afgeschrikt; dat de bedrijven vrij blijven en zoo min mogelijk beperkt’ is in de naoorlogse cultuur en onder de euforie van het toenmalig economisch herstel naar de achtergrond verschoven, maar de nieuwe mondiale economische constellatie en de onvermijdelijke daaraan te verbinden sociale inzichten brengen kennelijk een herbezinning

184 Belastingplan voor de 21^{ste} eeuw, *Hand. II* 1997-1998, 25 810, nr 2, 69.

185 Het Europact van 11 maart 2011, waarin wordt gevraagd om ‘tax reforms, such as lowering taxes on labour to make work pay ...’

186 IMF (2011), *The Netherlands 2011 Article IV Consultation: Preliminary Conclusions*.

mee. De elementen die in dit opstel naar voren zijn gekomen, zijn niets anders dan de historische ervaringen van de hedendaagse wetgever. Bij de Inkomstenbelasting 2001 heeft de belastingwetgever een negentiende-eeuwse regeling afgestoft en weer ingevoerd;¹⁸⁷ wellicht zijn elementen uit de wetgeving van Gogel en de Franse historische wetgeving ook voor hergebruik geschikt. Wat ons land betreft, de ronkende adviezen van Alexander Gogel als agent van Financiën/Conseiller d'état général des finances/minister van Financiën, worden anno 2011 node gemist.

Summary

The Batavian Republic had to unify the different taxation regimes of the provinces and chose for a system, based on a contribution, proportional to the profit the individual drew from the state. Gogel was charged with devising and implementing this new system, which should become effective from 1 January 1806 onwards. However, more pressing than a fair system were the enormous state debts. Further, it was not possible yet to establish precisely the incomes. For that reason Gogel chose for estimating the income on basis of external marks of affluence, like coaches and the rent value of the house; assuming that such matters related to some extent to the income (earning capacity). Similarly a right of patent was introduced for trade and industry, again based on earning capacity. For the taxes without assessing the taxpayer personally (onbeschreven middelen, nowadays indirect taxes), the principle was to charge not, or low, those goods which were necessary for living. Notwithstanding many difficulties, the new system was a success. With the annexation in 1810 this would change: the French taxes and taxation system were to be implemented but, due to the great differences, not until 1 January 1812. The French tried to soften the transition by lowering some taxes. The price paid for this was the reduction to one-third of the national debt. A major difference in the new French system was the 'impôt annuel de répartition', a land tax based on the productive capacity of land. Another major change was the succession duties: now the descendants too had to these. After the French period the government returned to much of the 1805-1810 period.

Keywords

Taxation, Gogel, land tax, succession duties, reduction to one-third, national debt

¹⁸⁷ Box 3 is wezenlijk een herleving van de wetgeving van minister Pierson van 1892. Zie daarover A.L.J. Grotenhuis, 'Hoe inspirerend is Pierson?', in: *Liberale Gifte, Vriendenbundel Ferdinand Grapperhaus*, Deventer, 1999, 149-158.

DE GEVOLGEN VAN DE INLIJVING VAN NEDERLAND BIJ HET FRANSE KEIZERRIJK IN 1810 VOOR HANDEL EN NIJVERHEID

Toen wat van de Republiek der Verenigde Nederlanden nog resteerde als het Koninkrijk Holland in 1810 in het Franse Keizerrijk van Napoleon werd ingelijfd, had dat niet alleen maar politieke gevolgen in de zin dat hiermee de onafhankelijkheid werd opgeheven. Economisch werd het land nu onderdeel van een groot imperium en dit was juist een van Napoleons oogmerken: hij wilde hiermee zijn Continentale Stelsel versterken. Dat lukte hem ook, maar apart daarvan: wat waren de gevolgen van deze inlijving op het gebied van de handel en nijverheid in het algemeen? Wat veranderde er in regelgeving inzake handel en nijverheid? Om daarvan een beeld te krijgen moet eerst een korte schets gegeven worden van de toestand vóór de inlijving. Zoals zal blijken had de inlijving goeddeels negatieve effecten, maar het zou fout zijn de malaise aan het einde van de inlijving, in 1813/1815, geheel daaraan toe te schrijven. De inlijving en de bijbehorende maatregelen versterkten ook een langere trend van neergang in de economie. Daarvoor moeten we teruggaan tot het begin van de achttiende eeuw.

Handel en nijverheid

Nadat in de zeventiende eeuw handel en nijverheid in de Republiek bloeiden, zag de achttiende eeuw een geleidelijke achteruitgang. Daarvoor zijn verscheidene oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats deden de veranderde internationale krachtsverhoudingen zich gelden. De Republiek had economisch geprofiteerd van de zwakte van andere landen maar daar kwam vanaf het midden van de zeventiende eeuw geleidelijk een eind aan. Frankrijk en Engeland gingen hun eigen markten door invoerheffingen beschermen. De Navigati-
on Act van 1651 betekende een zware slag voor de Hollandse en Zeeuwse reders die waren naar Engeland vervoerden.¹ Ook stimuleerden deze landen hun eigen industrie. Desondanks stond de Republiek er in de eerste helft van de achttiende eeuw nog goed voor; zo bloeide de handel. Het effect liet zich pas na de eerste helft van de achttiende eeuw werkelijk voelen. Het blijkt uit verzoeken aan de Staten-Generaal tot steun in de vorm van verbo-

¹ De Navigation Act verbood invoer van buiten Europa anders dan op Engelse schepen en binnen Europa op schepen van andere landen dan het uitvoerende land. Hij was allereerst gericht tegen de Hollandse en Zeeuwse reders die juist dit vervoer deden. De Act was een der oorzaken voor de Eerste Engelse Oorlog (1652-1654). De Navigation Act van 1651 werd in 1660 opgeheven en vervangen door nieuwe Acts in 1660, 1663, 1670, 1696 en 1733. Bij de vredesverdragen van 1667 (Vrede van Breda) en 1674 (Vrede van Westminster) verkreeg de Republiek echter belangrijke handelsbegunstigingen.



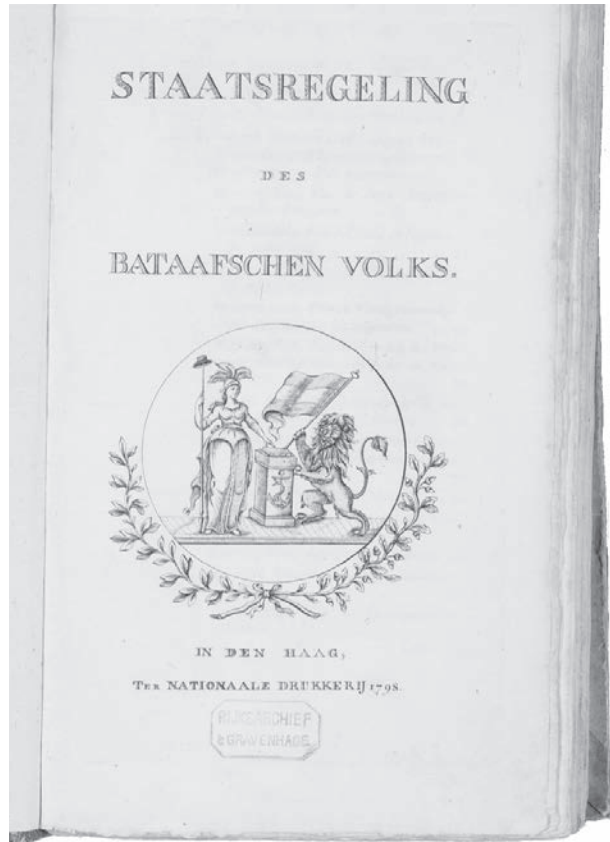
Aankomst van Pruisische huzaren bij het stadhuis van Rotterdam op 20 september 1787, waarmee de patriottische onrust tijdelijk werd beëindigd. Tekening door D. Langendijk, 1787. Stadsarchief Rotterdam, nr. 1973-531.

den, en uit een plan van stadhouder Willem IV uit 1751.² Als de grote schuldigen werden de hoge in- en uitvoerrechten aangewezen,³ en als oplossing een verlichting ervan voor die goederen, die voor de eigen nijverheid nodig waren. Dat plan is echter nooit gerealiseerd. De particularistische structuur van de Republiek verhinderde een grootscheepse aanpak. Elke provincie, meer nog elke stad had haar eigen voorschriften op het gebied van handel en nijverheid. Nog bloeide de handel eenmaal op in het derde kwart van de eeuw. Hoe precies de neergang verliep is dan ook moeilijk vast te stellen. Uit de convooiën en licenten, kort gezegd in- en uitvoerrechten geheven door de Generaliteit, blijkt wel dat de handel in het laatste kwart van de achttiende eeuw zichtbaar achteruit liep. Zo profiteerde de koopvaart niet van de sterk gestegen Oostzeehandel. Verder stegen de prijzen in deze tijd sterk, tot het tweevoudige van aan het begin van de eeuw. Het effect was dat in absolute zin de neergang nog meeviel, maar in relatieve zin, dus wat betreft gemiste kansen, zij groot was.

² Zie H.C. Diferee, *Studiën over de Geschiedenis van den Nederlandschen Handel*, Amsterdam, 1908, 9-46: I. Een onuitgevoerde maatregel tot herstel van den Koophandel in de achttiende eeuw.

³ Zo ook Adam Smith, zie O.I.M. Ydema, 'Op zoek naar draagkracht. Belastingen vóór, tijdens en na de tijd van Lodewijk Napoleon', in: J. Hallebeek, A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum, 2006, 102.

Titelpagina van de gedrukte Staatsregeling van 1798. Den Haag, Nationaal Archief.



Wel had de Republiek nog het monopolie op de aanvoer van waren uit Oost-Indië (waar overigens de sluikhandel bloeide), maar de VOC zelf ging verlies lijden. De vermoedelijke oorzaak, corruptie, had echter geen economisch effect daar het geld dat hiermee verkregen werd in de lokale economieën van de Republiek gebracht werd. Het zal er zelfs toe hebben bijgedragen dat de Republiek zich tot een leidende bankiersrol in Europa kon ontwikkelen met wisselbanken, banken van lening en de effectenhandel. In feite was dit de enige nieuwe economische activiteit die een grote groei kende. Maar zoals in Groot-Brittannië thans, is het niet een tak die een economisch uitwaaiierend effect heeft en tot vergroting van de welvaart in het algemeen leidt. Een land heeft meer nodig.⁴

Bij het uitroepen van de Bataafse Republiek stond de economie van het land er dus misschien niet zo florissant voor als gewenst, maar ze stond er zeker niet zo desastreus voor als het later misschien leek. Napoleon was ervan overtuigd dat de Hollanders steenrijk waren en al was dat in zijn algemeenheid niet juist, het was inderdaad niet te ontkennen dat er inderdaad enorm veel kapitaal aanwezig was, maar dat was dan wel geconcentreerd bij

⁴ Recentelijk is gesteld dat na 1750 de landbouw veel belangrijker als exporteur is geworden: zie W.W. Mijnhardt, P. Brusse, J. Dekker, A. Neele, *Balans tussen stad en platteland*, 4 delen, Zwolle, 2011.

een kleine groep burgers. Bovendien was het de Bataafse revolutionaire regering eraan gelegen de economie te stimuleren. De Staatsregeling van 1798 bevatte verscheidene bepalingen daartoe⁵ (zoals ook de latere Staatsregeling van 1805).⁶ Ze bevorderde vrijheid van verkeer en inderdaad werden tollens zoveel mogelijk afgeschaft en vervangen door invoerrechten. Daartegenover stond dat de belastingen alleen maar hoger werden als gevolg van de exorbitante eisen van de Fransen (als betaling voor de 'hulp', door de Franse Republiek aan het Bataafse zustersvolk gegeven), al probeerde Gogel de arme bevolkingsgroepen te beschermen.⁷ Ondanks zijn maatregelen steeg de staatschuld en in 1809 was van de begroting van 80 miljoen gulden de helft gereserveerd voor rentebetalingen; en dan nog was er een achterstand van anderhalf jaar. Maar dat trof alleen de staat, het particuliere kapitaal bleef onaangetaast. De geldhandel kende zo een grote bloei tot 1795. Daarna liep zij terug omdat de buitenlandse naties die leningen hadden afgesloten ten gevolge van geldgebrek (door de oorlogen die tot 1815 voortduurden) hun schulden tiërceerden of in langer lopende leningen omzetten. Veel kapitaal is daarbij verloren gegaan, wat weer de omvang van de geldhandel verminderde (zie hierna).

Wat handel en vervoer betreft, al onmiddellijk na de Revolutie leden deze schade omdat de Republiek nu zodanig met Frankrijk was verbonden dat zij, op het jaar 1802 na, steeds in oorlog met Groot-Brittannië was, wat de zeescheepvaart danig hinderde.⁸ Maar men verlegde het vervoer over land, langs de kust en over de rivieren naar neutrale havens als Hamburg, Bremen en Emden. Verder werd er gebruik gemaakt van schepen van neutrale landen om handel te drijven met Engeland en werd er veel gesmokkeld. De diverse maatregelen die de Franse regering en het Bataafse Bewind namen om de ontduiking van de Continentale Blokkade, bedoeld om Groot-Brittannië eronder te krijgen, tegen te gaan (invoerverboden van bepaalde goederen uit vijandelijk land, regulering van de handel met neutrale landen) hadden weinig effect. De smokkel compenseerde deels het volumeverlies van de officiële handel. Zo bleef de omvang hiervan een derde tot een vierde van de waarde in de vooroorlogse periode en een derde van het Britse gemiddelde. Ten dele kwam dit juist door de blokkade, die kunstmatig het volume opschroefde. Een strikte naleving van de continentale blokkade was dan ook een der redenen voor Napoleon om Holland te annexeren. De controle kwam nu geheel in Franse handen. Daarbij kwam dat de eerst neutrale Noord-Duitse havens nu ook geannexeerd waren zodat daarover ook geen handel meer kon worden gedreven. Eind 1810 werd het effect hiervan zichtbaar: een serie bankroeten en een sterke daling van de handel, wat weer een vermindering van de omzet in het zee-

5 De artikelen 47, 48 en 49 formuleerden de bedoeling de allerergste armoede en de gevolgen daarvan (bedelarij, vondelingschap) op te vangen, de artikelen 50 t/m 55 handel en industrie te stimuleren. Maar dit alles moest natuurlijk nog uitgewerkt worden.

6 Staatsregeling 1805, artt. 65 en 67: de departementale en gemeentelijke belastingen mogen noch doorvoer, noch in- en uitvoer van producten belemmeren.

7 Zie O.I.M. Ydema, *Op zoek naar draagkracht*, 101-123; M.G. Buist, 'Geld, bankwezen en handel in de Noordelijke Nederlanden 1795-1844', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, Bussum, 1980, dl. 10, 291-292.

8 S. Schama, *Patriotten en bevrijders*, Amsterdam 1989, 651; grafieken op 660-661.

verzekeringswezen betekende en dus financieel verlies.⁹ Toen de napoleontische oorlogen voorbij waren was de klap des te groter omdat de kunstmatige centrumpositie van Nederland als stapelplaats (zie hiervoor) niet meer terugkeerde. Dat deel van de handel dat alleen over land ging ondervond echter weinig nadelige gevolgen van de blokkade, evenals de landbouw. Wie oorlog voert heeft paarden nodig en paarden hebben haver nodig: geen wonder dat de haverexport in 1809 een grote hoogte bereikte.¹⁰ Andere landbouwproducten deden het ook goed. Waar naast de zeehandel werkelijk grotesk de klade in kwam was de nijverheid. De scheepsbouw liep terug tot niets, de export ondervond hinder van de andere redenen achter het continentale stelsel, te weten de bevordering van de Franse nijverheid en industrie, en het Franse bewind verlichtte, ondanks symbolische concessies, de belastingdruk niet.¹¹

Napoleon had de enorm gestegen staatsschuld getiërceerd, dat wil zeggen, hij betaalde slechts een derde van de rente. Daarover werd veel gejammerd, maar op zichzelf had het erger kunnen zijn, en er zat ook een positief aspect aan: de obligatiehouders kregen nu maar een derde rente betaald, maar ze werden tenminste nu betaald, terwijl dat eerst onmogelijk was. Overigens hadden enkele der andere oorlogsvoerende landen hun in Nederland uitgezette obligaties ook getiërceerd of de aflossing ervan uitgesteld. Daardoor kon Napoleon nu een aantal belastingen verlagen of afschaffen. Maar op de economie had dat toen geen effect meer. Eind 1812 kwam het tot 87 faillissementen in Amsterdam.¹² Toch nog bleven zelfs toen bepaalde takken van nijverheid het redelijk doen.¹³ Wat onderzoekers opvalt is de toename van het aantal armlastigen. In Leiden was in 1807 20 tot 25 % van de bevolking aangewezen op de steun.¹⁴ Maar in 2010 was 15,5 % van de Amsterdamse bevolking aangewezen op financiële steun; 29 % ontving een WAO-uitkering; zo'n 90.000 huishoudens kregen daarbij nog huursubsidie. Armoede is, zolang men niet van honger omkomt, geheel een subjectieve ervaring. Maar we mogen aannemen dat in tegenstelling tot nu tijdens de Inlijving, en al daarvoor, vele armen ongetwijfeld op of onder een existentiële grens hebben gezeten.

9 Zie specifiek over de blokkade: M. Schäfer, *Bremen und die Kontinental Sperre. Ein Beitrag zur hanseatischen Wirtschaftsgeschichte*, Inaug. Diss. Universität Leipzig, Altenburg S.-A., 1914; G. Ellis, *Napoleon's Continental Blockade: The Case of Alsace*, Oxford, 1981; S. Marzagalli, 'Les boulevards de la fraude'. *Le Négoce maritime et le Blocus continental, 1806-1813*. Bordeaux, Hambourg, Livourne, Paris, 1999; W.P. Sautijn Kluit, *Geschiedenis en invloed van het Continentaal-stelsel op den staatkundigen en maatschappelijken toestand van Europa*, Amsterdam, 1863; S. Humbert-Convain, *Le juge de paix et la repression des infractions douanaires en Flandre et en Hollande, 1794-1815: contribution à l'histoire du système continental napoléonien*, diss. Rotterdam, 1993; J. Joor, *De Adelaar en het Lam*, diss. Amsterdam, 2000, hoofdstuk 13.3.

10 Schama, *Patriotten en bevrijders*, 654-657 voor grafieken.

11 Voor de teleurstelling in dezen over de inlijving: Schama, *Patriotten en bevrijders*, 709-711.

12 Schama, *Patriotten en bevrijders*, 730; Buist, *Geld*, 293.

13 Zie voor de periode 1806-1813 Schama, *Patriotten en bevrijders*, 668-672.

14 Zie Schama, *Patriotten en bevrijders*, 679.

Regelgeving

Zo bracht de inlijving weliswaar geen economische catastrofe voor Nederland – de werkelijke oorzaken voor de neergang waren zoals gezegd structureel en van ‘longue durée’ en dat bleek na de herwinning van de zelfstandigheid – maar daar bleef het dan ook bij. Hoe stond het met de maatregelen inzake handel en nijverheid? Tot nog toe werd de handel bedreven volgens het burgerlijk recht, een apart handelsrecht (koop handelsrecht) bestond er niet. Er waren wel enkele aparte regelingen, binnen en buiten het burgerlijk recht, die speciaal voor de handel en het vervoer betekenis hadden.¹⁵ Voor het wissel- en chequerecht hadden Amsterdam en andere steden een wisselverordening.¹⁶ Het zeerecht van Antwerpen gold voor schepen op zee of werd als model voor eigen regelingen gebruikt.¹⁷ Voor het zeeverzekeringsrecht waren met name de Ordonnantien van Amsterdam van 1598 en 1744 van belang,¹⁸ maar ook plakkaten van Karel V en Philips II.¹⁹ Verder hadden steden elk hun eigen markt- en industrieregels. Overal bestonden er tollens. Wat was het effect van de uitroeping van een unitair bestuur? Bracht de mogelijkheid, de vele particularistische regelingen te vervangen door een eenheidsregime, verbetering? De wetgevingsverzamelingen over 1795-1813 zijn weliswaar niet compleet, maar geven ons toch voldoende inzicht hierin.²⁰

Voorlopig bleef het oude recht in stand. De Staatsregeling van 1789 had in art. 28 als desideratum de codificatie van ‘de burgerlijke wetten’ genoemd, maar wat daaronder verstaan moest worden was niet duidelijk. De codificatiecommissie (de commissie Cras) verstond er echter bv. wel de regelingen over assurantie en averijen onder. Zo werden de verschillende handelsrechtelijke regelingen soms in het burgerlijke recht geïntegreerd, soms in een ontwerp voor zee- en assurantierecht opgenomen (het ontwerp Walraven).²¹ Al die tijd bleven de oude regelingen bestaan. Van 1801 tot 1804 kwam het codificatiewerk stil te liggen, om, na vervolgens weer in gang gezet te zijn, onder Lodewijk Napoleon te

15 Zo staan in H. de Groot, *Inleidinge tot de Hollandsche Rechts-geleerdheid*, 's-Gravenhage, 1631, in III.31-33 speciale regels voor de koop.

16 Al vroeg beschreven door J. Phoonsen, *Wissel-Stijl tot Amsterdam*, Amsterdam, 1676 (vele herdrukken).

17 Zie F. Stevens, ‘The contribution of Antwerp to the development of marine insurance in the 16th century’, in: Huybrechts, M. (red.), *Marine insurance at the turn of the Millennium*, II, Antwerpen/Groningen/Oxford, 2000, 15-20. Maar H. de Groot, *Inleidinge*, III.20, 22-24 en 37.7 en 8 bevat ook regelingen over zee- en verzekeringsrecht.

18 Zie H. Noordkerk, *Handvesten; ofte Privilegien ende octroyen: Mitsgaders willekeuren, costuimen, ordonnantien en handelingen der stad Amstelredam*, Amsterdam, 1748-1778, deel II.

19 C. Cau e.a., *Groot Placaetboek*, 's Gravenhage 1658-1797, I, 387vv.

20 Er bestaat geen chronologische uitgave van alle regelingen, uitgevaardigd in de Bataafse Republiek. Wel is er een van die, uitgevaardigd in het Koninkrijk Holland: An., *Verzameling van wetten van Zijne Majesteit den Koning van Holland, mitsgaders publicatiën, decreten, besluiten en notificaties van hoogstdezelfs ministers, gebragt onder behoorlijke boeken, titelen en afdelingen, en beginnende met den komst van Zijne Majesteit tot den thron, Amsterdam, 1809-1810*. J. van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten, uitgevaardigd sedert 22 Januarij 1798 tot 10 Julij 1810*, in zooverre zij ook, sedert de invoering der nieuwe wetgeving in Nederland, middelijk of onmiddelijk van toepassing zijn, Amsterdam, 1840 geeft een chronologisch overzicht van regelingen uit de jaren 1795-1810 die in 1840 nog betekenis hadden, dat dus evenmin compleet is. Bijvoorbeeld, de Patentwetten van 1805 en 1808 zijn er niet in te vinden (maar de laatste weer wel in de genoemde anonieme verzameling). Maar omdat hij vaak verwijst naar ingetrokken of achterhaalde regelingen, is zijn verzamelwerk een goed uitgangspunt. Hetzelfde geldt voor de overzichten van de regelingen, van kracht geworden tijdens de inlijving (zie hierna, noot 55).

21 Voor het ontwerp Walraven, zie Van Nievelt, *Bronnen*, XIX-XLVII.

eindigen. Deze vorst gaf in 1808 Van der Linden opdracht een burgerlijk wetboek te ontwerpen. Van der Linden behandelde het zeerecht bij verbintenissen, ofschoon hij in zijn *Rechtsgeleerd Practicaal en Koopmans Handboek* nog voor een aparte behandeling had gepleit.²² Zijn ontwerp sneuvelde toen Napoleon, die juist zijn codificatie voltooid had, op invoering van zijn eigen wetboeken aandrong. Daaronder viel ook de *Code de Commerce*, in 1807 in Frankrijk uitgevaardigd. De inmiddels door de koning ingestelde commissie Van Gennep, die aanvankelijk het handelsrecht in een apart boek binnen het Burgerlijk Wetboek had willen regelen, stelde nu voor het handelsrecht in een apart wetboek op te nemen. De koning nam dit over en benoemde in oktober 1808 een nieuwe commissie, bestaande uit A. van Gennep, M.S. Asser en J. van der Linden, die op 8 juni 1809 hun ontwerp voor een Wetboek van Koophandel voor het Koninkrijk Holland aanboden.²³ De invoering was vermoedelijk geraamd voor na de invoering van het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland* in 1809. Maar de inlijving in 1810 verhinderde dit. De invoering van dit aangepast Wetboek Napoleon liet de bestaande regelingen inzake het handelsrecht onverlet, zodat nog steeds de regelingen uit het *Ancien Régime* in beginsel golden. De echte en plotsklapse breuk hiermee kwam op 1 januari en 1 maart 1811, toen de Franse wetgeving hier te lande en bloc werd ingevoerd. Daarmee deed ook de Franse *Code de Commerce* zijn intrede in deze contreien, wel onder bijvoeging van een authentieke vertaling.²⁴

Daarnaast bevatte de Staatsregeling van 1798 nog enkele beleidsplannen die voor handel en nijverheid belangrijk waren. De toegenomen armoede moest bestreden worden en daarom was het belangrijk dat de maatschappij werk verschafte aan hen die wilden werken; bedelarij, een gevolg van de economische teruggang, zou dan geen optie meer zijn.²⁵ Dat zou pas twintig jaar later gerealiseerd worden door Van den Bosch, die vervolgens weer tien jaar later ook de Javanen, door velen in die tijd lui en vadsig bevonden, met het Cultuurstelsel tot vlijt en ijver zou dwingen.²⁶ Bij bestrijding van werkeloosheid hoorde ook

22 Voor Joannes van de Linden (1756-1835), zie R. Feenstra, 'Joannes van der Linden', in: M. Stolleis (red.), *Juristen. Ein biographisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhundert*, München, 1995 (Paperback 2001), 390-391; voor zijn ontwerp van het burgerlijk recht: J. van der Linden, *Ontwerp Burgerlijk Wetboek 1807-1808*, verzorgd door J. Th. de Smidt, Amsterdam, 1967; het vennootschapsrecht, wisselrecht, het zeerecht (assurantieën, avarij, bodemerij en rederij) worden behandeld in resp. de titels 8, 10 en 11 van het derde boek, 'Van de Personele Rechten, of Regten tot eene Zaak'; voor zijn ontwerp van handelsrecht, dat voortbouwde op het ontwerp Walraven, zie: Van Nievelt, Bronnen, XLVIII-LVI.

23 *Het eerste ontwerp van een Nederlandsch Wetboek van Koophandel, zamengesteld op last van Koning Lodewijk Napoleon door A. van Gennep, M.S. Asser en J. van der Linden*. Op nieuw uitgegeven met eene voorrede van Mr. T.M.C. Asser, Amsterdam, 1866.

24 De Franse *Code de Commerce* was op 10 resp. 11 september 1807 wet geworden en op 20 resp. 21 september 1807 gepubliceerd. Zie voor vorenstaande R.J.Q. Klomp, *Opkomst en ondergang van het Handelsrecht*, diss. Nijmegen, 1998, 5-14.

25 Art. 47: 'De maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle hare leden, verschaft arbeid aan de nyveren, onderstand aan den overmogenenden. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De maatschappij vordert de volstreckte weering van bedelary.' De toenmalige opinie was dat armoede het gewoonlijke gevolg van luiheid was en dus primair een moreel probleem. De consequentie van deze gedachte is dan de oprichting van de landbouwkolonies van J. van den Bosch tussen 1818 en 1822 waar arme gezinnen een bestaan konden opbouwen (vooral in de werkkolonies Frederiksoord, Wilhelminaoord en Willemsoord) en waar bedelaars, landlopers en dronkaards veroordeeld konden worden om (weer) te leren te werken. Met het laatste sloeg Van den Bosch dan twee vliegen in één klap.

26 De gedachte lijkt toevallig of absurd, maar is het niet helemaal. De ruim met Indische ervaring gezegende S.C. Nederburgh reageerde in zijn *Verhandeling over de vragen: of, en in hoe verre, het nuttig en noodzakelijk zijn zoude, de Oost Indische bezittingen van deezzen staat, ofte sommigen derzelven, te brengen op den voet der West Indische volkplantingen, en of, en in hoe verre, het*

een regeling van andere gevolgen van de armoede, armensteun en te vondeling leggen.²⁷ Om de maatschappij in staat te stellen meer werk te verschaffen, werden enkele voornemens geformuleerd. Art. 51 sprak de wens uit, handel en nijverheid ten sterkste te bevorderen.²⁸ Dat moest natuurlijk nog uitgewerkt worden. Dat gold ook voor de landbouw, waar men zich kennelijk veel voorstelde van de ontginning van nog woeste gronden.²⁹ Zonder investeringen zou dat niet gaan, maar wie wilde investeren? Pas in 1809 kwam er een wet tot stand die de ontginning van woeste gronden regelde.³⁰ Omdat daarbij ook gemeenschappelijk gronden betrokken waren, namelijk van gemeenten en marken,³¹ moest de verdeling hiervan ook geregeld worden. De toewijzing zou naar evenredigheid en billijkheid aan de deelgerechtigden moeten geschieden (art. 8). De nadere regeling kwam bij besluit en wet van 10 mei 1810 tot stand.³² Interessant daarbij is dat de opheffing van de gemeenschap in dergelijke gronden niet met unanimiteit van stemmen geschiedde, maar bij meerderheid van stemmen (art. 8 Wet van 16 april 1809; art. 15 Besluit van 10 mei 1810) –

*voordeeliger voor dit gemeenebest, en deszelfs ingezeetenen, zijn zoude, den handel op voormelde bezittingen bij aanhoudenheid door eene uitsluitende compagnie te drijven, dan wel die voor allen 's lands ingezeetenen open te stellen: en in dit laatste geval: op welke voorwaarden, en onder welke bepalingen, 's Haage, 1802, op het voorstel van D. van Hogendorp de Javanen eigen land ter bebouwing te geven. Dat zou rampzalig zijn: 'Het eerste, dat de Javaan in die omstandigheid doen zoude, zoude zijn zich met hart en ziel overgeeven aan zijne natuurlijk geneigdheid, de werkeloosheid: in dit opzigt niet ongelijk aan dat nuttig dier, waar mede de Voorzienigheid zijn Eiland beschonken heeft, den buffel, werkt hij volstrekt niet, dan wanneer hij door zachte, maar geduurige aanspooringen, wordt genoodzaakt. ... niets te doen is het toppunt van zijn aardsch geluk; werken zijn grootste plaag ...' (57-58; cursivering van Nederburgh). Nederburgh stond in deze visie, waaruit geen enkel begrip voor de positie van de Javaan spreekt, allerminst alleen. Van Hogendorp neemt uitdrukkelijk de moeite ze te bestrijden (zie *Nadere uitlegging en ontwikkeling van het stelsel van Dirk van Hogendorp ...*, Den Haag, 1802, 68-69). De gronden zouden worden verwaarloosd en de opbrengsten ervan wegvallen. Nederburgh stond dan ook voortzetting van het systeem onder de VOC voor om hoge rendites te krijgen: de Javaan zoals voorheen onder de eigen hoofden en onder oppertoezicht van de Nederlanders laten werken (anders komt er niets van), verplichte levering van gewassen aan de overheid voor een lage prijs, en monopolie van Nederland op de handel op Oost-Indië. Daarmee strookte de oprichting in 1824 van de Nederlandsche Handelmaatschappij en de invoering in 1830 van het Cultuurstelsel door Van den Bosch. Met zijn Cultuurstelsel, theoretisch gegrond op Raffles' idee van de land rent en op de schuld van de VOC die de Oost-Indische bezittingen maar moesten afbetalen, gaf Van den Bosch ook een antwoord op Nederburghs vraag, hoe de Javaan aan het werk te houden.*

27 Art. 48. 'Het vertegenwoordigend lichaam regelt binnen zes maanden na deszelfs eerste zitting by eene uitdrukkelyke wet het armenbestuur over de geheel republiek. Deze wet bepaalt de algemeene voorschriften en plaatselyke beschikkingen hiertoe vereischt. Art. 49. Er zal gezorgd worden voor de opvoeding van verworpen kinders.'

28 Art. 51. 'Zy moedigt alle konstenaars en handwerkslieden aan en wil de spoedigste en kragtadigste inrigtingen, waardoor de bloey van alle inlandsche fabrieken en trafieken, koophandel, zeevaart en visscheryen en daardoor van ambagten, neeringen en handteeringen byzonderlyk de handel met de buitenlandsche bezittingen en colonien van den staat zal worden bevorderd.'

29 Art. 54. 'De maatschappy beveelt insgelyks de meeste bevordering van den landbouw en deszelfs broey, byzonderlyk ten aanzien der nog ledige en woeste gronden, door de gantsche republiek.'

30 Besluit (Wet) houdende bepalingen ter bevordering van het ontginnen van Woeste Gronden, van 16 april 1809; zie Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 441-444. Van de Poll geeft bij bepaalde onderwerpen veelal ook een zeer nuttige samenvatting van opeenvolgende regelingen en de geschiedenis ervan na 10 juli 1810. Het besluit van 2 mei 1809 gaf, in aanvulling op de wet van 21 april 1807, een vrijstelling van betaling van tienden op ontgonnen landen (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 445-446).

31 Een marke was een grondgebied in gemeenschappelijk eigendom van een buurschap, een groep van boerderijen. De grond kon dienen als landbouwland, graasland (meent) of voor turfsteken. De buurschap regelde het gebruik. De Markewet van 1886 gaf elke markegenoot het recht verdeling te vorderen. Zie *Grote Winkler Prins*, Amsterdam/Brussel, 1975, s.v. Mark (1) met literatuur.

32 Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 463-476.

anders dan in het burgerlijk recht³³ – zodat de geldigheid van deze bepaling van de op zichzelf na de inlijving in kracht gebleven wet uit hoofde hiervan in twijfel werd getrokken.³⁴

Belangrijker waren de artikelen 51 en 52, die tegelijk met de aanneming van de Staatsregeling van 1798 de doorvoerbelemmeringen respectievelijk de gilden afschaften.³⁵ Dat kwam erop neer dat de tollens en de in- en uitvoerrechten die door de provinciën werden geheven (zie hiervoor) afgeschaft werden, en dat iedereen nu vrij was een ambacht of een bedrijf te gaan uitoefenen, zonder dat hij zoals voorheen eerst lid van een gilde moest worden. Daarmee zou het particuliere initiatief gestimuleerd worden en het aanbod van waren vergroot. In de praktijk was dat echter niet zo gemakkelijk. De inkomsten uit de tollens en rechten moesten dan eerst gecompenseerd worden, wat Gogel met zijn belastinghervormingen probeerde (en waarin hij ook slaagde).³⁶

Met de gilden was het echter moeilijker een nieuw beleid te formuleren.³⁷ De gilden waren afgeschaft en daarmee ook de controle die deze hadden uitgeoefend over de toelating tot ambachten en bedrijven.³⁸ In de plaats daarvan waren patenten gekomen, een stelsel van jaarlijks verleende vergunningen. Dit werd ingevoerd bij de Patentwet van 1805. In beginsel kon iedereen een patent aanvragen (de prijs was gebaseerd op de verwachte winst) en kreeg daarmee vergunning een bepaald beroep of bedrijf uit te oefenen.³⁹ Ondanks de weerstand van de gildeleden en de praktijk, die de invoering gematigd doorzette, zoals Renger de Bruin in het vorige congres heeft uitgezet, werd zo de afschaffing van de gilden een feit.⁴⁰ Ook werd in 1808 nog geprobeerd daarvoor corporatiën in de plaats te stellen, die niet tot de nadelen der gilden zouden leiden. Deelneming was verplicht, zonder toelatingsexamen, maar het houden van een patent was vereist.⁴¹

33 Immers, Code civil art. 545 verbood onteigening indien niet in het publieke belang en tegen billijke vergoeding. Een dergelijk meerderheidsbesluit zou een deelgenoot die er tegen was zijn medeëigendom ontnemen zonder dat het zeker was dat het om een publiek belang zou gaan (was ontginning een publiek belang?) en dat de vergoeding billijk zou zijn. Unanimitéit was vereist omdat dan allen akkoord gingen. Art. 625 Burgerlijk Wetboek 1838, laatste zin, bevatte dezelfde bepaling.

34 Zie Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 441.

35 Art. 52. 'Van de aanneming der constitutie af zal er aan den doorvoer, koop en verkoop van alle voortbrengselen van den vaderlandschen grond, gelyk mede van alle goederen binnen deze republiek bewerkt of vervaardigd, als door en in alle departementen en plaatsen geenerlei belemmering, hoe ook genoemd, worden toegebracht'. Art. 53. 'By de aanneming der staatsregeling, worden vervallen verklaard alle gilden, corporatiën of broederschappen van neeringen, ambagten of fabrieken. Ook heeft ieder burger in welke plaats woonachtig het regt zoodanige fabriek of trafiek opterigten of zoodanig eerlyk bedryf aantevangen als hy verkiezen zal. Het vertegenwoordigend lichaam zorgt, dat de goede orde het gemak en gerief der ingezetenen ten dezen opzichte worden verzekerd'.

36 Zie O.L.M. Ydema, *Op zoek naar draagkracht*, 101-117.

37 Zie het overzicht der verschillende besluiten en regelingen vanaf 5 oktober en 24 december 1798 bij Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 483 s.v. Gilden.

38 Decreet van 3 oktober 1798 (Van de Poll, 101), vernieuwd bij publicatie van 15 juni 1801 (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 161).

39 Zie O.L.M. Ydema, *Op zoek naar draagkracht*, 116-117.

40 Zie R. de Bruin, 'De uitvoering der Wetten en Ordres van het Gouvernement. Lokaal bestuur tijdens het Koninkrijk Holland: de gemeente Utrecht', in: J. Hallebeek, A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw*, Hilversum, 2006, 194-195; ook Schama, *Patriotten en bevrijders*, 615.

41 Wet van 30 januari 1808 (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 418). Deze wet, hoewel niet in 1813 afgeschaft, stierf een stille dood.

Verder zouden de pandjeshuizen genationaliseerd worden, dat wil zeggen, de provinciale en plaatselijke banken van lening zouden onder centrale regie gebracht worden.⁴² Wissel- en andere banken bleven uitdrukkelijk privé-eigendom en stonden alleen onder overheidstoezicht.⁴³ Deze beperking vond haar oorsprong in de huiver voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de in 1795 opgerichte 'Generaale Bank van Beleening', zoals Gogel die in 1798 had voorgesteld om het kapitaalverkeer de voordelen van een centrale bankinstelling te geven, inclusief de uitgifte van bankbiljetten, in het belang van het kapitaalverkeer. De vrees bestond ook dat de staatschulden met waardeloos bankpapier zouden worden gedelgd.⁴⁴ Ook met de beraamde invoering van een nationaal munt- en meetstelsel,⁴⁵ eveneens belangrijk omdat het de handel en industrie zeer zou vergemakkelijken, wilde het evenmin onmiddellijk lukken. Dat lag wat het metrieke stelsel betreft ook aan Frankrijk, waar weliswaar in 1795 de invoering voorgenomen werd⁴⁶ maar vooreerst nog op allerlei praktische bezwaren stuitte. Dat een eenwording van voorschriften voor fabrieken niet tot stand kwam zal hierna niet verbazen. Onder Lodewijk Napoleon werd de situatie weinig beter. Bij wet werd de invoering van het metrieke systeem vastgesteld, maar de daadwerkelijke invoering vond pas plaats bij de inlijving, om na de inlijving weer afgeschaft te worden, om dan in 1816 weer ingevoerd te worden.⁴⁷ Wel werd het muntstelsel geunificeerd.⁴⁸

Daarnaast werden er in 1798-1810 nog enkele aparte regelingen ingevoerd die voor handel en nijverheid van belang waren.⁴⁹ Uitvoerig werd in 1800 en daarna de haringvisserij

42 Art. 56. 'Alle zoogenoemde provinciale beleenbanken worden nationaal verklaard. Het vertegenwoordigend lichaam doet denzelven ten spoedigsten brengen onder eene nationale beheering. Ook dit laatste word, binnen den korstmooglyken tyd, toegepast op de gewoone plaatslyke beleenbanken'.

43 Art. 55. 'Alle openbaare inrigtingen ter bevordering of staaving van het openbaar crediet inzonderheid alle wisselbanken worden aangemerkt als afzonderlyke bemoeyingen der daarby onmiddelyk belang hebbende burgers. De openbaare magt oefent daaromtrent geene andere dan toezienende beschikking. De gantsche natie waarborgt allen binnen- en buitenlandschen eigendom in die wisselbanken geplaatst'.

44 Buist, *Geld*, 292-293. Een dergelyke vrees was niet ongegrond met de onaangename ervaringen met de assignatiën van de Franse Republiek nog in het achterhoofd, maar wat stelden de vorderingen op de staat nog voor? De tiërcering door Napoleon hield in feite een afwaardering met een derde in.

45 Art. 59. 'Alle maaten en gewigten worden door de gantsche republiek zoo spoedig doenlyk naar eene zekere onveranderlyk grootheid tiendeelig gelyk gemaakt. Ook zal er ten aanzien van alle muntspeciën een gelyke muntslag door de gantsche republiek worden ingevoerd'.

46 Wet van 18 germinal III (7 april 1795).

47 Wet van 1 februari 1809, omtrent de invoering van het Fransche stelsel van Maten en Gewigten (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 433). Zie Van de Poll *ad hunc locum* voor de verdere geschiedenis.

48 Buist, *Geld*, 294; Wet van 26 december 1806 (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 370).

49 Publicatie van 31 januari 1799, tegen het verkoopen door vreemde Ventjagers, ingetrokken bij publicatie van 1802 (zie het overzicht bij Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 480 s.v. Ventjagers.; Publicatie van 31 december 1799, inzake paardenfokkerij, werd bij publicatie van 17 februari 1803 ingetrokken (Van de Poll, *ibidem*, 152); Publicatie van 21 juli 1800, omtrent den handel, enz. in Gouden en Zilveren Werken (Van de Poll, *ibidem*, 157); Publicatie van 17 december 1801, tegen het werven van Werklieden naar 's buitenlands, het uitvoeren van inlandsche Werktuigen, enz., na de bevrijding niet meer van kracht (Van de Poll, *ibidem*, 230); Publicatie van 28 juli 1801, Publicatie van 22 april 1802, tegen het uitrusten van Vischhoekers ter Kabeljauwvangst ten behoeve van vreemde Natiën (Van de Poll, *ibidem*, 232-233); Publicatie van 1 maart 1803, houdene bepalingen omtrent den handel en de vaart op de O.I. bezittingen (Van de Poll, *ibidem*, 240); Publicatie van 22 juli 1803, bevattende bepalingen op het fabriceren van zeildoek (Van de Poll, *ibidem*, 247-248); Publicatie van 7 maart 1806, omtrent de bereiding en den handel in Meekrap (Van de Poll, *ibidem*, 307); Wet van 11 maart 1807, op het

geregeld.⁵⁰ Er kwam in 1803 een regeling van het auteursrecht ('letterkundige eigendom'), aangevuld in 1805, 1808 en 1809.⁵¹ Ook voor octrooien kwam er in 1809 een regeling.⁵² De drukpers werd, na aanvankelijk in de Bataafse Republiek principieel vrijheid te hebben genoten, in 1806 beperkt door een controlestelsel via een verplicht depot, wat uiteraard de commercie hinderde.⁵³

De Inlijving

Met de inlijving veranderde er veel. In zeer korte tijd werd het Franse recht hier te lande van kracht, waarbij overigens niet per definitie alle bestaande regelingen ongeldig werden.⁵⁴ In een zesdelig werk van Rondonneau zijn de Franse regelingen die bij decreten van 8 november 1810 en 6 januari en 19 april 1811 in de Nederlandse departementen (en de Noord-Duitse departementen) werden ingevoerd verzameld, en in 1839 heeft Fortuijn nog eens alle Franse regelingen, toen nog van kracht zijnde, verzameld.⁵⁵ Tegelijkertijd werden de vijf napoleontische wetboeken ingevoerd, met allereerst de Code Napoléon in het Franse origineel en in een geautoriseerde Nederlandse versie. Tot de vijf wetboeken behoorde ook de *Code de Commerce*, die in Frankrijk in 1807 apart was ingevoerd. Verder werden met deze Code hier te lande de rechtbanken van koophandel ingevoerd, met een eigen procedure. Daarmee was het handelsrecht definitief uit het burgerlijke recht afgescheiden en als apart

verwerken, invoeren en verkopen der Gouden en Zilveren Werken (Van de Poll, *ibidem*, 390-391), c.a.; Wet van 9 februari 1808, houdende bepalingen op het wegen, enz. der Meekrapvaten, en buiten effectstelling v. Art. 21 der Wet van 7 maart 1806 (Van de Poll, *ibidem*, 418); Wet van 26 maart 1809, tegen het namaken der merken (bij garentwijnderijen), Reglement voor de Garentwijnderijen (Van de Poll, *ibidem*, 436-440); Besluit van 3 november 1809, houdende maatregelen omtrent de Turfveenerijen en de belasting op den Turf (Van de Poll, *ibidem*, 452). Heringevoerd in 1813 met betrekking tot de belasting; Besluit van 21 november 1809 omtrent de zamenstelling en grootte van botervaten (Van de Poll, *ibidem*, 452-454); Besluiten van 12 december 1809, houdende Wet omtrent de inzameling en keuring van hop, Reglement omtrent de Keuring der hop (Van de Poll, *ibidem*, 455-459); Besluit van 12 december 1809, houdende Wet op de Keur van Stieren (Van de Poll, *ibidem*, 459-461).

50 Zie voor een overzicht Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 484 s.v. Haringvisscherij.

51 Zie Publicatie van 3 juni 1803, Notificatie van 13 december 1808, Wet van 3 december 1808, Wet van 22 april 1809 (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, resp. 241-247; 296-298; 423-425; 445).

52 Wet van 26 maart 1809, betreffende het verlenen van Octrooijen, vervangen door de Franse regeling (Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 440).

53 Bij decreet van 24 juni 1806, aangevuld met een intern ambtelijk decreet van 14 juli 1806, zie J.M. de Meij, 'De grondrechten in het Koninkrijk Holland', in: J. Hallebeek, A.J.B. Sirks (red.), *Nederlands in Franse schaduw*, Hilversum, 2006, 55-75, m.n. 65-74. Ook, maar in het kort, Joor, *De Adelaar en het Lam*, hoofdstuk 14.3 (423-425).

54 Uiteraard vervangen sommige regelingen reeds bestaande regelingen, namelijk als ze hetzelfde regelden, maar wanneer iets niet in het Franse recht geregeld was, bleef uiteraard het bestaande recht van kracht. Soms ook werd bestaand recht uitdrukkelijk bekrachtigd.

55 L. Rondonneau, *Collection des lois françaises, constitutionnelles, administratives, judiciaires, commerciales, militaires et religieuses, actuellement en vigueur dans l'empire, et déclarées par les décrets des 8 novembre 1810, 6 janvier et 19 avril 1811, exécutoires dans les départemens de la Hollande, et autres réunis à la France depuis 1810: mises en ordre et conférées entre elles avec une table chronologique à chaque volume et une table générale alphabétique et analytique des matières à la fin du dernier volume*, Paris, 1811, 6 delen; C.J. Fortuijn, *Verzameling van wetten, besluiten en andere rechtsbronnen van Franschen oorsprong, in zooverre deze, ook sedert de invoering der nieuwe wetgeving, in Nederland van toepassing zijn*, Amsterdam, 1839, 3 delen. Het is dus zeer goed mogelijk dat er sedert de inlijving regelingen zijn uitgevaardigd die niet meer in Rondonneau voorkomen, maar ten tijde van Fortuijns werk geen gelding meer hadden.

deelgebied, geldend alleen voor kooplieden (die nu ook een aparte groep vormden) neergezet. Verder sloot de Franse Wet op de Patenten uiteraard naadloos aan op de bestaande wet en zo verdwenen de gilden definitief.⁵⁶

Dat was niet het enige. Enkele regelingen die Rondonneau verzamelde onder het hoofdstuk *Commerce, manufactures, arts et métiers* vervingen eerdere, zoals de Wet op uitvindingen, die de uitvinder het eigendom ervan toekende en dit eigendom beschermde. Ze verving de eerdere regeling van 1809 (zie hiervoor). Het systeem werkte zoals tegenwoordig de octrooiën: een beschrijving van de stof of het procedé moest worden gedeponerd bij het bestuur van zijn departement, waarna de uitvinder een bewijs van eigendom (*titre of patent*) kreeg.⁵⁷

Verder vinden we in dit hoofdstuk een verbod om een 'coalitie', d.w.z. een vereniging van arbeiders te vormen in papiermakerijen, met het doel om te staken, werd nu hier te lande van kracht. Wel konden de arbeiders individueel klachten indienen, en werden andere arbeidsvoorwaarden geregeld, maar ook werd een boete op werkverzuim vastgesteld.⁵⁸

De regeling van 1806 van het beperkte toezicht op de pers werd vervangen door de veel strengere Franse regeling,⁵⁹ met de negatieve gevolgen voor de omzet. Er werd toezicht op drukkers ingevoerd, uiteraard om te voorkomen dat er iets gedrukt werd 'qui puisse porter atteinte aux devoirs des sujets envers le Souverain l'intérêt de l'État', dat de plichten van de onderdanen tegenover de soeverein of het staatsbelang zou kunnen schaden (art. 10). Ook boekhandels werden onder toezicht geplaatst: wie een boekhandel wilde uitoefenen moest over een brevet beschikken (art. 29). Deze regeling zette de eerdere regeling omtrent het auteursrecht van 1808 (zie hierboven) opzij; ze werd na de bevrijding afgeschaft.⁶⁰ Boeken buiten Frankrijk gedrukt mochten alleen maar ingevoerd worden tegen betaling van een invoerrecht van minstens 50% van de waarde (art. 34, 35) wat ongetwijfeld de invoer belemmerde en wel zo bedoeld zal zijn, en bovendien, los daarvan, goedgekeurd moest zijn door de *directeur général de la librairie* (art. 36). Daarmee werd een preventieve censuur van kracht. De sancties waren confiscatie en boete (artt. 41, 43-44). Het enige positieve is in de regeling dat het eigendomsrecht van de auteur werd gegarandeerd. Het werd gedeeld door zijn echtgenote als het huwelijksregiem daartoe aanleiding gaf en door zijn kinderen tot 20 jaar na zijn dood (art. 39). Schond een drukker of uitgever dit, dan was hij aansprakelijk voor schadevergoeding (art. 41 sub 7° en 42). Verder gold er een verplichting tot deponering van vijf exemplaren voor de belangrijkste bibliotheken (art. 48).⁶¹ Twee Inspecties van de Boekdrukkerijen en -handel werden opgericht om de controle uit te

56 Rondonneau, *Collection*, 4, 58vv; Willem I weigerde de gilden te doen herleven, zie De Bruin, 'Uitvoering der Wetten', 195.

57 Wet van 7 januari 1791, en nadere regelingen: Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 414-429, 434, 482, 483. Door de Wet van 28 januari 1817 afgeschaft (zie Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 440).

58 Arrest van het *Directoire* van 16 fructidor IV (2 september 1796), Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 429-434.

59 Zie in het kort hierover De Meij, 'De grondrechten', 63-65.

60 Zie Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, 241-242.

61 Keizerlijk decreet van 5 februari 1810, Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 531-540.

oefenen, en de verschijning van kranten werd in 1812 door invoering van een keizerlijk decreet van 3 augustus 1810 ook zeer beperkt.⁶²

Een scheidsgericht van wijze mannen ter beslechting van geschillen tussen en in fabrieken en werkplaatsen werd ook ingevoerd, althans op papier.⁶³ Handelsbeurzen konden worden opgericht waar ze nog niet bestonden en het bestuur dit noodzakelijk achtte. Tevens werd de functie van *agent de change* en *courtier* (tussenpersonen, *commissionairs*) aan een benoeming onderworpen.⁶⁴

Een wet van 1803, nu ook geldend in Nederland, bracht fabrieken, trafijken (waar halffabrikaten vervaardigd werden, zoals zeepziederijen en koffiebranderijen) en werkplaatsen onder streng toezicht. *Chambres consultatives*, een soort handelskamers,⁶⁵ werden in daarvoor aangewezen gemeenten opgericht. Ze moesten nagaan hoe handel, nijverheid en ambachten konden worden verbeterd. Tevens was een algemeen coalitieverbod opgenomen, dat wil zeggen een verbod om een vereniging te vormen om 'abusivement et injustement' de salarissen der arbeiders te verlagen (art. 6), maar ook een soortgelijk verbod van een coalitie tussen arbeiders om te staken (art. 7). Vervalsing van handelsmerken maakte schadelijk (art. 16).⁶⁶ Fabrikanten van ijzerwaren en messen mochten hun waren voorzien van een merk, en tegen vervalsing hiervan werd opgetreden.⁶⁷ De uitoefening van de geneeskunde en farmacie werden nieuw geregeld.⁶⁸ Ook werd de Franse regeling van het zegel- en griffierecht, evenmin onbelangrijk voor de commercie, van kracht.⁶⁹ Andere regelingen in dit hoofdstuk hadden weinig of geen betekenis voor de Nederlanden, zoals het reglement op de *Banque de France* of de vergunning tot oprichting van een vennootschap om koraal te vissen voor de kust van Afrika.

Andere regelingen hadden ook effect op handel en nijverheid zonder deze nu speciaal te willen regelen. Allereerst werd met de inlijving de Franse franc het wettig betaalmiddel en het metrieke stelsel ingevoerd.⁷⁰ Een ander voorbeeld is het keizerlijk decreet van 15 augustus 1810 dat de uitstoot van kwalijke dampen uit werkplaatsen regelde.⁷¹ Allereerst werd de oprichting van een dergelijke werkplaats van een vergunning afhankelijk gemaakt. Dan werden er drie klassen onderscheiden: de inrichtingen die ver van woonhuizen moesten

62 Joor, *De Adelaar en het Lam*, hoofdstuk 14.3.

63 Keizerlijk decreten van 11 juni 1809 en 3 augustus 1810, Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 513-531, 542-543.

64 Wet van 28 ventôse IX (19 maart 1801), Arrest van 29 germinal IX (19 april 1801), Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 437-439 resp. 440-445; Arrest van 27 prairial X (16 juni 1802), Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 446-452.

65 Maar niet echte handelskamers (*chambres de commerce*): zie het arrest van 3 nivôse IX (24 december 1803), Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 454-456.

66 Wet van 22 germinal XI (12 april 1803), en Arrest van 10 themidor XI (29 juli 1803), Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 456-459 resp. 466-467.

67 Arrest van 23 nivôse IX (13 januari 1801) en keizerlijk decreet van 5 september 1810 (vervalsingen), Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 434-435 resp. 543-545.

68 Wet van 7 april 1797, e.vv., Rondonneau, *Collection*, 78-126.

69 Wet van 9 vendémiaire VI (30 september 1797), e.vv., Rondonneau, *Collection*, 3, 183-185, 185-304.

70 Zie hiervoor Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, resp. 433 en 370 (Wet van 18 germinal XI (7 april 1795) op de maten en gewichten, e.vv. Rondonneau, *Collection*, vol. 3, 1-8, 8-28; Wet van 7 germinal XI (28 maart 1803, op de munt, e.vv. Rondonneau, *Collection*, 3, 68-71, 71-77). Ook het muntwezen werd in 1816 opnieuw geregeld.

71 Rondonneau, *Collection*, vol. 2, 297-302.

staan, die niet noodzakelijkerwijs verre daarvan gehouden moesten worden maar waarbij toch speciale voorzieningen moesten worden getroffen om hinder en schade te voorkomen, en die er wel mochten staan maar desondanks onder toezicht bleven. Voor de eerste klasse werd de vergunningen bij keizerlijk decreet afgegeven, nadat de aanvraag in de omtrek gepubliceerd was en bezwaren gehoord. Bij geen bezwaar werd de vergunning verleend. Voor de tweede klasse gaf de prefect de vergunning af. Hier werd de aanvraag niet publiek gemaakt. Inrichtingen van de derde klasse mochten alleen na toestemming van de burgemeester opgericht worden, maar meer was niet nodig. In een annex werd een aantal gangbare inrichtingen genoemd, ingedeeld naar de klasse waarin ze hoorden. Formeel raakte dit alles de nijverheid niet, maar in de praktijk zou natuurlijk de vrijheid van vestiging ingeperkt zijn geworden en tot extra kosten hebben kunnen leiden (afgezien van de vraag, of vroegere lokale regelingen bestonden en of deze gunstiger of ongunstiger waren). Bovendien zou zo een uniform systeem ingevoerd worden en oneerlijke concurrentie in dit opzicht verhinderd.

Maar is er wel tijd geweest om al deze regelingen te implementeren? De drukpers en boekhandels waren al onder Lodewijk Napoleon onder beperkt toezicht gesteld, maar nu werd deze zwaarder en fundamenteel van aard.⁷² De handelskamers werden ook ingevoerd. Maar de overige regelingen? Rechtszaken zouden uiteindelijk tot hoger beroep bij het Keizerlijk Hof in Den Haag of tot cassatieverzoeken bij het Keizerlijk Hof in Parijs hebben kunnen leiden, maar de tijd van de inlijving, drie jaar, zou wel eens te kort hebben kunnen zijn om zo ver te komen, als de zaak door partijen al van voldoende gewicht was bevonden.⁷³ Verder werden vele regelingen, indien ze niet meteen afgeschaft waren, dan toch binnen korte tijd vervangen door nieuwe regelingen.⁷⁴ Wat dan nog bleef bestaan als gevolg van de inlijving, werd, verzameld door C.J. Fortuijn, in 1839 uitgegeven.⁷⁵

De Inlijving: een verbetering, verandering of verslechtering?

Was men nu beter af met de *Code de Commerce* en de overige Franse administratieve regelingen? Daarvoor moeten we het Ontwerp Wetboek van Koophandel voor het Koninkrijk Holland (1809) nader bekijken. Het is in 1866 opnieuw gedrukt, op initiatief van T.M.C.

72 Zie Joor, *De Adelaar en het Lam*, hoofdstuk 14.3 (455-457) over de repressie van de pers.

73 Aan de ontsluiting van de rechtspraak in deze periode is nog weinig gedaan; zie S. Faber, *Cassatierechtspraak in Nederland in civiele en strafzaken*, in R. Pieterman (red.), *Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis van de negentiende eeuw. Studiedag 1993*, Arnhem, 1994, 43-52. Maar de door hem gevonden aantallen zijn gering en geven weinig hoop op uitspraken inzake handel en nijverheid. Een onderzoek naar rechtspraak op lager niveau zou mogelijk meer opleveren maar is te omvangrijk voor een bijdrage als deze. Ook het feit dat vele regelingen onmiddellijk na 1813 veranderd werden maakt dat er weinig rechtspraak over de toepassing van Franse regelingen in 1811-1813 te verwachten is (het is natuurlijk anders gesteld met die regelingen die nadien bijbehouden werden, maar dat valt buiten het kader van deze bijdrage).

74 Zie Van de Poll, *Verzameling van vaderlandsche wetten en besluiten*, bij de betreffende onderwerpen voor de geschiedenis van de verschillende bepalingen na de bevrijding, alsook Fortuijn, *Verzameling*.

75 Fortuijn, *Verzameling*.



Het Beursgebouw aan het Beursplein in Rotterdam, gezien vanuit het noordoosten. Tekening van G.J. Bos, 1863. Stadsarchief Rotterdam, nr. 1973-4896.

Asser, die een uitvoerige verantwoording hiervan schreef.⁷⁶ Evenals bij het Burgerlijk Wetboek moest de commissie aansluiting zoeken bij de napoleontische wetgeving, en evenals de commissie voor dat wetboek heeft zij desalniettemin zoveel mogelijk eigen recht in het wetboek doen opnemen.⁷⁷ De opbouw was in drie boeken:

- Van de koophandel in het algemeen;
- van zeezaken en verzekeringen, met formulieren;
- van de regtbanken van Koophandel en de manier van procederen in zaken den koophandel betreffende.

Dit derde boek was een kopie van de *Code de Commerce*. De eerste twee boeken waren grotendeels op eigen gewoonterecht en behoeften gebaseerd. Wat opvalt is de grote aandacht voor de eisen van de financiële handel in het eerste en tweede boek. Dat was eigenlijk het enige sterke punt van de Nederlandse economie op dat moment en diende met goede regelingen ondersteund te worden. Dat deed het Ontwerp dus ook. Ook in opbouw was het Ontwerp doordacht en modern. Asser geeft enkele voorbeelden. Bij het verzekeringscontract werd toen al gezegd dat het voorwerp van de verzekering een belang dient te zijn (art.

⁷⁶ Zie *Ontwerp Wetboek van Koophandel (hierna WvK)*, de inleiding op pp. v-xxiii.

⁷⁷ Zie in het algemeen over het ontwerp C. van Nievelt, *Bronnen zee- en assurantierecht*, Leiden, 1978.

482). Ter vergelijking: de Franse code noemt in art. 334 slechts een serie zaken op die verzekerd kunnen worden. Bij vergelijking valt al zonder meer op dat waar de Franse code deze titel begint met in art. 332 een opsomming van de vereisten waaraan het verzekeringspapier moet voldoen, het Hollandse wetboek in zeven artikelen (art. 482 t/m 488) eerst een aantal algemene aspecten van het verzekeringscontract regelt. Kortom, de opzet was theoretisch veel beter dan de contemporaine *Code de Commerce*.

Een ander punt: in art. 31 wordt de oprichting van de naamloze compagnieschap, dat wil zeggen de naamloze vennootschap, geregeld: ‘Alle compagnieschappen van koophandel worden aangegaan bij openbare of onderhandsche acten; Dezelve tot stand gebragt zijnde, zijn de compagnons verplicht, bij den aanvang van hunnen handel, die acte bij de regtbank van koophandel, of, waar dezelve niet gevonden wordt, bij de burgerlijke regtbank ... te doen registreren; op dat een iegelijk, die met deze compagnieschap iets uitstaande heeft, het zelve kan zien en lezen, en ’er des noods een afschrift van bekomen.’ De Franse parallel luidt (art. 37): ‘La société anonyme ne peut exister qu’avec l’autorisation du Gouvernement, et avec son approbation pour l’acte qui la constitue; cette approbation doit être donnée dans la forme prescrite pour les réglemens d’administration publique.’ Men ziet, geen overheidstoezicht onder Lodewijk Napoleon, in tegenstelling tot in Frankrijk. Ik moet het hierbij laten maar de vergelijking tussen het ontwerp en de code, met steekproefsgewijs een vergelijking op enkele onderwerpen, leidt tot de conclusie dat zowel hier als elders men alleen maar met Asser kan instemmen dat het ontwerp een duidelijke en heldere structuur vertoont en superieur aan de *Code de Commerce* was – wat overigens niet moeilijk was omdat dat wetboek een haastig samenraapsel was van oude ‘ordonnances’ en andere regelingen. Maar ook los daarvan blijkt het Ontwerp een hoge mate van juridisch kunnen te vertonen. Asser zegt dat niet met zoveel woorden, maar geeft wel aan dat het ontwerp in nog grotere mate dan het *Wetboek Napoleon voor het Koninkrijk Holland* een oorspronkelijk werk was.⁷⁸

Het zal nu duidelijk zijn dat de invoering van de *Code de Commerce* ten opzichte van het ontwerp van het driemanschap een forse stap terug was en niet aan de specifieke behoeften van Nederland tegemoet kwam. Zoals Asser schreef: ‘De kassierderij, benevens het kassiers- en ander handelspapier, de assignatiën, de algemeene regelen van het verzekeringscontract, de brand-, landbouw- en levensverzekering, de reederijen, de passagiers op buitenlandsche zeezeizen, de leer der schipbreuken, strandingen en zeevonden, de schepen en vaartuigen die de rivieren en binnenwateren bevaren, dat alles was in het Franse wetboek in het geheel niet behandeld’ en een aantal andere zaken was zeer gebrekkig geregeld.⁷⁹ Een niet malse kritiek! Juist de zaken – zeevaart, financiële handel – die voor Nederland van belang waren. En deze kritiek oogstte de code al direct na verschijning in 1807! Het werk was weinig wetenschappelijk, kende geen enkele grote lijn, berustte niet op algemene beginselen, al dan niet uitdrukkelijk geformuleerd, had een weinig logische

78 Zie *Ontwerp WvK*, xv.

79 Zie *Ontwerp WvK*, vi–vii.

indeling; het toonde weinig vooruitgang ten opzichte van de *Code Savary* (de koninklijke ordonnantie op de handel) van 1673.⁸⁰ De *Code de Commerce* gaf handel en industrie niet de middelen die ze nodig hadden, zo de overige daarvoor nodige factoren daartoe aanwezig waren.

Wat de overige regelingen betreft, de invoering van het metrieke stelsel, de rationeel opgezette bestuursregelingen die overal golden en de efficiënte wijze waarop gewerkt werd bracht de samenleving en dus ook handel en nijverheid voor het eerst in aanraking met een echt modern bestuurssysteem. Dat was iets waar men in de Bataafse Republiek al naar had gestreefd maar waarin men tot dan toe slechts beperkt in was geslaagd. Dat dit nu gebeurde was een grote vooruitgang, al was het onder druk en door een steeds als vreemd ervaren bestuur (slechts weinige regelingen waren echt bonapartistisch). Verder had regelingen als de bovengenoemde voor stankoverlast het grote voordeel dat zij in beginsel in het gehele Keizerrijk golden en zo de onderlinge concurrentieverhoudingen niet ongelijk beïnvloedden. Maar veel hing natuurlijk van de uitvoering af en dat kon anders uitvallen. Na de bevrijding hield koning Willem I vele Franse regelingen tegen het licht: een aantal werd afgeschaft en in hun plaats de vroegere Nederlandse regeling hersteld (zoals bij de haringvisserij), een aantal door een gelijksoortige eigen regeling vervangen. Zo schafte Willem alle Franse bepalingen betreffende de boekdrukkerij en boekhandel af, inclusief de censuur, en regelde hij alleen het auteursrecht opnieuw.⁸¹ Ten dele sloten de Franse regelingen goed aan op Willems autocratische regeerstijl. Zo werd het coalitieverbod als nuttig ervaren en bleef het tot 1872 van kracht.

Samenvatting en conclusie

De handel en landbouw ondervonden positieve en negatieve gevolgen van de Inlijving. Vooral de handel op Engeland ging zeer achteruit. Van de industrie werd vooral de scheepsbouw zwaar getroffen. Maar verder was de achteruitgang toch hoofdzakelijk aan andere factoren te wijten, die al veel eerder ingezet hadden en nu hooguit versterkt werden. Wat de regelingen voor handel en nijverheid betrof werkte de Inlijving als een stroomversnelling: wat al ingezet was onder de Bataafse Republiek, en voortgezet onder Lodewijk Napoleon, werd nu in één klap gerealiseerd, maar dan wel in een Franse versie. Een deel van deze veranderingen, die veelal een noodzakelijke modernisering inhielden, werd na 1815 bijgehouden (zo zag Willem I alsnog van de herinvoering der gilden af) en ze zijn als een

⁸⁰ De kritiek die in België bij gelegenheid van het tweehonderdjarig bestaan op het wetboek is geuit komt hierop neer dat het geen rekening hield met de economische ontwikkelingen sinds de 17e eeuw, noch met de gevolgen van de industriële revolutie, zoals reeds uit het bijhouden van de overheidsgoedkeuring voor naamloze vennootschappen blijkt. En, zo voegt Van Ommeslaghe hieraan treffend toe, dat het in tegenstelling tot de *Code civil* geen enkel buitenlands wetboek heeft geïnspireerd. Zie: P. van Ommeslaghe, 'Rapport introductief', in: J.-P. Buyle e.a. (red.), *Bicentenaire du Code de Commerce. Tweehonderd jaar Wetboek van Koophandel*, Brussel, 2007, 12-13.

⁸¹ Staatsblad 1814, nr. 17 (Besluit van 24 januari 1814).

verbetering te zien. Maar wat de codificatie van het handelsrecht aangaat was de invoering van de Franse *Code de Commerce* een gemiste kans (de eigen ontwerpen waren van veel hogere kwaliteit) en werden de nadelige gevolgen pas veel later hersteld.⁸² Zo moet de conclusie toch luiden, dat de inlijving op dit gebied per saldo overwegend nadelig was.

Summary

The incorporation of the Netherlands in 1810 into the Napoleonic Empire meant the instant introduction of French law, under abolition of previous Dutch law. This was also the case for commerce, industry and agriculture. The complete subjugation to the Continental Blockade meant that for trade economic circumstances deteriorated, notwithstanding that this was partly compensated by the increased trade in specific agricultural products. To a certain extent it was the result of a decline over a much longer period. Financial activities suffered also in the end. The French law on commerce (primarily the Code of Commerce, further an array of specific statutes and decretes) did only partially prove to be the modernisation needed. Particularly the Code was, compared to previous Dutch drafts and the draft of 1809, a tragic set-back, which was not made good until the new Code of Commerce of 1838. However, other specific regulations proved to inspire new legislation or were maintained.

Keywords

Napoleon, Louis-Napoleon, Continental Blockade, economy, codifications, commerce

⁸² Het latere Wetboek van Koophandel steunt voor een belangrijk deel op het Ontwerp van 1809: zie Van Nievelt, *Bronnen zee-en assurantierecht*, lviii.

STRAFFEN IN NEDERLAND SEDERT 1811

In de jaren zeventig van de vorige eeuw is op grote schaal onderzoek gedaan naar de geschiedenis van de strafrechtspleging. Daarbij ging de belangstelling niet alleen uit naar het nieuwe strafrecht dat als product van de Verlichting aan het einde van de achttiende eeuw zou zijn ontstaan, maar ook naar de toepassing daarvan. Een belangrijke drijfveer bij dit onderzoek vormde het meemaken van de woelige late jaren zestig van de vorige eeuw en daarmee verband houdende vragen als: hoe ontwikkelt het recht zich of wat valt er aan rechtsontwikkelingen te verwachten, als er sprake is van bijzondere omstandigheden, van revolutie, oorlog of van diepgaande politieke verwarring en onrust?

Bij het opzetten van dit onderzoek naar het ontstaan en de verdere lotgevallen van dat nieuwe straffen moesten uiteraard grenzen worden getrokken. Gekozen werd voor het jaar 1811 als eindgrens. Achteraf bezien is deze keuze, hoe begrijpelijk ook, niet erg gelukkig geweest. Weliswaar viel niet alle aandacht op dat ene jaar 1811 of alleen op de revolutiejaren omstreeks 1795 en ging het onderzoek terug tot in de zeventiende eeuw, maar het was beter geweest juist ook een flink deel van de negentiende eeuw in het onderzoek te betrekken, alleen al omdat de ontwikkelingen in de strafrechtspleging van na 1811 ingrijpender zijn geweest dan die aan het eind van het *Ancien Régime*. Hiermee is overigens niet gezegd dat dit aanvankelijk op de achttiende eeuw geconcentreerde onderzoek niet van belang is geweest. Bovendien is de schade later voor een groot deel ingehaald. Nog steeds echter, weten we van de achttiende-eeuwse strafrechtspleging meer dan van die in de negentiende eeuw.

Redenen genoeg om deze bijdrage niet alleen te richten op de invoering van de *Code pénal* in Nederland in 1811, zoals aanvankelijk de bedoeling was, maar op veel meer. Ook de *Code d'Instruction Criminelle* en de Franse rechterlijke organisatie zijn hier van belang. En niet alleen deze wetgeving, maar ook – zoals steeds – de praktijk en het beleid waarop die praktijk mede is gebaseerd. Om aan te geven dat we hier met lang lopende ontwikkelingen te maken hebben, die deels zelfs actueel zijn gebleven of weer zijn geworden, is uiteindelijk van het noemen van een eindgrens afgezien. Uiteraard kan ook de tijd vóór 1811 niet geheel buiten beschouwing blijven.

Chronologisch overzicht

Het gebruik van jaartallen kan een eenzijdige kijk doen ontstaan of versterken, zoals een overaccentuering van het aandeel van wetgeving in rechtsontwikkelingen. Maar helemaal onmisbaar zijn ze niet, want een moment of mijlpaal biedt de mogelijkheid – bij de viering of herdenking daarvan – bepaalde belangrijke gebeurtenissen of ontwikkelingen nog eens of eindelijk eens goed te bekijken. Voor jaren als 1811 en 1813 geldt dit zonder meer.

Jaartallen kunnen in de tweede plaats enig houvast geven bij het analyseren en beschrijven van een lange reeks van jaren. Voor de strafrechtspleging ‘sedert 1811’ vormt het volgende korte chronologische overzicht een minimum.

De inlijving van het Koninkrijk Holland in 1810 bracht het jaar daarop de invoering van Frans recht met zich mee. Bij de bevrijding, eind 1813, werd dit niet onmiddellijk ongedaan gemaakt. Ook de *Code pénal* en de *Code d’instruction Criminelle* werden voorlopig gehandhaafd, zij het niet geheel ongewijzigd. In 1838 kwamen er voor alle Franse wetboeken op een na, Nederlandse wetboeken in de plaats. Uitzondering vormde de *Code pénal*. Deze maakte in Nederland driekwart eeuw vol (1811-1886). Omdat de vervanging ervan zo moeizaam verliep kwam het in dat tijdvak tweemaal tot belangrijke tussentijdse wijzigingen: in 1854 vond, onder meer, afschaffing van de lijfstraffen plaats, terwijl de doodstraf in 1870 verdween, althans in burgerlijke (dat wil zeggen niet-militaire) zaken.

Vermeld zij vast dat de driedeling van strafbare feiten die de *Code pénal* kende, in de driekwart eeuw dat dit wetboek in Nederland gold, gehandhaafd bleef. Het zwaarst waren de *crimes* (‘misdaden’), het lichtst de *contraventions* (‘overtredingen’). De *délits* bevonden zich daartussenin.¹

1811-1813

De invoering van het Franse recht per 1 maart 1811 was geen kleinigheid. Dat realiseerde zich ook de secretaris van de Amsterdamse Schepensbank, die op 27 februari 1811 schreef:

Door de invoering der criminele rechtspleging, op den voet en wyze bij het Code d’Instruction criminelle voorgeschreven, hebben de confessiën boeken der stad Amsterdam alhier een einde genomen.²

¹ Voor een breder overzicht en veel meer bijzonderheden: *Criminaliteit in de negentiende eeuw*, Hollandse Studiën 22, Hilversum, 1989; ‘De negentiende eeuw: strafrecht, criminaliteit en de overheid’, bijzonder nummer van *Pro Memoria*. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden (jrg. 2000, afl. 2) en A.G. Bosch, *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot heden*, 5^e herz. dr., Nijmegen, 2008.

² De Confessieboeken bevatten aantekeningen van verhoren en vonnissen in criminele zaken van de jaren 1534-1811. Zie S. Faber, *Strafrechtspleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680-1811. De Nieuwe Menslievendheid*, Arnhem, 1983, in het bijzonder 40-42.

Weliswaar was twee jaar eerder een nationaal wetboek van strafrecht ingevoerd, het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland. Daarin was een deel van het bestaande materiële strafrecht gecodificeerd. In 1811 echter vond een complete vervanging van het aloude recht plaats. Wat dit concreet voor schuldig bevonden verdachten betekende is nog nauwelijks onderzocht, maar het lijkt geen twijfel dat men de Franse strafwetgeving (1811), meer dan het Crimineel Wetboek (1809), als een breuk met het verleden zag. Dat is alleen al af te leiden uit het Besluit van 11 december 1813, 'houdende bepalingen ten aanzien van de Lijfstraffelijke Regtsoefening in de Vereenigde Nederlanden'.³ De kersverse Soeverein Willem I bepaalde daarin dat de Franse wetboeken voorlopig van kracht zouden blijven. Een andere beslissing (terug naar 1809 of 1798) was ondenkbaar. Voorlopige handhaving zonder enige aanpassing zag men echter evenmin als mogelijk, want de strafbepalingen van de *Code pénal* werden in de considerans van dit besluit gekarakteriseerd als 'voor dit Land ongeschikt, en alzoo geheel ondoelmatig'.

De wijzigingen die na het vertrek van de Fransen in de Franse strafwetgeving werden aangebracht hielden kort samengevat het volgende in: veel bepalingen waren gewijd aan de restauratie van het strafstelsel zoals dat vóór 1809 had bestaan en dat in het Crimineel Wetboek van 1809 was gecodificeerd. Het strafproces werd eveneens van enkele Franse 'zwarigheden' ontdaan. De rest van het Besluit van 11 december 1813 was, afgezien van enkele kleinere onderwerpen, gewijd aan hoger beroep en cassatie. Op een aantal onderdelen moeten we dieper ingaan.

Enkele straffen en maatregelen die de Noordelijke Nederlanden nooit of reeds lang niet meer hadden gekend, verdwenen eind 1813 zonder meer van het toneel, zoals 'algemene' verbeurdverklaring van goederen en het toezicht op veroordeelden door de 'hooge Staatspolitie'. Andere sancties, zoals brandmerking, bleven bestaan of werden door equivalenten en uitvoeringswijzen uit de tijd vóór 1811 vervangen. Deportatie en verbanning konden na 1813 nog steeds worden opgelegd, maar alleen in het geval van een van de vele, in Nederland vermoedelijk nauwelijks toegepaste, politieke en ambtelijke vergrijpen die de *Code pénal* telde.⁴ Voor dwangarbeid kwam het tuchthuis in de plaats, terwijl de doodstraf niet meer door middel van de guillotine, maar met het zwaard dan wel – minder eervol – met de strop of door verwurging (voor vrouwen) zou worden voltrokken. Aan de tenuitvoerlegging van dwangarbeid diende tot eind 1813 'openlijke ten toonstelling aan de kaak' vooraf te gaan. Het aan de kaak (*carcan*) stellen werd toen vervangen door 'te Pronkstelling op het

3 Besluit van 11 december 1813, nr. 1, Staatsblad der Vereenigde Nederlanden 1813, nr. 10. Vgl. over de totstandkoming daarvan S. van Ruller, *Genade voor recht. Gratieverlening aan ter dood veroordeelden in Nederland, 1806-1870*, Amsterdam, 1987, 31 en G.F.M. Bossers, 'Welk eene natie, die de Jurij gehad heeft, en ze weder afschaft!' *De jury in de Nederlandse rechtspraak*, Delft, 1987, 90-91.

4 Zie over enkele technisch-juridische problemen die zich in verband hiermee voordeden: R.W.G. Lombarts en S. Faber, 'Een Nederlandse Botany Bay? Enige opmerkingen over deportatie in het licht van de opkomst van de cellulaire gevangenisstraf en de afschaffing van de lijfstraffen in de negentiende eeuw', in: C.J.H. Jansen en M. van de Vrugt (red.), *Recht en geschiedenis. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis van de negentiende en twintigste eeuw*, Nijmegen, 1999, 87-99. Over het karakter van de *Code pénal* S. van Ruller en S. Faber, *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813. Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Amsterdam, 1995: hfdst. 3, 'Het allesziende oog. Napoleontische strafwetgeving in Nederland'.



De Jacobijner- of Galgendwinger in Groningen, met in de verte de gerechtsplaats en op de voorgrond de lijnbaan. De wetgeving onder Willem I maakte de galg nog niet overbodig. Tekening van J. Bulthuis, 1772. Groninger Museum.

Schavot'. Dat was niet echt iets heel anders.⁵ Ook eerloosverklaring kon echter in plaats van de *carcan* worden opgelegd of, in zwaardere gevallen, de aloude geseling of het veelbetekenende 'zwaaijen met het zwaard over het hoofd, uit te voeren op een schavot, met alle dezelfde voorbereidselen, welke bij de onthoofding worden in acht genomen'.

Aan deze terugkeer tot oudere vormen van schavotstraf heeft het besluit van 11 december 1813 zijn latere spotnaam 'Gesel- en Wurgbesluit' te danken. Let wel: overwegende bezwaren tegen lijfstraf en schavot ontstonden pas in de decennia die volgden. In 1813 werden openbare executies nog breed geaccepteerd.⁶ Waar het toen in wezen om draaide was niet het gebruik van geselroede en wurgpaal, maar de bewegingsruimte van de rechter. Die was in de *Code pénal* maar klein, vooral doordat dit wetboek stevige minimumstraffen kende. Zo duurde tijdelijke dwangarbeid (na 1813 tuchthuisstraf), waarmee nogal wat 'misdaden'

⁵ Zie P. de Win, *De schandstraffen in het wereldlijk strafrecht in de Zuidelijke Nederlanden van de Middeleeuwen tot de Franse tijd*, bestudeerd in Europees perspectief, Brussel, 1991 en *De kaakstraf in België van de Franse tijd tot 1867*, Brussel, 1992.

⁶ Dit gold niet voor de pijnbank. Zie Faber, *De Nieuwe Menslievendheid*, 293-296.

(crimes) werden bedreigd, tenminste vijfjaar. Voorts waren er in de strafsoorten weinig gradaties, terwijl de rechter aan oplegging van de doodstraf bij bepaalde delicten niet kon ontkomen. De ontwerpers van dit besluit hadden meer vertrouwen in de rechter en wilden de rechter zijn vroegere vrijheid teruggeven. In zwaardere gevallen kon hij voor geseling of het zwaardzwaaien kiezen, of juist van brandmerking afzien, maar er waren, zoals eerder aangegeven, ook andere mogelijkheden. Zie voor dit alles de artikelen 5-11 en 13 van het besluit. Zelfs kon men de veroordeelde helemaal een gang naar het schavot besparen door toepassing van art. 12. Deze ruim geformuleerde bepaling luidde:

De Regters zullen voortaan bevoegd zijn, om in misdaden van mindere aangelegenheid, of ook wanneer de misdadiger, hetzij uit hoofde zijner jonge jaren, of wel wegens de verleiding van anderen tot het misdrijf, of om andere favorabele omstandigheden, eene aanmerkelijke mitigatie van straf mogt verdienen, alsdan den tijd van confinement ook beneden de vijf jaren, zelfs zonder Pronkstelling te mogen bepalen, daaromtrent handelende met de meest mogelijke omzigtigheid.

De minimumstraffen van de *Code pénal* verloren door deze bepaling aan betekenis. Daarover straks meer. In 1886 verdwenen ze ook formeel en volledig uit de strafwetgeving, want in het nieuwe wetboek dat toen in werking trad, werden ze niet opgenomen. Alleen in de jaren 1940-1945 doken ze weer even, in beperkte mate, op.⁷

De herinvoering van geseling diende om het arsenaal van de rechter uit te breiden, niet, zoals vaak wordt gedacht, om de *Code pénal* in totaliteit strenger te maken. Zo schrijft Ten Cate, bijvoorbeeld, dat de *Code pénal* 'na de instelling van het bewind onder Willem I volledig gehandhaafd (bleef), alleen nog aangevuld met het Geesel- en Worgbesluit van 11 december 1813, omdat de nieuwe koning de Franse strafwet nog niet streng genoeg vond.'⁸ Het is, gelet op de bewoordingen van het besluit en de latere beoordeling ervan, een begrijpelijk misverstand. In werkelijkheid was het omgekeerde het geval: eind 1813 vond men dit Franse wetboek veel te hard en werd het bovendien als een knellend keurslijf voor de rechter gezien.

Als we al de hardheid van de Franse strafwetgeving in een maatbeker zouden willen doen, dan is het noodzakelijk ook andere straffen in ogeschouw te nemen. En dan wordt het taxeren van de zwaarte van een geheel van straffen dat een wetboek kent nog veel moeilijker. Een voorbeeld: dwangarbeid werd onder meer door de lijfstraf geseling vervangen, maar is zelf ook als een lijfstraf te zien, maar dan als een die gedurende langere tijd of in de zwaarste gevallen zelfs gedurende de rest van het leven van de veroordeelde ten uitvoer werd gelegd.

7 Daarover meer in een publicatie van mijn hand over het ministerie van Justitie – Den Haag en Apeldoorn – in de Tweede Wereldoorlog (in voorbereiding). In maart 2011 is een wetsvoorstel tot (beperkte) invoering van minimumstraffen ter advisering aan onder meer de Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie aangeboden.

8 C.L. ten Cate, *Tot glorie der gerechtigheid. De geschiedenis van het brandmerken als lijfstraf in Nederland*, Amsterdam, 1975, 129.

Jury en rechtsmiddelen

Het besluit van eind 1813 voorzag ook in een aantal strafprocessuele wijzigingen. Zo zouden de terechtzittingen niet meer volledig openbaar zijn, maar pas vanaf het moment dat de pleidooien begonnen (art. 18). De mogelijkheid om tegen een vonnis op te komen (hoger beroep, cassatie) onderging eveneens beperking (art. 19-25) Daarover nu wat meer, evenals over de afschaffing van de juryrechtspraak (art. 16).

Bossers ziet de in Nederland in 1811 ingevoerde jury ten behoeve van de berechting van *crimes* als een blijk van wantrouwen van de Franse revolutionairen in professionele rechters en de afschaffing van de jury dus juist als een blijk van het tegendeel. De regering van de nieuwe eenheidsstaat sprak vertrouwen uit in haar rechterlijke macht.⁹ De zojuist besproken wijzigingen die eind 1813 in het Franse strafstelsel werden aangebracht en de afschaffing van de jury liggen zo gezien op hetzelfde vlak.

Ook tussen de jury en het gebruik van rechtsmiddelen is verband te leggen. De invoering van de Franse wetgeving in 1811 betekende dat in beginsel in straf- en civiele zaken zowel hoger beroep als cassatie mogelijk was. Een uitzondering gold voor lichte zaken. Daarin was alleen cassatie mogelijk. Het besluit van eind 1813, hoewel alleen betrekking hebbend op 'lijfstraffelijke zaken', stelde hiervoor een nieuwe algemene hoofdregel in de plaats: in alle zaken, van welke aard ook, één rechtsmiddel. Dit betekende dat cassatieberoep in civiele zaken en in twee van de drie categorieën van strafzaken, namelijk 'wanbedrijven' en 'overtredingen' vrijwel geheel verdween. Voor de wegens 'misdaden' (*crimes*) veroordeelden veranderde er niets. Cassatieberoep bleef mogelijk, nu niet meer bij de *Cour de Cassation* in Parijs, maar bij het Hooggerechtshof, de opvolger van het Keizerlijk Gerechtshof, in Den Haag.¹⁰ Wat men met het teruggaan van (in de regel) twee naar altijd één rechtsmiddel beoogde is niet bekend. Goedkoper werd de rechtspleging er in elk geval van. Theoretische overwegingen lijken geen rol gespeeld te hebben, in elk geval waren ze niet doorslaggevend, want anders had de afschaffing van de jury wel meegebracht dat ook in het geval van criminele zaken cassatie was vervangen door hoger beroep. Immers, een jury, bemand door vertegenwoordigers van het soevereine volk, kon alleen maar onfeilbare, niet in hoger beroep te attaqueren oordelen vellen.¹¹ Voor het rechterlijk oordeel gold dat niet. Na het vertrek van de Fransen en de afschaffing van de jury speelde deze benadering geen rol, als men het probleem al kende. Waarschijnlijk zijn andere overwegingen beslissend zijn geweest: bij hoger beroep moest alles overnieuw, na een cassatieberoep behoef-

9 Bossers, *De jury in de Nederlandse rechtspraak*, 94.

10 Besluit van 11 december 1813, art. 16 (jury) en 19-25 (hoger beroep en cassatie). Meer details in: S. Faber, 'Cassatierechtspraak in Nederland in civiele en strafzaken 1813-1838', in: R. Pieterman e.a. (red.), *Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis van de negentiende eeuw*, Rotterdam, 1994, 43-52.

11 Zie, kort maar krachtig, P. Gerbenzon en N.E. Algra, *Voortgangh des rechttes. De ontwikkeling van het Nederlandse recht tegen de achtergrond van de Westeuropese cultuur*, 6^e dr., Alphen aan den Rijn, 1987, 194: 'Als regel was er gelegenheid van een vonnis of arrest in appèl te gaan; de beroepsmogelijkheid ontbrak evenwel bij een arrest, gewezen door het Hof van Assisen (juryrechtspraak!)'.

de behandeling, door een ander Hof van Assisen, alleen plaats te vinden als – naar men mocht verwachten in een relatief klein aantal gevallen?! – het cassatieberoep bij het Hoogerechtshof was gehonoreerd. En was één rechtsmiddel in criminele zaken al niet heel wat in vergelijking met de situatie in de oude Republiek, waar hoger beroep in dergelijke zaken sterk was beperkt, en hier en daar zelfs uitgesloten?

Op weg naar de afschaffing van het schavot

Hoe ging het verder, nadat de Franse wetgeving van enkele specifieke trekken was ontdaan? Beginnen we weer met de straffen. Het besluit van 11 december 1813 was er niet op gericht het schavot weer de plaats terug te geven die het vóór 1811 had gehad, maar ook niet op het terugdringen, laat staan op de afschaffing ervan. Wel maakte het die terugdringing, althans voor een deel mogelijk. Het staat vast dat van de mogelijkheden die het besluit bood bij de rechtspraak gebruik is gemaakt. Bovendien lukte het een aantal personen die tot schavotstraf veroordeeld waren, daaraan te ontkomen door middel van een gratieverzoek. In het ressort van het Amsterdamse Hof van Assisen (Noord-Holland en Utrecht) ging het schavot niet onmiddellijk op zijn retour. Tot in het begin van de jaren twintig onderging ruwweg 1/3 van alle door dat hof veroordeelden geseling in het openbaar. Daarna ging het tot de jaren vijftig vrijwel altijd om minder dan 10% van alle veroordeelden, terwijl in de laatste jaren voor de afschaffing in 1854 dit percentage nog slechts 1,5% was. In absolute aantallen ging het om respectievelijk 58, 16 en 4 geeselden per jaar.¹²

Over brandmerking zijn veel meer gegevens bekend dankzij onderzoek van Ten Cate (1975), maar daaruit zijn, omdat het hoofdzakelijk absolute aantallen betreft, eventuele verschillen naar tijd en plaats niet duidelijk af te leiden.¹³ Zeker is wel dat ook het brandmerk al voor de definitieve afschaffing van lijfstraffen in 1854 op de terugtocht was. De doodstraf maakte dezelfde ontwikkelingsgang door: langdurig handhaving in de wet omdat de tegenstanders pas na lange tijd in hun streven slaagden, maar wel fors terreinverlies. Hierover zijn we wel precies ingelicht. In zijn *Genade voor recht* (1987) laat Van Ruller zien dat het in het merendeel van de zaken waarin na 1813 een doodstraf was opgelegd niet tot executie daarvan kwam doordat een gratieverzoek werd gehonoreerd. Dit gebeurde tussen 1813 en het jaar van afschaffing 1870 in toenemende mate. De rechter mocht in het geval van kapitale delicten geen rekening houden met verzachtende omstandigheden, zodat hier alles op bestuurlijk ingrijpen door middel van gratieverlening aankwam.¹⁴

¹² Deze gegevens zijn verzameld door Theo Kuipers voor een doctoraalscriptie over de toepassing van geseling in Amsterdam in de jaren 1815-1854 (Vrije Universiteit Amsterdam, faculteit der rechtsgeleerdheid, 1982).

¹³ Ten Cate, *Geschiedenis van het brandmerken*, in het bijzonder het hoofdstuk 'Het brandmerken in het Koninkrijk der Nederlanden', 129-173.

¹⁴ Van Ruller, *Genade voor recht*, i.h.b. 30-31.

Opsluiting

Niet alleen door het grotendeels verdwijnen van het schavot in 1854 veranderde de strafrechtspleging aanzienlijk meer dan in de eeuwen die voorafgingen.¹⁵ Ook de introductie van een nieuwe vorm van gevangenisstraf omstreeks 1850 droeg hieraan bij. Nog beter gezegd, als de hier bedoelde ‘eenzame’ opsluiting hier niet was gekomen, waren lijfstraf en schavot vermoedelijk langer als onmisbaar beschouwd. In 1813 werd vooral geseling op het schavot, zoals hiervoor al ter sprake kwam, nog als de straf gezien die het gat tussen de doodstraf en de gebruikelijke vrijheidsstraffen moest dichten. Pas toen weerstand tegen lijfstraf en tentoonstelling van betekenis was geworden én een alternatief was gevonden dat als voldoende zwaar was te beschouwen of te definiëren, kon er een volledig en formeel einde aan de publieke terechtstellingen komen die daarvoor eeuwenlang hadden gediend.¹⁶ De eerste ‘cellulaire’ gevangenis, verzezen bij het Amsterdamse Leidseplein, werd in 1850 in gebruik genomen.¹⁷ De eenzame opsluiting die men daar moest ondergaan werd als tweemaal zo zwaar gequalificeerd als de traditionele gevangenis, het tuchthuis. Behalve het tuchthuis bleven ook andere vormen van opsluiting bestaan, elk met hun eigen problemen: de vaak langdurige preventieve hechtenis, schuldgijseling, een onderwerp waarop niet door een Nederlandse Dickens de aandacht werd gevestigd,¹⁸ en het verbeterhuis. Bij het verbeterhuis lag het accent, althans formeel, niet op straffen, maar op helpen. Geen straf, maar een maatregel was zeker de zogenaamde ‘opsluiting op verzoek’. In Nederland waren daaraan vóór 1811 in de eerste plaats de rechters (in ruime zin) te pas gekomen. Dat wilde men in Nederland zo houden, maar de Franse strafwetgeving, gebaseerd op strikte scheiding van bestuur en rechtspraak, voorzag hier niet in. Vandaar dat al heel snel, in februari 1814, bij Soeverein Besluit reparatie plaatsvond: voortaan konden weer familie of Openbaar Ministerie aan de rechter vragen om ‘confinement [...] van Personen door zinneloosheid of om andere redenen, voor de samenleving ongeschikt.’¹⁹

Naast straffen waren helpen, verbeteren, beschermen altijd al elementen die onderdeel uitmaakten van de strafrechtspleging. Nieuw optimisme ontstond er wat dat betreft in de negentiende eeuw. Met de cellulaire opsluiting dacht men verschillende doelen te kunnen bereiken: voldoende bevrediging van strafbehoefte, verbetering van de veroordeelde als gevolg van de inkeer die van eenzaamheid te verwachten viel, en, niet te vergeten, het voorkomen van besmetting die verbonden was met de opsluiting die ‘in gemeenschap’ werd

15 Wet van 29 juni 1854, Stbl. 25. Alleen voor de tenuitvoerlegging van een relatief klein aantal doodstraffen diende het schavot van 1854 tot 1860 nog te voorschijn te komen (bron: Van Ruller, *Genade voor recht*, 256-257).

16 Zie vooral Herman Franke (1948-2010), *Twee eeuwen gevangen. Misdaad en straf in Nederland*, Utrecht, 1990. Van zijn hand verschenen daarna ook: *The emancipation of prisoners. A socio-historical analysis of the Dutch prison experience*, Endinburgh, 1995 en *De macht van het lijden. Twee eeuwen gevangenisstraf in Nederland*, Amsterdam, 1996.

17 Over een eenmalig samengaan van cel en schavot (1854): S. Faber, ‘Een zachte botsing. Celstraf en schavot te Amsterdam in 1854’, in: *Criminaliteit in de negentiende eeuw*, 69-82.

18 Over Charles Dickens en schuldgijseling: J.A. Ebbinghe Wubben, *Charles Dickens en gevangenschap wegens schulden*, diss., Universiteit Utrecht, z. pl., 2000.

19 Besluit 12 februari 1814, nr. 4, Stbl. 25.

ondergaan. De cellulaire gevangenis zou geen leerschool voor het kwaad meer zijn.

Straffen én helpen, met de bijbehorende aandacht voor de persoon van de dader, is in de negentiende en de twintigste eeuw een veel breder streven geworden. Om niet te ver verwijderd te raken van de Franse wetgeving die in deze bijdrage centraal staat, zij hier volstaan met fragmenten uit de fraai verwoorde en optimistische samenvatting die in 1977 van de hier bedoelde ontwikkeling werd gegeven, in de aflevering ‘Misdad en straf’ van de serie tv-documentaires ‘58 miljoen Nederlanders’ (uitgesproken door de acteur Hans Tiemeijer):

Toch was de bouw van die nieuwe gevangenissen 't eerste teken dat men meer rekening ging houden met de persoonlijkheid van de veroordeelde en met het feit dat hij een nieuwe kans moet krijgen in de samenleving.

Wij zijn in aanmerking gaan nemen dat hij

- zichzelf kan verbeteren (in beeld: 1915 voorwaardelijke veroordeling)
- dat hij kan lijden onder eenzame opsluiting (1918 doorbreking celstelsel)
- dat hij geestelijk gestoord kan zijn (1928 psychopathenwetten)
- dat zijn leeftijd een rol speelt (1929 jeugdgevangenissen)
- dat hij een gedeeltelijke straf kan krijgen (1929 gedeeltelijke voorwaardelijke straf)

En verder:

- dat hij begeleid moet worden (reclasseringswetten)
- dat hij vertrouwen waard is (open gevangenissen)
- dat hij zijn baan kan behouden (weekendstraffen)

[...] In onze tijd gaan de plannen steeds verder om de gedetineerden menswaardiger te behandelen.

Honderd jaar geleden zaten er in ons land bijna 21.000 mensen achter slot en grendel. Vandaag ongeveer 5.000, terwijl de bevolking vier keer zo groot is.

Een menselijker behandeling en een zo kort mogelijke straf, dat is in ons land bereikt.

Een evenwicht.

Anno 2011 zullen er niet veel zijn die deze laatste twee woorden nog voor hun rekening zouden willen nemen, gesteld al dat dit omstreeks 1980 wel zo is geweest.²⁰

Schaalvergroting

Door het verdwijnen van het schavot en de komst van koepelgevangenissen en andere panoptische strafinrichtingen, waar gevangenen betrekkelijk gemakkelijk in de gaten te hou-

²⁰ Overigens komen deze woorden noch de daarmee tot uitdrukking gebrachte visie voor in de veel omvangrijkere leestekst die bij deze aflevering werd uitgebracht: J.E. Spruit, ‘58 miljoen Nederlanders en misdad en straf’, in: 58 miljoen Nederlanders. Geïllustreerd verzamelwerk in 15 afleveringen, Amsterdam, 1977, 141-168.

den zijn, kreeg de strafrechtspleging een heel ander gezicht. Ook een heel andere ontwikkeling droeg daaraan bij, namelijk de schaalvergroting op het terrein van de rechterlijke organisatie. In 1811 werd hiermee een stevig begin gemaakt, na de lange status quo die voorafging. De bestuurlijke en de rechterlijke indeling vielen vanaf dat jaar nog maar zeer ten dele samen. De lokale eenheden bleven langer voortleven, totdat ook op dat niveau schaalvergroting ging plaatsvinden, maar het aantal rechterlijke colleges werd in één klap sterk gereduceerd. Het voormalige gewest Holland, bijvoorbeeld, moest het voortaan met nog geen tien rechterlijke colleges voor criminele en correctionele zaken doen, in plaats van met ongeveer 230. Alleen bij de afdoening van overtredingen (*contraventions*) speelde behalve het vredegerrecht in kleinere gemeenten de *maire* nog een rol, en wel tot 1838, toen alle overtredingen onder de competentie van de in dat jaar geboren kantonrechter gingen vallen. Andere wijzigingen in 1838 waren in belangrijke mate cosmetisch-nostalgisch van aard. Voor de hoven van assisen, in elk departement één, kwamen provinciale hoven in de plaats.²¹ Een werkelijke terugkeer naar het vroegere particularisme was dit niet en voor de justitiabelen zal dit weinig hebben uitgemaakt, evenals vermoedelijk de verplaatsing van vervolgingsbeslissingen van de Kamer van Beschuldigingen van het Haagse Hoogge-rechtshof naar het Openbaar Ministerie bij de respectieve rechtbanken. Tot 1838 was op centraal niveau voor het hele land beslist welke zaken als crimineel door Hoven van Assisen moesten worden afgedaan en welke door correctionele rechtbanken. Onderzoek hier-naar is in Nederland nog nauwelijks gedaan.

Na de eerste grote schaalvergroting, in 1811, en het verdwijnen van enkele Franse elementen en benamingen in 1838 vond opnieuw enkele malen verkleining van het aantal rechterlijke colleges plaats, totdat in 1933 een situatie werd bereikt die vrij lang grotendeels bleef bestaan: 19 rechtbanken en 62 kantongerechten voor de behandeling in eerste aanleg van strafzaken. In 1842 – na de geboorte van de provincies Noord-Holland en (Nederlands) Limburg – kwamen daaraan nog in totaal 194 gerechten te pas, te weten 11 provinciale gerechtshoven (voor de ‘misdaden’), 33 correctionele rechtbanken (‘wanbedrijven’) en 150 kantongerechten (‘overtredingen’). De provinciale gerechtshoven moesten in 1876 plaats maken voor vijf gerechtshoven met grotere ressorten. Tot de inwerkingtreding in 1886 van het huidige strafwetboek, dat immers geen driedeling van strafbare feiten kent, oordeelden deze hoven evenals hun provinciale voorgangers over de categorie van de ‘misdaden’, die vanaf 1886 samen met een deel van de ‘wanbedrijven’ onze ‘misdrijven’ gingen vormen.

In het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw gingen de kantonrechters op in de rechtbanken (2002), al bleven zij herkenbaar en nog een beetje Frans doordat de rechtbanken van een ‘sector kanton’ werden voorzien. De Franse wortels van de rechtbanken werden wel weggewerkt doordat het epitheton ‘arrondissement’ werd geschrapt. Inmiddels zijn zij zelf in een nieuwe schaalvergrotingsoperatie beland.

21 Over de Criminele Rechtbank, die te Amsterdam zetelde van 1838 tot en met 1841, voordat het gerechtshof van de nieuwe provincie Noord-Holland zijn werkzaamheden kon beginnen, S. Faber, ‘De Criminele Rechtbank in Holland (1838-1841). Amsterdam, Den Haag, Haarlem’, *Pro Memoria. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden*, 2000, 227-233.

Buitengerechtelijke afdoening

Een eveneens ingrijpende ontwikkeling, ook voor de plegers van strafbare feiten, was de herleving en de daarop volgende sterke groei van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Vóór 1811 kwam het regelmatig voor dat officieren van (verdere) vervolging afzagen. ‘Ontslag zonder schrijven’ heette dat in de Amsterdam. Ook kon vervolging worden afgekocht. Met deze ‘composities’ – transacties zouden wij zeggen – waren soms hoge bedragen gemoeid.²² Vooral de nadelige kanten van compositie leidden tot dit belangrijke uitgangspunt van de Franse *Code pénal*: de rechter heeft als het om sanctionering gaat altijd het laatste woord. Na 1813 stapte men hier geleidelijk vanaf. Eerst door het seponeren van zaken weer toe te gaan passen. Later, hoofdzakelijk in de twintigste eeuw, werd de mogelijkheid van transactie weer in het leven geroepen. Vooral de terugkeer van het afzien van vervolging door het Openbaar Ministerie was voor velen niet of nauwelijks zichtbaar. Aanvankelijk wisten alleen insiders ervan, zoals officieren van justitie die door geheime circulaires te horen kregen dat zij in bepaalde gevallen van vervolging mochten afzien. Het Franse ideaal: alle strafbare feiten komen ter kennis van de politie, worden vervolgens doorgegeven aan het Openbaar Ministerie en tenslotte voorgelegd aan de rechter, werd door de toenemende afdoening door het OM uitgehold. Omdat deze ‘ontrechtering’ en doorbreking van de machtenscheiding een afwijking van de normaal en gewenst geachte situatie was, werd heel lang ietwat negatief over ‘buitengerechtelijke’ afdoening gesproken. Tegenwoordig is de neutrale term ‘afdoening door het OM’ in zwang.

Hoe deze terugkeer naar de afdoening door het OM in zijn werk is gegaan is nog niet precies te zeggen. Vast staat wel dat het seponeren van bepaalde zaken van bovenaf, vanuit Den Haag, vanaf de jaren twintig van de negentiende eeuw in de zojuist genoemde circulaires herhaaldelijk werd aanbevolen. Een aantal daarvan had betrekking op zeer concrete feiten en omstandigheden. Zo leek het de Procureur-Generaal bij het Hooggerechtshof in 1819 gewenst dat ambtenaren van de Burgerlijke Stand van vervolging verschoond bleven, als zij zonder grootouderlijke toestemming huwelijken hadden ‘gecelebreerd’ van personen die boven de 30 waren en geen ouders meer hadden.²³ Andere circulaires waren meer algemeen van aard, zoals die van 15 maart 1824 (‘secret’), met de aanbeveling:

Om wegens geringe wanbedrijven en overtredingen [...]waarvan de proceskosten [...] door 's lands kas moeten worden voorgeschoten, niet te lichtvaardig tot vervolging d'office over te gaan, maar om veeleer te dien opzichte naar gelang van zaken en omstandigheden met gepaste onderscheiding te werk te gaan; [...]²⁴

22 Zie o.m. L. Hovy, ‘Schikking in strafzaken tijdens de Republiek’, in: C. van de Kieft (red.), *Scrinium et Scriptura*, bundel opstellen aangeboden aan J.L. van der Gouw, Groningen, 1980 [=Nederlands Archiefblad, 1980], 413-429; Faber, *De Nieuwe Menslievendheid*, *passim* (compositie) en 35, 66, 108 (ontslag zonder schrijven); M. Hell, ‘Een “profitabel” ambt. Het inkomen van de schouten tijdens de Republiek’, *Maandblad Amstelodamum*, 1997, 136-148.

23 Zie voor dit en andere voorbeelden S. Faber, ‘OM-richtlijnen: geen nieuw verschijnsel’, in: H.G. van de Bunt e.a. (red.), *Richtlijnen van het Openbaar Ministerie*, Nijmegen, 1993, 10-12

24 Faber, ‘OM-richtlijnen’, 12, 20-21. Zie ook Van Ruller en Faber, *Afdoening van strafzaken sinds 1813*, 78-79.

Het seponeren van lichte zaken – aanvankelijk sprak men ook wel van deponeren – heeft in de decennia die volgden een grote vlucht genomen.²⁵ Dit bleef niet beperkt tot lichte zaken. Omstreeks de eeuwwisseling bijvoorbeeld, kwam het Amsterdamse OM aan heel veel zaken, waaronder ook misdrijven, niet toe, zodat in de parketregisters soms hele reeksen van zaken vliegensvlug van de aantekening ‘sep’ moesten worden voorzien.²⁶ In 1893 was er nog eens in een circulaire bij de leden van het OM op aangedrongen dat zij

meer dan door sommigen in den laatsten tijd pleegt te geschieden, zullen te rade gaan met de wenschelijkheid om in sommige gevallen, vooral waar het nietigheden, meer eene persoonlijk gevoeligheid dan een algemeen belang, veeleer eene verschoonbare daad dan een strafwaardig feit betreft, niet strafrechtelijk te vervolgen [...]²⁷

Aan de weloverwogen beslissingen die de minister van Justitie in 1893 van het OM vroeg, kwam men in Amsterdam niet toe. De omstandigheden waren ook wel veranderd! Met de twee grafieken die hier zijn opgenomen is dat duidelijk te illustreren.²⁸ In Amsterdam lag het aantal misdrijven dat ter kennis van het OM was gekomen niet dikwijls boven de 500 per jaar en werd pas in de jaren '40 van de negentiende eeuw het niveau van 1.000 voor het eerst overschreden, daarna was er sprake van een voortdurende stijging. Toen de circulaire van 1824 uitkwam wilde men, zoals we zagen, sepot bevorderen om de kosten van de strafrechtspleging te beperken. In 1893 zal waarschijnlijk in de eerste plaats gemikt zijn op het – wel liefst met dezelfde financiële middelen – afdoen van een groter aantal van de zaken waarvoor sepot niet passend werd geacht.

Alleen met het seponeren van zaken kwam men er dus niet en aan sterke uitbreiding van de zittende magistratuur viel vanwege de kosten niet te denken. Tussen deze uitersten vielen allerlei manieren om capaciteitsprobleem aan te pakken. Volstaan zij hier met het noemen van enkele daarvan: de inschakeling van alleensprekende rechters, het toepassen van vereenvoudigde, snellere procedures (een voorbeeld uit de Bijzondere Rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog: de Tribunaalrechtspraak) en bestuurlijke sancties. Veel soelaas bood de transactie, die pas nadat de slechte herinneringen daaraan waren vervaagd, weer meer en meer ten tonele terugkeerde (in 1983 ook voor het merendeel van de misdrijven). Deze wijze van afdoen door het OM zal, is de bedoeling, op den duur worden vervangen

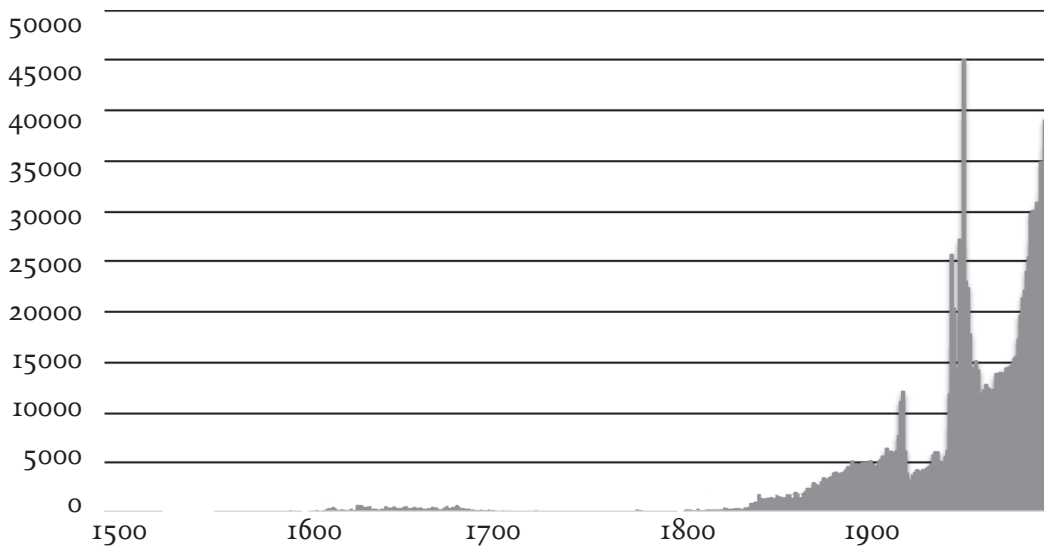
25 Zie voor hetgeen volgt: Van Ruller en Faber, *Afdoening van strafzaken sinds 1813*, i.h.b. hfdst. 5, ‘De toepassing van het opportuniteitsbeginsel sedert 1811. Seponeren in Nederland’.

26 Een voorbeeld in: S. Faber, ‘Lindenbaum. Herinneringen, gebouwen en een strafzaak’, *Pro Memoria. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden*, 2008, 234-237.

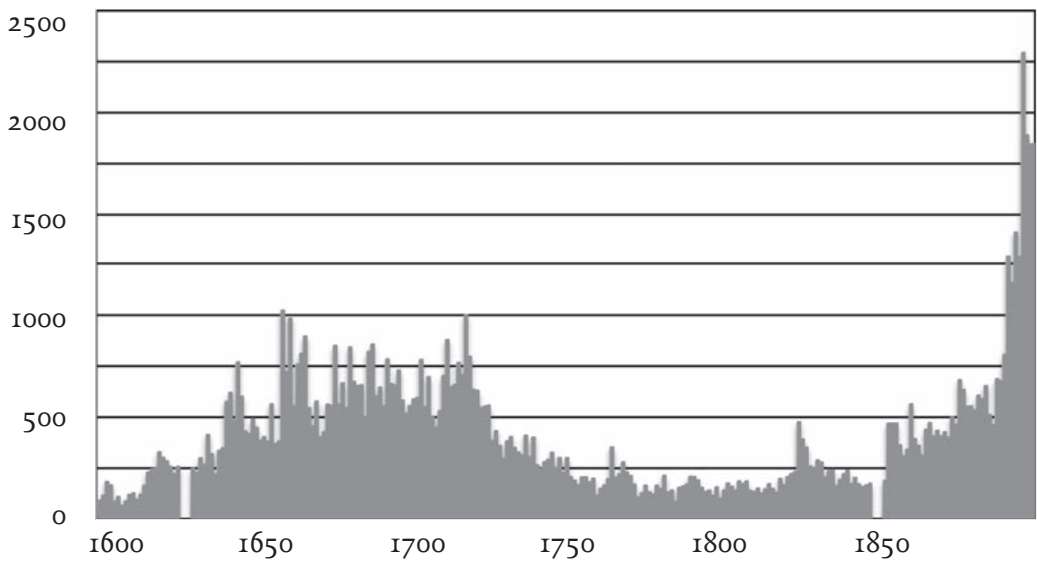
27 Van Ruller en Faber, *Afdoening van strafzaken sinds 1813*, 79-80.

28 Meer over deze grafieken in S. Faber, ‘Crime and Punishment in Amsterdam’, hoofdstuk. 24 in: P.J. van Kessel en E.M.R. Schulte, *Rome-Amsterdam, two growing cities in seventeenth-century Europe*, Amsterdam, 1997, 289-303. In deze grafieken hebben ‘misdrijven’, ‘Amsterdam’ en ‘Openbaar Ministerie’ niet steeds dezelfde betekenis gehad, om maar enkele interpretatieproblemen te noemen. Vandaar dat de aldus gepresenteerde cijfers (hoofdzakelijk verkregen door tellingen in Confessieboeken (tot 1811) en parketregisters) indicatief zijn. Over de belangrijkste contrasten (voor en na plm. 1850, de pieken in en na de beide wereldoorlogen) behoeft echter geen twijfel te bestaan. Over de verklaring ervan hier alleen dit: de sterke groei van de bevolking van Amsterdam na ongeveer 1850 is moeilijk als de enige oorzaak van deze relatief veel sterkere toeneming van de hier in beeld gebrachte criminaliteit te zien.

Grafiek 1 Misdrijven Amsterdam ± 1500-1900



Grafiek 2 Misdrijven Amsterdam 1600-1850



door de inmiddels voor een klein deel ingevoerde Wet OM-afdoening (2008), die het OM ‘zelfstandige strafbevoegdheid’ heeft gegeven. Formeel was een dergelijke bevoegdheid al eens in handen geweest van het bijzondere OM dat politieke verdachten na de oorlog voorwaardelijk buiten vervolging stelde (‘buitengerechtelijke bestraffing’),²⁹ feitelijk wordt al lang zo aangekeken tegen de vaak ‘boete’ genoemde transactie die het OM of de politie ‘oplegt’.

Tot besluit

De invoering van de *Code pénal* en de *Code d’instruction Criminelle* in 1811 betekende een breuk met het tot dan toe bestaande recht. Desondanks keerde men in 1813 niet naar de oude regelingen en praktijk terug, maar handhaafde men voorlopig de Franse strafwetgeving. Wel onderging deze al meteen enkele ingrijpende veranderingen, maar meer nog in de decennia die volgden. Dit gebeurde onder invloed van de veranderende maatschappelijke opvattingen over strafsoort, strafmaat en de rol van de strafrechter, maar hield ten dele ook een terugkeer naar de tijd vóór 1811 in, in het bijzonder wat de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken betreft.

Het begon in 1813 met enkele aanpassingen die naar de mening van de nieuwe Haagse machthebbers niet konden wachten. Het belangrijkste was het herstel van de ruimte die de rechter bij het kiezen van straf en strafmaat altijd had gehad. En zo zette het nieuwe landsbestuur onbedoeld de eerste stap naar de afschaffing van lijf- en andere schavotstraffen, want de rechters maakten van de verkregen vrijheid gebruik door meer en meer van het opleggen van dergelijke straffen af te zien. Dit gebeurde daarnaast – in het geval van een doodstraf uitsluitend – via gratieverlening. De rol van de wetgever bestond in het bevestigen van het proces dat in hoofdzaak al door rechterlijke macht en bestuur was voltooid.

Wat de toenemende betekenis van de afdoening door het Openbaar Ministerie betreft ging het net zo. Eerst de Haagse pogingen met circulaires het Franse systeem (het laatste woord was altijd aan de rechter), of liever: de financiële nadelen daarvan te verzachten. Vervolgens ging de praktijk met deze nieuwe mogelijkheid aan de gang. In de twintigste eeuw nam vooral de wetgever het woord, ook op dit terrein.

Summary

The main change made at the end of 1813 to the provisionally retained *Code pénal*, was the return to the *Crimineel Wetboek* (1809), which had provided, unlike the *Code pénal*, that the courts had to consider mitigating circumstances. After 1813, the judg-

29 S. Faber en G. Donker, *Bijzonder Gewoon. Het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (1944-2010) en de ‘lichte gevallen’*, 3^e herz. dr., Zwolle, 2010, i.h.b. hfdst. 2.

es increasingly used this traditional competence for something that was not intended, namely to reduce the imposition of public exposure and corporal punishment. Still in another sense there was a return to the past. More than once, prosecution officers were advised not to bring all cases to court. From about 1850, dismissal of criminal cases and other ways of administrative, 'extrajudicial' settlement and sanctioning were strongly intensified.

Key words

Mitigating circumstances, corporal punishment, extrajudicial sanctioning

‘DE HOLLANDERS BEZIEN ALLES WAT UIT FRANKRIJK KOMT MET AFGUNST’

OVER DE INVOERING EN TOEPASSING VAN DE CODE NAPOLÉON IN NEDERLAND

I

Waarom zou een natie van 1.800.000 zielen een afzonderlijke wetgeving moeten hebben? In woorden van gelijke strekking weersprak keizer Napoleon zijn broer, toen nog koning, Lodewijk, die had beweerd dat het de Hollanders slecht zou vergaan, als zij het Franse Burgerlijk Wetboek zouden krijgen opgedrongen. De Romeinen hadden hun wetten aan hun bondgenoten gegeven: waarom zou Frankrijk – la France – haar wetten niet in Holland laten aannemen? zo vervolgde de keizer zijn brief. De Hollanders hadden Lodewijk wijsgeemaakt dat de onverkorte invoering van de Code Napoléon hun particuliere vermogens zou schaden, hun gezinnen in verwarring zou brengen en hun land in een chaos zou storten. Dat was echter een fabeltje dat ze Lodewijk verteld hadden, ‘parce que les Hollandais voient avec jalousie tout ce qui vient de la France.’¹

Het verhaal is verder bekend. Lodewijk was zo eigenwijs een aangepaste versie van de Code Napoléon in te voeren in zijn Koninkrijk Holland. Dat was in 1809. Het wetboek was een kort leven beschoren net als het ‘koningrijk’ van Lodewijk Napoleon.² In juli 1810 moest hij het veld ruimen, omdat de keizer inmiddels meer dan genoeg had van het eigenwijze optreden van zijn broer, die, naar het oordeel van Napoleon, de belangen van de Hollanders te veel liet prefereren boven de Franse belangen, waarvoor hij als marionettenkoning was aangesteld. Het Koninkrijk Holland werd ingelijfd in het Franse keizerrijk en hield op te bestaan. Het land was een provincie geworden van Frankrijk en daar diende dus de Franse wetgeving ingevoerd te worden.

Die invoering geschiedde in twee gedeelten. Het Koninkrijk Holland ten zuiden van de Waal was al op 24 april 1810 ingelijfd. In dat deel kreeg de Code kracht van wet per 1 januari 1811. Het deel ten noorden van de Waal werd op 9 juli 1810 ingelijfd. Daar kreeg de Code kracht van wet op 1 maart 1811.³

De ongelijke strijd tussen de broers was beslecht. ‘Mon frère est un ingrat, je l’ai tirai de

1 Brief van Napoléon aan Lodewijk Napoléon van 13 november 1807. F. Rocquain, *Napoléon 1^{er} et le roi Louis, d’après les documents conservés aux archives nationales*, Parijs 1875, 143. Vergelijk F. Brandsma, ‘“Een basterd Code Napoléon?” Het Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland’, in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw, Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum 2006, 226.

2 Vgl. hierover bijv. W. Uitterhoeve, *Koning, keizer, admiraal: 1810: de ondergang van het Koninkrijk Holland*, Nijmegen 2010.

3 Vgl. R. Feenstra, ‘Enkele opmerkingen over de invoering der Franse wetgeving in Nederland (1810-1813)’, in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis XX (1952)*, 344 e.v. en E. Holthöfer in H. Coing (red.), *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*, III/1, München 1982, 1201 en 1238.

la fange’, verzuchtte de keizer.⁴ De Code Napoléon kreeg uiteindelijk de gewenste rechtskracht in Nederland.

2

Na de val van Napoleon kreeg het wetboek weer zijn oorspronkelijke naam terug en heette *Code civil*. Het behield in het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden zijn rechtskracht in afwachting van een vervanger.

Over de toepassing van de *Code civil* in Nederland is weinig geschreven.⁵ De meeste literatuur over de periode na 1813 houdt zich bezig met de codificatiepogingen die op aandrang van koning Willem I werden ondernomen. Vanaf het herstel van de Nederlandse onafhankelijkheid in 1813 was het immers de bedoeling dat het Franse wetboek op termijn zou worden afgeschaft en vervangen door een Nederlands burgerlijk wetboek, welke dat ook zou zijn. De voorgeschiedenis van dat wetboek, dat uiteindelijk in 1838 werd ingevoerd, wekte derhalve meer belangstelling dan de nageschiedenis van wat als een wetboek van vreemde oorsprong werd gezien. Het BW van 1838 wijkt echter uiteindelijk, ondanks de oorspronkelijke bedoelingen, niet erg veel af van de Code. Een vergelijking van op zijn minst de ervaringen met de gelijkkluidende bepalingen uit beide wetboeken had dan ook voor de hand gelegen. Maar ook een vergelijking van de toepassing door de Nederlandse rechter van de Franse artikelen met die van de Franse rechter is op zichzelf beschouwd een belangwekkend onderwerp. Het lijkt echter of de gedachte dat het hier een wetboek van vreemde oorsprong betrof op voorhand alle belangstelling heeft weggenomen in de toepassing ervan door de Nederlandse rechter.

Ook het Hoog Gerechtshof in Den Haag dat in de periode van 1813 tot 1838 in laatste instantie had te beslissen over de toepassing van de Code is in de literatuur stiefmoederlijk bedeed. Dit hof kan worden gezien als de voortzetting van het Nationaal Gerechtshof dat van 1802 tot 1811 functioneerde en dat op 1 maart 1811 werd vervangen door het Keizerlijk Gerechtshof. Over het Nationaal Gerechtshof bestaat wel een monografie, maar over de beide opvolgers niet.⁶

4 H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*, dl VI (Inlijving en Opstand 1810-1813) 1^e stuk (Hfdst. 1-3), Den Haag 1911, 57.

5 Vgl. over de ontvangst van de Code in Nederland in het algemeen J.H.A. Lokin, ‘De receptie van de Code civil in de Noordelijke Nederlanden’, in: *Groninger Opmerkingen en Mededelingen XXI* (2004), 1-15, in het Duits verschenen als ‘Die Rezeption des Code civil in den nördlichen Niederlanden’, in: *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 12 (2004), 932-946. Zie ook J.H.A. Lokin, ‘De Code civil: een rechtsdogmatische evaluatie’, in: D. Heirbaut en G. Martyn (red.), *Napoleons nalatenschap. Tweehonderd jaar Burgerlijk Wetboek in België / Un héritage Napoléonien. Bicentenaire du Code civil en Belgique*, Mechelen 2005, 63-75.

6 E.C.G. Bauwens, *Het Nationaal Gerechtshof 1802-1811*, diss. Leiden 1997. Aan de invoering van de Franse rechterlijke organisatie in de jaren 1810-1811 besteedt M.W. van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie, De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811*, diss. Nijmegen 1990, 227-266 aandacht. Enige ‘Grepn uit de historie’ van de beide opvolgers biedt C.W.D. Vrijland, *Die dag was memorabel ... , La Cour Impériale en Het Hoog Gerechtshof der Vereenigde Nederlanden (1810-1838)*, Overveen 1992. S. Faber bespreekt de ‘Cassatierechtspraak in Nederland in civiele en strafzaken 1813-1838’, in: R. Pieterman, C.J.H. Jansen e.a. (red.), *Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis van de negentiende eeuw*, Arnhem 1994, 43 e.v.; vergelijk

Een deel van de rechtspraak van het Hoog Gerechtshof is verzameld en uitgegeven door de raadsheer in dat hof Van Hamelsveld.⁷ De verzameling bestrijkt de jaren 1814 tot en met 1827. In het onderstaande zal ik nader bespreken een aantal zaken van vermogensrechtelijke aard uit deze verzameling die mij belangwekkend voorkwamen.

3

Eén van de belangrijkste wijzigingen die de *Code civil* aanbracht in het vermogensrecht was de eigendomsoverdracht ‘par l’effet des obligations’.⁸ Het leverings- of traditiebeginsel van het Romeinse recht werd overboord gezet en vervangen door het zogenoemde consensusbeginsel. De eigendom van zaken werd niet langer door levering, dat wil zeggen door bezitsverschaffing, overgedragen, maar de eigendomsoverdracht werd verbonden aan de wil van de eigenaar. Als de eigenaar de wil om de eigendom over te dragen aan een ander had kenbaar gemaakt door zich te verplichten de zaak aan die ander te leveren, dan was de overdracht het automatische gevolg van het ontstaan van die verbintenis tot levering. De levering zelf was niet meer nodig voor de overdracht en was geworden tot een puur feitelijke levering. Art. 711 C.c. verwoordde het beginsel als volgt:

La propriété des biens s’acquiert et se transmet ... par l’effet des obligations.

Het nieuwe beginsel was ontleend aan het natuurrecht en werd gehuldigd als een triomf van de rede. Hugo de Groot had al benadrukt dat het bij de eigendomsoverdracht aankwam op de wil van de eigenaar: als de eigenaar zijn eigendom wenste over te dragen aan een ander, waarom zou dan dat gevolg niet aan die wil zijn verbonden, maar afhankelijk dienen te zijn van een leveringshandeling?⁹ Art. 1138 C.c. werkte dit beginsel uit en bracht het in verband met de verbintenis tot levering:

L’obligation de livrer la chose est parfaite par le seul consentement des parties contractantes. Elle rend le créancier propriétaire et met la chose à ses risques dès l’instant où elle a du être livrée, encore que la tradition n’en ait point été faite.

Het in de praktijk meest belangrijke geval waarin dit beginsel zijn uitwerking vond, was de koopovereenkomst. Voortaan ging de eigendom van een verkochte zaak dus over op het ogenblik dat koper en verkoper hun koopovereenkomst hadden gesloten. De koper kon

over enige algemene ‘Bijzonderheden omtrent de rechtspraak in den Franschen tijd’, N. de Beneditty, in: *Themis* 1927, 43-63.

⁷ Verzameling van gewijsden van het Hoog Gerechtshof te ’s Gravenhage, beginnende met het jaar 1814 tot 1822, Delft, 1827-1836, 5 delen. Vervolg op dit werk, beginnende met het jaar 1823 tot 1827, Delft, 1826-1835, 6 delen. Vergelijk over Willem IJsbrand van Hamelsveld, A.J. van der Aa, *Biographisch woordenboek der Nederlanden*, deel 8, eerste stuk, Haarlem 1867, 145. In het archief van het Hof ligt nog meer materiaal te wachten op bestudering dan de verzameling van Van Hamelsveld ons biedt.

⁸ Vergelijk voor het volgende bijv. W.J. Zwalve, *Hoofdstukken uit de Geschiedenis van het Europese Privaatrecht*, Den Haag 2006³, 281 e.v.

⁹ *De iure belli ac pacis libri tres*, Parijs 1625, lib. II, cap. 6, § 2 e.v. Vergelijk zijn *Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid*, Rotterdam 1631, 2,5,2.

dan als eigenaar levering van de verkochte zaak eisen van de verkoper. De revindicatie was het middel geworden waarmee levering van de verkochte zaak kon worden geëist. Niet langer was de koper aangewezen op een persoonlijke actie tegen de verkoper. De formulering van het beginsel toegepast op de koopovereenkomst was echter een enigszins merkwaardige. Art. 1583 C.c. namelijk luidde als volgt:

Elle [d.w.z. de koopovereenkomst] est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé.

Het ging daarbij om de zinsnede dat de koper door de koop de eigendom verwierf ‘à l'égard du vendeur’. Onmiddellijk was er een commentator, te weten Toullier, die aan die zinsnede de gevolgtrekking verbond dat de koper slechts eigenaar werd ten aanzien van de verkoper – dat staat er ook – en dus niet ten aanzien van derden. Eigenlijk was er dus helemaal geen sprake van een eigendomsoverdracht, want eigendom werkt per definitie tegen derden en niet slechts tegen één bepaalde persoon. Een recht tegen één bepaalde persoon is immers een persoonlijk recht. Kennelijk was er dus nog een levering vereist om de eigendomsoverdracht ook tegen derden te laten werken. Zo bezien zou er geen verschil bestaan tussen het Romeinse en het Franse recht.¹⁰

De Franse *Cour de Cassation* was in 1845 geroepen in de zaak *Catros c. Blaise* hierover duidelijkheid te verschaffen. Had het Franse recht daadwerkelijk het leveringsbeginsel afgeschaft of toch niet? De zaak betrof art. 1141 C.c. dat de gevolgen van een dubbele verkoop van roerende zaken regelde. Dat artikel bepaalde dat een roerende zaak die twee keer was verkocht en geleverd was aan de tweede koper eigendom werd van deze koper, mits deze te goeder trouw was:

Si la chose qu'on s'est obligé de donner ou de livrer à deux personnes successivement, est purement mobilière, celle des deux qui en a été mise en possession réelle est préférée et en demeure propriétaire, encore que son titre soit postérieur en date, pourvu toutefois que la possession soit de bonne foi.

Toullier leidde hier uit af dat de levering uiteindelijk bepalend was voor de eigendomsoverdracht. Een andere opvatting van het artikel was echter dat het hier de bescherming van een derde-verkrijger te goeder trouw van een roerende zaak betrof. De eerste koop had in die opvatting de eerste koper tot eigenaar gemaakt, maar de levering door de beschikkingsonbevoegde verkoper aan de tweede koper te goeder trouw leidde tot eigendomsverkrijging door de tweede koper en eigendomsverlies door de eerste koper. Geen eigendomsverkrijging door een reguliere levering dus, maar verkrijging uit handen van een beschikkingsonbevoegde op grond van de goede trouw van de verkrijger. De vermelding van de goede trouw in het artikel en de beperking tot roerende zaken, maakten aannemelijk dat het hier

¹⁰ Toullier, *Le droit civil français*, IV, ed. Brussel 1824, no 61. Vgl. hierover Zwolve, *Hoofdstukken*, 283 e.v.

inderdaad een uitwerking van art. 2279 C.c. betrof, zeg maar het Franse art. 3:86 BW, of voor de ouderen onder ons art. 2014 Oud BW.

De *Cour de Cassation* koos voor de laatstgenoemde opvatting. Ik zal de lezer de details van zaak tussen Catros en Blaise besparen, omdat het mij hier gaat om het standpunt dat het Hoog Gerechtshof in deze kwestie innam. De *Cour de Cassation* koos in ieder geval voor een opvatting die de eigendomsoverdracht naar Frans recht een wezenlijk andere maakte dan die naar Romeins recht. Levering was daarbij geen vereiste en de woorden ‘à l’égard du vendeur’ van art. 1583 deden daaraan niet af en werden geacht geen betekenis te hebben.

Wat deed het Nederlandse Hoog Gerechtshof toen het voor dezelfde vraag geplaatst werd? Het Hof kreeg deze vraag al twintig jaar eerder voorgelegd dan de *Cour de Cassation*. De zaak betrof de koop van een partij stoepstenen en palen. Op 20 april 1820 hadden V. en compagnon, ‘kooplieden te Amsterdam’, deze gekocht van ene Willem de V. De moderne gewoonte om de namen van partijen te anonimiseren blijkt toch niet zo modern. Het Hoog Gerechtshof deed het al.

De door V. en compagnon gekochte stenen en palen bevonden zich onder ‘de erven F. en G. steenhouwers te Amsterdam.’ Deze erven weigerden de stenen en palen af te geven aan de kopers. V. en compagnon dagvaardden daarop de erven F. en G. voor de rechtbank te Amsterdam. Zij vorderden afgifte van de stenen en palen. De rechtbank oordeelde bij vonnis van 21 oktober 1823 – ook het lange wachten op een vonnis is kennelijk niet nieuw – dat de eisers niet ontvankelijk waren in hun eis. Van dat vonnis kwamen V. en compagnon in beroep bij het Hoog Gerechtshof.

De appellanten stelden in beroep dat zij door de koop eigenaar waren geworden van de stenen en palen en dat zij deze daarom van iedere bezitter of houder konden opeisen. De rechtbank had hun eis afgewezen op de grond dat zij geen actie tegen de geïntimeerden als bezitters zouden hebben, omdat de koper volgens de wet alleen bevoegd was om levering van de verkoper te vorderen. De rechtbank had daarbij volgens appellanten ten onrechte aangenomen dat zij de *actio empti*, de actie uit koop, hadden ingesteld. Zij hadden echter de *rei vindicatio*, de revindicatie, ingesteld en geïntimeerden als bezitter aangesproken en niet als verkopers.

De geïntimeerden refereerden zich, net als in eerste instantie, aan het oordeel van de rechter, omdat zij de stenen en palen slechts wilden afgeven als zij gedekt waren door een rechterlijk oordeel.

Op 27 april 1825 wees de eerste civiele kamer van het Hoog Gerechtshof arrest in deze zaak. De vraag die door het Hof te beslissen was luidde: was de koper door de koop ook eigenaar geworden ten opzichte van anderen dan de verkoper?

Het Hoog Gerechtshof oordeelde als volgt:

Overwegende, dat de actie tot reclame den eigenaar van goed alleen competeert;

Overwegende, dat wel volgens de vigerende wet, koop is voltrokken, tusschen de contracterende partijen, en de eigendom van het verkochte van regtswege verkregen bij den kooper, met be-

trekking tot den verkooper, zoodra men het over het goed en den koopprijs met elkander eens is, schoon het goed nog niet geleverd, noch de koopprijs betaald is; Overwegende, dat uit deze wetsbepaling echter niet volgt, dat door den kooper de actie tot reclame van verkocht doch niet geleverd goed tegen derde bezitters van zoodanig goed geïnstituueerd kan worden, als hebbende de kooper, ten hunnen opzichte, den eigendom van hetzelfde niet geacquireerd;

en wees het beroep af.¹¹

Duidelijker kan het niet. Levering doet pas de eigendom overgaan, zoals Toullier voor het Franse recht betoogd had en zoals het naar Romeins recht in de Nederlanden was geweest en ook nog onder het Wetboek Lodewijk Napoleon was gebleven.¹² Wat het Hof heeft bewogen in deze zin te oordelen valt niet meer te achterhalen. We kunnen hooguit wat mogelijkheden opperen. Begreep het de fundamentele wijziging in het stelsel van eigendoms-overdracht niet die de Code civil wel degelijk wilde aanbrengen? Wilde het die wijziging niet begrijpen om het stelsel van eigendomsoverdracht in Nederland niet te ingrijpend te wijzigen?¹³ Het in wording zijnde Burgerlijk Wetboek keerde immers terug naar het leveringsbeginsel van het Romeinse recht. Heeft het Hof zich gebaseerd op Toullier?

Een eerder arrest van het Hof werpt in dit opzicht wellicht een wat twijfelachtig licht op deze beslissing. Op 3 mei 1820 oordeelde het Hof namelijk dat een koper die onder de werking van het oude recht geen eigenaar van een onroerende zaak was geworden, omdat er geen transport voor het gerecht had plaatsgevonden, niet door de invoering van de Code Napoléon alsnog eigenaar was geworden. Opvolgende wetgeving was geen ‘*modus acquirendi dominium*’, geen wijze van eigendomsverkrijging, en deed een persoonlijk recht niet overgaan in een ‘reëel recht’.¹⁴ Het had hier weliswaar niet te beslissen over de werking van het nieuwe wetboek en kan dus veronderstellenderwijs zijn uitgegaan van een stelselwijziging daarin die voor de te beslissen zaak geen gevolgen had, maar dat is wellicht een erg welwillende lezing van het arrest van het hof. Het is echter wel een mogelijkheid om beide beslissingen met elkaar te rijmen en dat staat een jurist vrij, ook al doet dat de geschiedenis geweld aan.

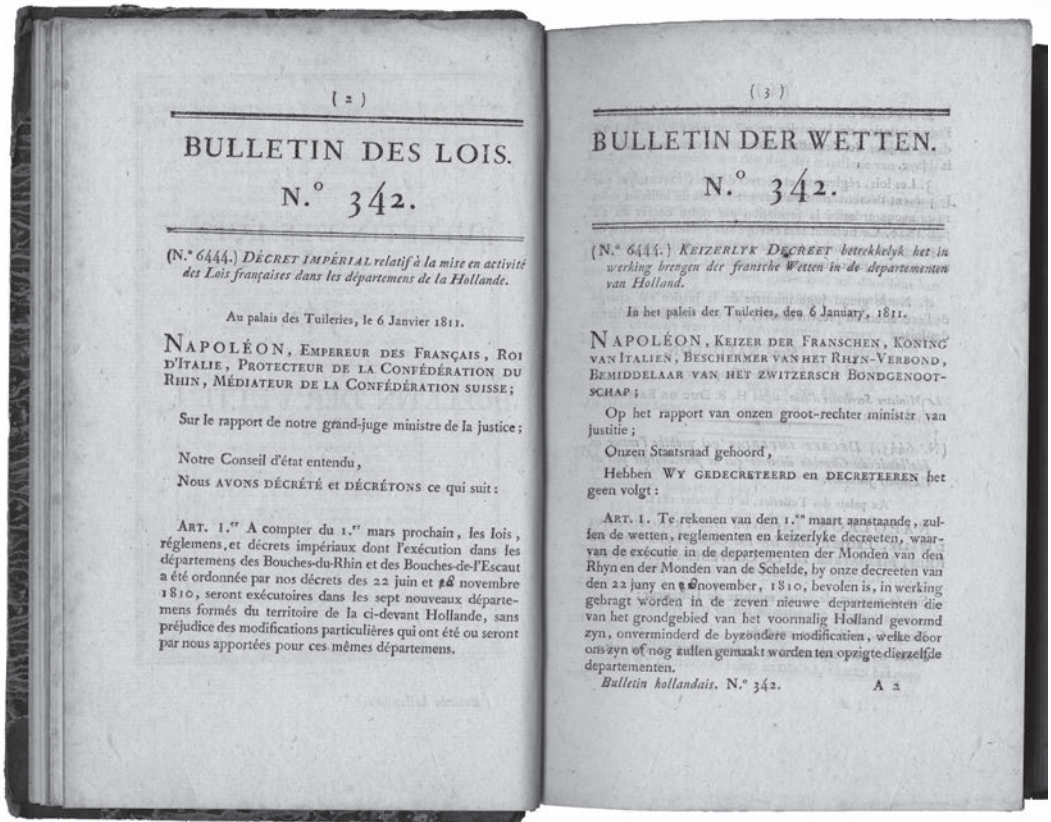
Wat hiervan ook zij, de beslissing valt goed te rijmen met de tekst van art. 1583, maar minder goed met het systeem van de wet van 1825.

¹¹ *Verzameling van gewijsden van het Hoog Gerechtshof te 's Gravenhage*, dl. 3 van het vervolg, Delft 1827, 42-46 (cursivering in origineel).

¹² Vgl. voor dit laatste F. Brandsma, “‘Een basterd Code Napoléon?’ Het Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland”, p. 244, en, dezelfde, ‘Balsem uit nieuwe en wijze Wetten. Tweehonderd jaar Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland’, in: J.H.A. Lokin, J.M. Milo en C.H. van Rhee (red.), *Tweehonderd jaren codificatie van het privaatrecht in Nederland*, Groningen 2010, 36 e.v.

¹³ In Frankrijk waren de gevolgen van deze wijziging minder groot, omdat de notariële praktijk al voor de Code civil in vrijwel alle koopakten de levering *constituto possessorio* als standaardbeding had opgenomen. Deze eigendomsoverdracht zonder feitelijke levering werd daarom beschouwd als een bestendig gebruikelijk beding en verondersteld te hebben plaatsgevonden zelfs zonder een uitdrukkelijk beding; vergelijk Zwolve, *Hoofdstukken*, 277 e.v.

¹⁴ *Verzameling van gewijsden van het Hoog Gerechtshof te 's Gravenhage*, dl 4 (1820), p. 272 e.v. J.H.A. Lokin bespreekt in zijn ‘Rechtsprechung zum Code civil in den Niederlanden’, in: B. Dölemeyer e.a. (red.), *Richterliche Anwendung des Code civil in seinen europäischen Geltungsbereichen außerhalb Frankreichs*, Frankfurt a.M. 2006, 239 slechts deze zaak, p. 245 e.v., en niet die van 1825.



Bladzijde uit het Bulletin des lois, waarin het besluit is opgenomen dat de Franse wetgeving zou worden toegepast in de Hollandse departementen, 1811. Den Haag, Nationaal Archief.

4

Nadere aandacht verdient hier de tekst die het Hof voor zijn beslissing gebruikte. Bij keizerlijk decreet van 22 juni 1810 was bepaald dat er vertalingen van de Franse wetten zouden worden gemaakt en dat die vertalingen zouden worden opgenomen in een speciaal Bulletin dat zou worden verspreid onder de rechterlijke instellingen.¹⁵ Daaruit werd afgeleid dat de hoven en rechtbanken in Nederland bevoegd waren van deze vertalingen gebruik te maken in hun uitspraken.¹⁶ Zij bleven dat doen tot 1838. De Code civil werd vertaald door Van der Linden, met medewerking van d'Engelbronner.¹⁷ Deze vertaling was al in 1810 verschenen

¹⁵ Bulletin, no 295. Vgl. J.H.P. Bellefroid, 'De Code-vertalingen in de Franse tijd', in: *Wetboeken en Rechtspraak*, Brugge 1962, 101.

¹⁶ Vgl. J.H.P. Bellefroid, 'De Code-vertalingen in de Franse tijd', 117.

¹⁷ Vgl. J.H.P. Bellefroid, 'De Code-vertalingen in de Franse tijd', 103 e.v. en J.W. Bosch, 'Nederlandse vertalingen van Franse wetten en werken van Franse juristen in de jaren 1810-1813', in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 25 (1957), 364 e.v. Zie ook de brief van 16 augustus 1810 van Van Maanen, doorgezonden aan Gouverneur-Generaal Lebrun, waarin hij Van der

en in 1811 opnieuw uitgegeven, dit keer naast de Franse tekst. Zij was echter geen officiële tekst, dat bleef de Franse.¹⁸ In 1813 echter werd het gebruik van het Frans in Nederland in de rechtspraak verboden.¹⁹

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het Hof ook in deze zaak de vertaling van Van der Linden gebruikte, maar dat blijkt niet het geval. Van der Linden vertaalt art. 1583 op een wijze die geen twijfel laat over de wijziging van het stelsel van eigendomsoverdracht:

Zij wordt gehouden tusschen partijen voltrokken te zijn, en de eigendom wordt naar regten door den kooper van den verkooper verkregen, zoo ras men het met elkander is eens geworden over de zaak en den prijs, ofschoon die zaak nog niet geleverd, noch de prijs betaald is.

Het Hof spreekt echter van eigendom die

van regtswege verkregen is bij den kooper, met betrekking tot den verkooper, zoodra men het over het goed en den koopprijs met elkander eens is.

Het zal waarschijnlijk zelf de Franse tekst hier hebben vertaald. Het moet zich dan het verschil in betekenis van beide vertalingen bewust geweest zijn, zodat de uitspraak niet gezien kan worden als een bedrijfsongeval.

Over Van der Linden moet mij nog iets van het hart. Hij wordt wel eens een bescheiden man genoemd.²⁰ Die kentekening komt waarschijnlijk van Van Hall die zijn herinneringen aan Van der Linden in 1853 te boek heeft gesteld.²¹ Of Joannes zo bescheiden was staat echter te bezien. Van Hall vertelt namelijk dat Van der Linden zelf op 68-jarige leeftijd, bij gelegenheid van zijn vijftigjarig promotiejubileum, besloot een afscheidsrede te houden in het Amsterdamse Athenaeum, hoewel hij nooit hoogleraar was geweest.²² Daar is wel heel veel bescheidenheid voor nodig.²³

Linden en zijn vertaling aanbeveelt, in: H. T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*, dl VI (Inlijving en Opstand 1810-1813) 2^e stuk (Hfdst. 4-6), Den Haag 1912, 760.

18 Besluit van 3 november 1810 van Gouverneur-Generaal Lebrun betreffende de vertaling der wetboeken, wetten en decreten. Fortuijn, *Verzameling van wetten, besluiten en andere rechtsbronnen van Franschen oorsprong*, 1839, dl III, 222. Vgl. J.H.P. Bellefroid, ‘De Code-vertalingen in de Franse tijd’, 104.

19 Besluit van 1 december 1813, nr 25, in: *Staatsblad der Vereenigde Nederlanden* 1813, nr 3, p. 1. Vgl. O. Moonman van Kappen, ‘Zum Einfluß des Code civil in den Niederlanden’, in: R. Schulze (red.), *Französisches Zivilrecht in Europa während des 19. Jahrhunderts*, Berlin 1994, 189.

20 M.W. van Boven, in: ‘Linden, Joannes van der’, in: *Biografisch Woordenboek van Nederland*, (www.historici.nl/Onderzoek/Projecten/BWN_1780tot1830/lemmata/data/Linden) [geraadpleegd op 04/05/2011], spreekt zelfs van ‘erg bescheiden’. Vgl. verder over Van der Linden bijv. T. Wallinga, ‘Joannes van der Linden and his draft Code for Holland’, in: *Libellus ad Thomasius, Essays in Roman Law, Roman-Dutch Law and Legal History in Honour of Philip J Thomas*, Pretoria 2010, 563 e.v.; P.C. Kop, in: *Zestig Juristen*, Zwolle 1987, 196 e.v.

21 M.C. van Hall, *Mr J. van der Linden en Mr J.D. Meijer, als regtsgeleerden herinnerd*, Amsterdam 1853.

22 M.C. van Hall, *Mr J. van der Linden en Mr J.D. Meijer, als regtsgeleerden herinnerd*, 34: ‘Op 68-jarigen leeftijd ... besloot hij ... met een bescheiden gevoel, tot op dien tijd zijnen pligt als Geleerde, en vooral als pragmatisch Regtsgeleerde, zoveel in hem was te hebben betracht ... dit alles in het openbaar te herdenken.’

23 Van Hall, a.w., p. 35, vertelt nog knarsetandend, dat ‘enkelen die zich niet tot de hoogte waarop hij zich had weten te verheffen, bevonden, zich aanmerkingen veroorloofden, die geen ander kenmerk droegen, dan dat van naijver of vitlust op alles wat niet alledaagsch was.’

Het moet echter wel een vrolijk feest geweest zijn. Joannes werd bij het feestmaal na afloop door Bilderdijk begroet met ‘een vrij uitvoerig Dichtstuk’ dat ‘doorweven was van zwartgaligheid en wrevel’. Van der Linden maande daarop Bilderdijk aan ‘om, met dankbaarheid aan God, in diens wijze beschikkingen zonder morren te berusten.’²⁴ Kop op, kerel.

Van Hall zelf bracht een feestdrank uit, waarvan ik de lezer enkele passages vanwege hun vrolijke karakter niet wil onthouden:²⁵

Stort, Themis Priesters! d’eerewijn
In blinkende offerschalen;
Brengt uw’ Aartspriester, blij te moê
Dien op zijn’ gouden hoogtijd toe
Uit reine feestbokalen!

Plengt, Broeders! plengt dan keur van wijn
Den Nestor onzer reijen!

Te regt dan stroomt voor u de wijn,
Uit volle feestbokalen!

Ga voort, zoo volgt gij SCAEVOLA,
Als Tolk der Wet en Reednaar, na,
Hem, die, reeds grijs, nog ’t Regt verklaarde,
Van uit wiens school, in ’s Werelds stad,
Arpinums wonder, de eer der aarde,
Eens CICERO te voorschijn trad.

Wij allen brengen blij te moê,
Aartspriester! u den feestkelk toe.

5

Een belangwekkende uitspraak op het gebied van het verbintenissenrecht deed het Hof op 11 mei 1827. De zaak betrof het leerstuk van de natuurlijke verbintenis en kan worden beschouwd als een voorloper van de uitspraak van de Hoge Raad die bekend staat als de Goudse bouwmeester.²⁶ In dit arrest uit 1926 had de Hoge Raad te beslissen over de vraag wat onder natuurlijke verbintenissen moet worden verstaan. De bouwmeester van de stad Gouda – architect zeggen we helaas tegenwoordig – had namelijk steekpenningen ten bedrage van f 35.000,- aangenomen van de aannemer Bergeijk, zodat deze de bouw van 104 volkswoningen gegund kreeg. Toen dit bekend werd trachtte de bouwmeester, die slechts

²⁴ Van Hall, a.w., 38.

²⁵ Van Hall, a.w., 51-54.

²⁶ HR 12 maart 1926, NJ 1926, p. 777, m.n. Paul Scholten.

als K. wordt aangeduid, oneervol ontslag te voorkomen door het bedrag in de gemeentekas te storten. Toen hij toch zonder het praedicaat eervol werd ontslagen, vorderde hij het bedrag terug uit onverschuldigde betaling. Hij stelde rechtens niet verplicht te zijn geweest het bedrag aan de gemeente te betalen. In cassatie moest de Hoge Raad dit als vaststaand aannemen.²⁷ De enige wijze om K. zijn vordering te ontzeggen was daarom aan te nemen dat hij een natuurlijke verbintenis voldaan had. De Hoge Raad had zich over de reikwijdte van het begrip natuurlijke verbintenis niet eerder uitdrukkelijk uitgesproken. De heersende leer ging terug op Opzoomer die de natuurlijke verbintenis beperkte tot de in de wet genoemde gevallen, waardoor alleen de verbintenis uit spel en weddenschap en die uit een verjaarde schuld natuurlijk kon worden genoemd.²⁸ Hij maakte dit, zoals Paul Scholten opmerkte, tot ‘een van de geloofspunten van zijn legisme’.²⁹ In de tijd waarin het arrest werd gewezen verscheen echter een reeks artikelen over dit onderwerp van P.H. Smits in het *Rechtsgeleerd Magazijn*, die een ruimere opvatting voorstond en ook sommige morele verplichtingen onder het begrip wilde brengen.³⁰ Smits spreekt van ‘een in het maatschappelijk verkeer gegeven verhouding tusschen bepaalde personen, waaraan naar algemeen gangbare opvattingen van zedelijkheid en fatsoen een verplichting tot vermogenspraestatie van den een aan den ander zich knoopt, waarvan de niet nakoming als in ernstige mate onbehoorlijk geldt.’³¹ De Hoge Raad omhelsde de ruime opvatting en ontzegde K. zijn vordering met de overweging dat bij art. 1395 lid 2 oud B.W., ontleend aan art. 1235 lid 2 van de Code civil,

niet alleen gedacht is aan gevallen, waarin naar de positieve rechtsregeling eene schuld aanwezig is, doch het recht tot vorderen hetzij van den aanvang af heeft ontbroken hetzij door later ingetreden omstandigheden is komen te vervallen, maar mede aan gevallen, waarin de betrokkene voldoet aan eene verplichting jegens een ander, welke slechts berust op de voorschriften van de moraal of het fatsoen.

Scholten noemde het arrest ‘een belangrijk arrest, een nieuwe bijdrage tot de erkenning door den H.R. van het ongeschreven recht.’ Sindsdien is het arrest als een standaardarrest beschouwd en inmiddels is de ruime opvatting gecodificeerd in art. 6:3 lid 2 BW, waarin gesproken wordt van ‘een dringende morele verplichting van zodanige aard dat naleving-

27 Paul Scholten stelt al in zijn noot dat de vraag gesteld kan worden of de bouwmeester niet rechtens tot betaling gehouden was, bijvoorbeeld uit onrechtmatige daad.

28 Zie zijn Diss. iur. inaug. de naturali obligatione, Leiden 1845 en *Het Burgerlijk Wetboek*, verklaard door C.W. Opzoomer, dl VI, Den Haag 1891², op art. 1395 lid 2, p. 266.

29 Noot onder het arrest. Vgl. over het legisme van Opzoomer bijv. J.H.A. Lokin, ‘De taak van de rechtswetenschap volgens Diephuis en Opzoomer’, in: G. Diephuis – C.W. Opzoomer, 1892-1992, Groningen 1992, 25 e.v. en G.C.J.J. van den Bergh/C.J.H. Jansen, *Geleerd recht*, Deventer 2011⁶, § 5.5.

30 *Rechtsgeleerd Magazijn* 1925, p. 403 e.v., 1926, p. 1 e.v. en 195 e.v.; kritisch besproken door E.M. Meijers, ‘Natuurlijke en onvolkomen verbintenissen’, in: WPNR 1926, no 2963-2965 (in: *Verzamelde Privaatrechtelijke Opstellen* III, 158-181).

31 *Rechtsgeleerd Magazijn* 1926, 196.

daarvan, ofschoon rechtens niet afdwingbaar, naar maatschappelijke opvattingen als volvoening van een aan een ander toekomende prestatie moet worden aangemerkt.³²

Zo nieuw als men altijd heeft gedacht is de beslissing echter niet.³³ Bijna een eeuw eerder namelijk sprak het Hoog Gerechtshof zich al uit voor de ruime opvatting van de natuurlijke verbintenis. De eisers in deze zaak waren houders van aandelen 'in de associatie van Amerikaansche fondsen' die onder directie van de gedaagden stond. Sommige van deze aandelen waren een aantal jaren tevoren uitgeloot, zonder dat de eisers dit wisten. De gedaagden bleven echter rente betalen op deze uitgelote aandelen. Toen in de prijscourant der effecten van 18 april 1825 de aflossing van de overgebleven aandelen was aangekondigd kwamen de eisers er pas achter dat een deel van de aandelen al eerder was uitgeloot. De eisers vorderden vervolgens de aflossing van het volle kapitaal van ieder aandeel, maar de gedaagden wilden daarop de rentebetalingen op de al uitgelote aandelen als onverschuldigd betaald in korting brengen. De rechtbank Amsterdam stelde de gedaagden in het gelijk. Eisers gingen in beroep.

Appellanten stelden dat gedaagden de rente hadden betaald 'op coupons van aandelen, waarvan zij de waarde in handen hielden' en dat de betalingen daarom niet onverschuldigd waren gedaan. Het Hof overwoog

dat voor eene betaling van renten, ter vergelding van het genot van een verschuldigd kapitaal, op de geintimeerden, zonder een speciaal beding, wel geene burgerlijke, maar echter eene zedelijke of natuurlijke verplichting berust, waaraan zij vrijwillig hebben voldaan; en deze verplichting ... aan de geintimeerden de bevoegdheid ontzegd (sic), om het betaalde terug te vorderen, of in mindering van het kapitaal te doen verstrekken.³⁴

Een Goudse bouwmeester *avant la lettre* dus. Deze uitspraak hoeft echter in de tijd waarin hij gedaan werd niet te verbazen. De Franse rechtspraak was die weg namelijk al ingeslagen.³⁵ Die Franse jurisprudentie verdient hier bespreking, niet alleen omdat zij het voor-

³² In een later arrest van 30 november 1945, NJ 1946, 62, in zake De Visser (wed. Harms), sprak de HR van 'een onafwijsbare plicht naar algemeen gangbare opvattingen van moraal en fatsoen', wat in het BW 'een naar maatschappelijke opvattingen dringende morele verplichting' werd. Vgl. in het algemeen, B. Wessels, *Natuurlijke verbintenissen*, Zwolle 1988 (diss. VU, Amsterdam).

³³ J.E. Scholtens, *De geschiedenis der natuurlijke verbintenis sinds het Romeinsche recht*, prf. Groningen 1931, spreekt van 'een verreikende beslissing' (p. 1) en een 'rechtstheoretisch belangrijke uitspraak' (p. 291), waarvan hij echter vindt dat de 'zeer ruime formule allerm minst door de geschiedenis wordt gerechtvaardigd' (p. 298). B. Wessels, *Natuurlijke verbintenissen*, diss. Amsterdam 1988, nr 88, zegt dat, voor zover hij heeft kunnen nagaan, 'in 1926 voor het eerst in de civielrechtelijke rechtspraak het woordpaar "moraal en fatsoen" wordt gebezigd.' Dat moge letterlijk gezien waar zijn, maar vergelijk verderop in de tekst de formulering van het Hoog Gerechtshof.

³⁴ *Verzameling van gewijsden van het Hoog Gerechtshof te 's Gravenhage*, dl 6, Amsterdam 1825, 305-325, in het bijzonder 319.

³⁵ Vgl. in algemene zin over de Franse rechtspraak, die, in afwijking van de Nederlandse rechtspraak, al in de 19^e eeuw 'in ruime mate met niet wettelijk omschreven plichten rekening heeft gehouden', E.M. Meijers, 'Uitlegging en toepassing in Nederland van aan den Code civil ontleende wetsvoorschriften', in: *Mededeelingen der Koninklijke Akademie van Wetenschappen*, Afd. Letterkunde, dl 74, nr 5, serie B (1932), en in: E.M. Meijers, *Verzamelde privaatrechtelijke opstellen I*, Leiden 1954, 44-61, i.h.b. p. 58. Vergelijk in het algemeen over de ontwikkeling van de opvattingen van de natuurlijke verbintenis M. Rotondi, 'Quelques considérations sur le concept d'obligation naturelle et sur son évolution', *Revue trimestrielle de droit civil* 77 (1979), 1-12.

beeld bood voor het Hoog Gerechtshof, maar ook omdat zij historisch belangwekkend is. Zij had namelijk te maken met de naweeën van de Franse revolutie.

6

De eerste keer dat de *Cour de Cassation*, voor zover ik kan nagaan, met zoveel woorden onder de natuurlijke verbintenis zedelijke verplichtingen verstond, was in een arrest van 1814.³⁶ In die zaak ging het om de erfenis van Alexandre Coustin-Masnadaud. Deze was op 27 januari 1808 verdeeld tussen de vier zonen van Alexandre. Twee van de vier broers Coustin-Masnadaud kregen daarop een aanslag opgelegd ter zake van schenkingsrecht met een boete van twee keer het bedrag aan beweerdelijk ontdoken schenkingsrecht. De stelling van de fiscus was dat deze twee broers zogenoemde *émigrés* waren, die getroffen waren door de civiele dood op het ogenblik van overlijden van hun vader. Hun deel was derhalve aan de republiek vervallen en nu hun bij deze boedelscheiding toch een deel was toebedeeld, was er sprake van een zuivere schenking. De beide teruggekeerde broers stelden daar tegenover dat hun republikeinse broers weliswaar een eventuele vordering tot verkrijging van het erfdeel hadden kunnen afweren met de exceptie van de civiele dood, maar dat zij daartoe niet verplicht waren en dat het aan het geweten van elke burger was overgelaten zijn natuurlijke verbintenissen en zijn wettelijke rechten in te schatten.

De rechtbank van Saint-Yrieix vernietigde de aanslag op de grond dat er sprake was van een natuurlijke verbintenis, een ‘*devoir d’honneur*’, voor alle broers om het testament van hun vader uit te voeren. Het cassatieberoep werd verworpen met de volgende overweging:

Attendu que les frères Coustin restés en France n’étaient pas forcés d’opposer à leurs frères émigrés les effets de la mort civile prononcée contre eux par les lois relatives à l’enregistrement; que renoncer au bénéfice d’un droit introduit en sa faveur, ce n’est pas toujours faire un acte de pure libéralité; que, dans l’espèce actuelle, les frères Coustin restés en France ont acquitté une obligation naturelle, en obéissant aux lois de l’honneur, de la délicatesse, et aux dernières volontés de leur père.³⁷

Deze formuleringen wijzen op familierechtelijke verplichtingen die aan het natuurrecht zijn ontleend. Ze doen denken aan de verplichting die Antigone voelde om haar broer Polyneikes te begraven in strijd met de wil van haar oom, koning Kreon van Thebe, die bevelen had het lijk van Polyneikes aan de gieren en honden over te laten vanwege zijn landver-

³⁶ Impliciet is een dergelijke opvatting al te vinden in een arrest van 3 juli 1811, S. 1811.1.321 (*Recueil général des lois et des arrêts*, J.-B. Sirey, t. XI). Daarin ging het om de vraag of de omzetting van een afgeschafft feodaal recht in een recht van erfpacht geldig kon geschieden. Eisers, de broers Bigaud, stelden dat op gedaagde Berjaud een natuurlijke verbintenis rustte tot nakoming van het niet feodale deel van de grondrente en dat de overeenkomst tot omzetting dus een geldige oorzaak had. Het Cour de Cassation achtte ‘une cause naturelle suffisante pour la validité des actes’. De overeenkomst was echter van 30 brumaire an X (21 november 1801) en diende dus nog naar het oude recht te worden beoordeeld.

³⁷ Cour de cassation 3 augustus 1814, S. 1815.1.10.

raad.³⁸ Dat de natuur dergelijke verplichtingen kon meebrengen had het Hof van Cassatie al eens beslist in een zaak waarin het ging om de verplichting van een vader zijn natuurlijk en erkend kind van levensonderhoud te voorzien.³⁹

De Franse jurisprudentie bleef deze weg bewandelen, ondanks forse kritiek van de contemporaine doctrine.⁴⁰ Of het Hoog Gerechtshof er zich door heeft laten inspireren, valt niet met zekerheid vast te stellen, maar is waarschijnlijk.

7

Er zijn meer belangwekkende zaken te bespreken, maar de ruimte daarvoor ontbreekt. Zo is er nog een beslissing over art. 2279 van het Wetboek Napoleon – de voorloper van art. 3:86 BW en 2014 oud BW – dat bepaalt dat het bezit van roerende zaken als titel geldt. Overeenkomstig de Franse rechtspraak wordt daaronder verstaan bezit te goeder trouw.⁴¹

Het wordt echter tijd om te resumeren. De rechtspraak van het keizerlijk gerechtshof en het Hoog Gerechtshof is nog niet of nauwelijks onderzocht. De redenen daarvoor lijken puur praktische te zijn geweest. Onder de gelding van het oude BW besprak de Nederlandse literatuur en rechtspraak vrijwel alleen de wets- en rechtsgeschiedenis van de Code. Die alleen was direct van belang voor de interpretatie van het oude BW. Op de Franse toepas-

³⁸ Vgl. over de Antigone van Sophocles bijv. J.H. Nieuwenhuis, *Orestes in Veghel*, Amsterdam 2004, 39 e.v.

³⁹ Cas. 27 août 1811; S. 1812.1.13. Vgl. verder S. 1812.1.387 voor de verplichting van een vader tot verschaffing van een bruidsschat aan zijn dochter. Belangwekkend is verder de jurisprudentie over het al dan niet bestaan van natuurlijke verbintenissen van verkrijgers van onteigende landgoederen jegens hun voormalige eigenaren, de zogeheten 'émigrés', de veelal adellijke landeigenaren die tijdens de revolutie Frankrijk verlaten hadden en wier goederen daarom geconfisqueerd en geveild waren. Deze goederen waren vaak tegen een lage prijs verworven en zo kon in rustiger tijden de vraag rijzen of er een natuurlijke verbintenis op de nieuwe eigenaar rustte om het verschil tussen prijs en waarde aan de oude eigenaar op enigerlei wijze te vergoeden. In 1820 oordeelde het Hof van Cassatie dat er niet een dergelijke verbintenis bestond op grond waarvan de nieuwe eigenaar die de aldus verkregen landerijen had terugverkocht aan de oude eigenaar tegen een zeer lage prijs een beroep op *laesio enormis*, art. 1674 C.c., zou moeten worden ontzegd. S. 1820.1.245. In deze zaak kwam niet vast te staan dat het de bedoeling was van de nieuwe eigenaar om de oude eigenaar schadeloos te stellen door genoeg te nemen met een bedrag aanzienlijk lager dan de waarde. In 1831 en 1833 ging het om zaken waarin de nieuwe eigenaar met de oude eigenaar overeenkwam een jaarlijks bedrag te betalen tegen erkenning van zijn verkrijging. Het Hof oordeelde in beide gevallen dat een dergelijke overeenkomst, aangegaan 'volontairement et librement' en ingegeven door 'un sentiment d'équité, de justice, et par l'intelligence de ses intérêts' (S. 1833.1.535; Ch. Req. 23 juli 1833), een geoorloofde oorzaak had (vergelijk S. 1832.1.383; Ch. Req. 21 nov. 1831). Het Hof Nîmes had in eerstgenoemde zaak gesproken van 'un sentiment honorable d'équité' en 'une cause sanctionnée par la morale' (S. 1832.2.315). Uit deze zaken hoeft echter niet geconcludeerd te worden tot het bestaan van een natuurlijke verbintenis om de oude eigenaar schadeloos te stellen. (Anders G. Ripert, *La règle morale dans les obligations civiles*, Parijs 1925, 366.) Een schenking heeft immers ook een geoorloofde oorzaak. Hier ging het bovendien om erkenning door de oude eigenaar van de verkrijging, waardoor de waarde van het verkregene kon stijgen: welbegrepen eigenbelang dus. In beide gevallen was de overeenkomst vrijwillig aangegaan en hadden de nieuwe eigenaren pas spijt gekregen toen bij wet van 27 april 1825 de Franse staat een schadeloosstelling toekende aan de 'émigrés' vanwege hun geconfisqueerde en verkochte goederen.

⁴⁰ Vgl. G. Ripert, *La règle morale dans les obligations civiles*, Parijs 1925, 348 e.v. De latere doctrine had geen moeite met de gelijkstelling van de natuurlijke verbintenis met een 'devoir moral' of een 'devoir de conscience'. Vgl. bijv. Ripert, o.c., 359, en thans F. Terré, *Introduction générale au droit*, Parijs 2009⁸, no 16.

⁴¹ Uitspraak van 28 december 1826. Verzameling van gewijsden van het Hoog Gerechtshof te 's Gravenhage, dl 5, Rotterdam 1830, p. 215 e.v.; vergelijk voor het Franse recht bijv. Zwolve, *Hoofdstukken*, 293 e.v.

sing van gelijklopende artikelen werd geen acht geslagen. Dat leidde tot opvallende afwijkingen in de toepassing van gelijklopende bepalingen van het oude BW.⁴² De rechtspraak van het Hoog Gerechtshof deelde hetzelfde lot. Dat is begrijpelijk, maar betreurenswaardig. De toepassing van het tweede Nederlandse Burgerlijk Wetboek had meer aandacht verdiend, maar het kwam uit Frankrijk en Napoleon wist al dat de Hollanders alles wat uit Frankrijk komt met afgunst bezien.

Summary

In 1811 the Code Napoléon was given the force of law in the territory of what is nowadays the Netherlands, but which at the time was not an independent state, but part of the French Empire. After the re-establishment of Dutch independence in 1813 this Code provisionally remained in force awaiting attempts to make a 'Dutch' Civil Code. Such a Code was not given force of law until 1838. So between 1811 and 1838 the administration of private law justice in the Netherlands was based on the French Civil Code. No doubt for reasons of a nationalistic kind that period in the history of Dutch administration of justice has been almost completely neglected in Dutch literature. In this contribution the judgements of the Dutch 'Hoog Gerechtshof' (Supreme Court) during that period are researched. They appear to be quite interesting.

Keywords

Dutch Supreme Court, French Civil Code, 1811-1838

42 Vgl. E.M. Meijers, 'Uitlegging en toepassing in Nederland van aan den Code civil ontleende wetsvoorschriften', in: *Mededeelingen der Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Afd. Letterkunde*, dl 74, nr 5, serie B (1932), en in: E.M. Meijers, *Verzamelde privaatrechtelijke opstellen I*, Leiden 1954, 44-61.

DE INTEGRATIE VAN KAAP DE GOEDE HOOP IN HET BRITSE RIJK, CA. 1795-1825

De Nederlanders maakten rond 1800 niet alleen kennis met Napoleons imperialisme. In de overzeese gebieden betekende de Bataafs-Franse tijd een opmars van het Britse rijk – zo ook aan de Kaap de Goede Hoop. De jaren tussen 1795 en 1814 zijn van groot belang geweest voor het ontstaan van de huidige staat Zuid-Afrika. In deze periode veranderde de vroegmoderne handelsnederzetting van de VOC in een moderne Britse Kroonkolonie. Toch is deze overgangsfase lang, ingegeven door ideologische overwegingen, veronachtzaamd door historici. In de Afrikaanstalige historiografie werd de transitie gezien als een verstoring van de ‘natuurlijke’ ontwikkeling van de Afrikaner gemeenschap, welke uiteindelijk zou hebben geleid tot de Grote Trek. Engelssprekende historici simplificeerden de vestiging van het Britse gezag vaak tot een daad van barmhartigheid: de humane en wijze Britten zouden gezorgd hebben voor de noodzakelijke modernisering en de verbetering van de leefomstandigheden. Pas vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam er meer aandacht voor deze periode en werd serieus getracht, in de woorden van de toonaangevende Zuid-Afrikaanse historicus Hermann Giliomee, ‘om een nie-ideologiese beeld’ te schetsen.¹ Nog steeds zijn er weinig studies verschenen die de periode 1795-1814 in Zuid-Afrika als een eenheid behandelen, zoals wel is gedaan voor bijvoorbeeld Ceylon, dat een vergelijkbare transformatie onderging.²

Met de Britse machtsovername deden nieuwe ideeën over openbaar bestuur hun intrede. Een grote vraag is echter of de Britten van het begin af aan van plan waren om Kaap de Goede Hoop fundamenteel te hervormen. Van oudsher wordt benadrukt dat de nieuwe machthebbers zichzelf aanvankelijk zagen als tijdelijke bestuurders en daarom zo min mogelijk ingrepen. De VOC nederzetting leek bovendien weinig potentieel te hebben, noch maakten plaatsen als Stellenbosch, Swellendam en Graaff-Reinet veel indruk. Toch wijzen steeds meer historici erop dat veel Britten al vroeg verregaande voorbereidingen troffen om de Kaap te integreren in het Britse Rijk. Van origine Nederlandse gebruiken en instituties zouden plaats moeten maken voor de Britse manier van doen. Het lijkt erop dat de Britse machthebbers constant hebben moeten afwegen of de Kaap ‘verengelt’ moest worden of juist zijn Nederlandse karakter moest behouden.

In het navolgende wil ik een aanzet geven tot verder onderzoek naar de bestuurlijke veranderingen aan de Kaap de Goede Hoop in de periode 1795-1814. Om te beginnen schets

1 H. Giliomee, *Die Kaap tydens die Eerste Britse Bewind*, Kaapstad, 1975, 12-13; L. Thompson, *The political mythology of apartheid*, New Haven en London, 1985, 242.

2 A. Schrikker, *Dutch and British colonial intervention in Sri Lanka, 1780-1815: expansion and reform*, Leiden, 2007.

ik de situatie vóór de Britse overname. Daarna behandel ik de ontwikkelingen gedurende het eerste Britse bewind (1795-1802), de Bataafse periode (1803-1806) en de periode na 1806 toen duidelijk werd dat de Kaap nooit zou worden teruggegeven aan de Nederlandse staat. Ten slotte zal ik enkele parallellen trekken tussen het napoleontische rijk en het Britse rijk. Uiteraard hadden de Fransen en Britten compleet verschillende doelen voor ogen. En de karakters van beide regimes waren ontegenzeggelijk fundamenteel verschillend. Niettemin moest zowel in Nederland als in Zuid-Afrika een nieuw gebied binnen een groot rijk geïntegreerd worden. Bestaande instituties dienden binnen een groter imperiaal systeem gepast te worden. Dat doet de vraag rijzen in hoeverre Britten en Fransen tegen vergelijkbare problemen aanliepen en vergelijkbare methoden hanteerden.

Kaap de Goede Hoop onder VOC bestuur

In het jaar 1803 bracht de Amerikaanse koopman Robert Semple een bezoek aan Kaapstad, een havenstad die in de voorgaande jaren twee keer in andere handen was overgegaan. De Britten hadden in 1795 het bestuur overgenomen van de Verenigde Oost-Indische Compagnie, en de Britse regering had bij de Vrede van Amiens in 1802 erin toegestemd de Kaap over te dragen aan de Bataafse Republiek. Semple merkte op dat de inwoners van de Kaap allerm minst een homogene groep vormden: ‘zij zijn noch Engels, noch Frans, noch Nederlands [...] maar een uitzonderlijke mix van alles tezamen’.³ Wanneer we bedenken dat Semple in zijn observatie de inheemse Afrikanen, kleurlingen en slaven buiten beschouwing laat, wordt het duidelijk dat de Kaap in de vroege negentiende eeuw een zeer gefragmenteerde samenleving herbergde. Hoe was deze tot stand gekomen?

Lange tijd werd de Kaap de Goede Hoop slechts incidenteel aangedaan door passerende schepen. Hoewel de Kaap de Goede Hoop al anderhalve eeuw op de route lag naar Oost-Indië, was het pas in 1652 dat het kwam tot een permanente Europese aanwezigheid. Toen stichtte de VOC een nederzetting aan de Tafelbaai met als voornaamste doel het bevoorraden van Oost-Indiëvaarders. Het koloniseren van het zuidelijkste puntje van Afrika was niet het doel. Toch groeide de nederzetting steeds verder landinwaarts. De voornaamste reden was dat de VOC vanaf 1657 medewerkers toestond om vrijburgers te worden en particulier gewassen te verbouwen, die tegen een vaste prijs aan de Compagnie moesten worden verkocht. Hierdoor ontstond gestaag een gemeenschap van kolonisten die verder en verder het binnenland introk. Deze boeren maakten inbreuk op de landbouwgronden van de inheemse Khoikhoi (die denigrerend ‘Hottentots’ werden genoemd) en het leefgebied van de jager-verzamelaars San (aangeduid als ‘Bosjesmans’). Vooral de Khoikhoi gemeenschap leed enorm aangezien de Europeanen zich de beste gronden, bronnen en waterstromen toe-eigenden. In combinatie met een pokkenepidemie, betekende dit een vernieti-

³ ‘They are neither English, nor French, nor Dutch [...] but a singular mix of all together’. N. Worden, E. van Heyningen en V. Bickford-Smith, *Cape Town. The making of a city: an illustrated social history*, Hilversum, 1998, 89.

ging van hun leefwijze. Tegen het einde van de achttiende eeuw ging het restant van de Khoikhoi op in de Kaapse gemeenschap – de *jure* als vrije individuen, de *facto* niet veel beter af dan de Oost-Afrikaanse en Indische slaven die in groten getale werden aangevoerd.⁴

Aan het hoofd van de Kaapnederzetting stond de door de Heren XVII benoemde gouverneur, die werd bijgestaan door een luitenant-generaal ('secunde') en een zevenkoppige Politieke Raad. Deze VOC-dienaren maakten de voornaamste lokale wetgeving. Daarnaast was er de Raad van Justitie die fungeerde als het hoogste plaatselijke gerechtshof in strafrechtelijke en grotere civiele zaken. Zoals de schout in de Republiek zowel hoofdofficier, hoofd van politie en onderdeel van de schepensbank was, zo trad de fiscaal op als openbaar aanklager en voorzitter van de Raad van Justitie. Dit orgaan bestond vanaf 1783 uit zes VOC ambtenaren en zes burgers, maar het dertiende lid (de voorzitter) kwam altijd uit de Compagnie. Ook andere colleges, zoals de Weeskamer en het Hof voor Huwelijksake Zaken, werden op een dergelijke wijze bestuurd. Zelfs de predikanten van de Hervormde Kerk, lange tijd de enig toegestane kerk, waren ambtenaren in dienst van de VOC. En aangezien alle burgerleden werden benoemd door de gouverneur en de Politieke Raad, was de macht van de Compagnie zeer groot.⁵

De belangen van de burgerij werden behartigd door een – eveneens door de gouverneur benoemd – College van Burgerraden waarin zes vrije burgers zitting hadden. Drie leden hiervan verrichtten, samen met drie VOC-ambtenaren uit de Raad van Justitie gemeentelijke functies, zoals het toezicht op de wijkmeesters. Buiten de Kaap lagen drie uitgestrekte buitendistricten: Stellenbosch, Swellendam en Graaff-Reinet. In elk van de buitendistricten zorgde een landdrost voor het bestuur, samen met een aantal zogeheten heemraden. Het College van Landdrost en Heemraden vertegenwoordigde de VOC op het platteland. Ook fungeerde het als gerechtshof voor kleine civiele zaken en stond de landdrost aan het hoofd van de ordehandhaving, bijgestaan door enkele veldwachtmeesters. De landdrost stond op de loonlijst van de Compagnie. Hij werd door de vrijburgers vaak met argusogen bekeken. De heemraden – die wel afkomstig waren uit de plaatselijke elite – ontvingen geen salaris voor hun werkzaamheden.⁶

De Compagnie bepaalde, kortom, alle facetten van het maatschappelijk leven op de Kaap en de relatie tussen vrijburgers en compagniesdienaren was derhalve zeer ongelijk – om van de overige inwoners nog maar te zwijgen. De Kaap bleef tot het einde van de achttiende eeuw door de VOC gedomineerd. Hoewel de absolute macht van de VOC in de patriottentijd aan de kaak werd gesteld door de lokale burgerij kwam het nauwelijks tot hervormingen. Weliswaar sympathiseerden de patriotten in Nederland met hun geestverwanten in Zuid-Afrika, maar de Kaap stond altijd in de schaduw van Oost-Indië – hetgeen

4 L. Guelke en R. Shell, 'Landscape of conquest: frontier water alienation and Khoikhoi strategies of survival, 1652-1780', *Journal of Southern African Studies*, 1992, 803-824; R.S. Viljoen, 'Disease and society: VOC Cape Town, its people and the smallpox epidemics of 1713, 1755 and 1767', *Kleio*, 1995, 42.

5 G.J. Schutte, 'Company and colonists at the Cape', in: Richard E. en H. Giliomee (red.), *The shaping of South African society, 1652-1840*, Middletown Connecticut, 1989, 290.

6 W. Dooling, *Slavery, emancipation and colonial rule in South Africa*, Scottsville, 2007, 42-44; Giliomee, *Die Kaap*, 88-89.

overigens ook het geval was voor West-Indië.⁷ De VOC-elite zat stevig in het zadel toen in 1795 de Bataafse Revolutie uitbrak.

De Britse verovering van Kaap de Goede Hoop

Kort nadat stadhouder Willem V naar Engeland gevlucht was, gaf hij de overzeese nederzettingen het bevel om de Britse troepen toe te laten. Toen de Britse marine op 11 juni 1795 Valsbaai binnenvoer, bleek echter dat de Kaapse autoriteiten slechts gebrekkig ingelicht waren over de Bataafse omwenteling, waardoor het bevel van de stadhouder weinig indruk maakte. De Politieke Raad besloot de Britse troepen niet te laten landen maar wel te bevoorraden. Toen eenmaal duidelijk was geworden dat de Republiek revolutionair was geworden, leidde dat tot twijfel. Enerzijds waren de opgetrommelde burgermilities vaak pro-Frans, anderzijds werd men in prinsgezinde kringen liever Brits dan een bondgenoot van de Fransen. En de Britten zaten allerminst te wachten op een langdurig gevecht met de Kapenaren. Na een korte strijd (de zogeheten Slag om Muizenberg) werd op 16 september 1795 de capitulatie getekend te Rustenburg. De voorwaarden van de capitulatie bepaalden dat alle VOC-bezittingen over zouden gaan op de Britten, de privé-eigendommen van Compagniedienaren zouden niettemin gerespecteerd worden. Er zouden geen nieuwe belastingen worden geheven.⁸ De burgers werd niet verplicht om in Britse dienst te treden. En zij zouden ‘alle haare Voorregten, welke thands genieten, blijven behouden, zo wel als der presente Godsdienst, zonder eenige Verandering’.⁹

De macht kwam in handen van Generaal Sir James Henry Craig, die tot de komst van de eerste civiele gouverneur, als gouverneur optrad. Hoewel het nieuwe bestuur impliceerde dat het Britse bestuur tijdelijk zou zijn, werd de Britse koning soeverein. Aan hem moesten de nieuwe Britse onderdanen een eed van getrouwheid afleggen. Alleen de burgers van Graaff-Reinet bleven zeer lang weigeren om de Britse koning te erkennen, in de hoop dat de Bataafse Republiek hen met Franse hulp zou komen bevrijden. Dit was dan ook de grootste vrees van de Britten. Het trauma van de Amerikaanse Revolutie en de Europese revoluties had geleid tot het schrikbeeld van wat zij ‘jacobinisme’ noemden. Alle denkbeelden die maar enigszins democratische trekken vertoonden (ongeacht of deze werkelijk iets van doen hadden met de ideeën van de Jacobijnen) werden als uiterst verdacht gezien. De Britse reiziger Robert Percival schreef enkele jaren later dat de ‘bloedige principes van Marat Robespierre’ steeds meer aanhang hadden kregen en het jacobinisme in 1795 op het punt had gestaan de Kaapkolonie te ruïneren.¹⁰

7 G.J. Schutte, *De Nederlandse patriotten en de koloniën. Een onderzoek naar hun denkbeelden en optreden, 1770-1800*, Groningen, 1974, passim; A.J.B. Sirks, ‘De Staatsregeling en de koloniën’, in: O. Moorman van Kappen en E.C. Coppens (red.), *De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798*, Nijmegen 2001, 200.

8 Giliomee, *Die Kaap*, 44-45; E.A. Walker, *A history of Southern Africa*, London, 1956, 121-122.

9 G.M. Theal (ed.), *Records of the Cape Colony*, dl. 1, Londen, 1897, 129.

10 ‘The sanguinary principles of Marat Robespierre, were by that time not only sown, but also growing to maturity [...]

Er moest een nieuwe vorm van bestuur komen. Immers, de VOC, die alle touwtjes in handen had gehad, was plots verdwenen en daarmee de instantie die de benoemingen in de verschillende bestuursorganen regelde. De Politieke Raad werd per direct opgeheven. Er waren drie opties die de Britten overwogen. Ten eerste kon de bestaande militaire bestuursvorm gehandhaafd blijven. Dat zou wel zorgen voor een goede repressie van ongewenste oppositie, maar zou niet samengaan met het verzoeningsbeleid dat de Britten nastreefden. Ten tweede kon gekozen worden voor bestuur door, of gezamenlijk met, de Britse East India Company. Maar deze had weinig interesse voor Kaap de Goede Hoop. De derde optie, waarvoor uiteindelijk gekozen werd, was om van de Kaap een kroonkolonie te maken die geleid zou worden door een civiele gouverneur. Op die wijze kon de regering in Londen het beste toezien op de ontwikkelingen in de overzeese gebieden. Deze bestuursvorm was kort daarvoor reeds geïmplementeerd in Frans West-Indië en leek ook gepast voor de Kaapse omstandigheden.¹¹

Generaal Craig was gebonden aan de instructies die hij uit Londen had gekregen. Hem werd opgedragen om terughoudend op te treden en zo min mogelijk hervormingen door te voeren die op grote weerstand zouden stuiten. Omdat met de Britse machtsovername het onderscheid tussen VOC-dienaren en vrijburgers was verdwenen, moesten er veranderingen worden aangebracht in de verscheidene bestuurscolleges. Voorheen bestond er, zoals gezegd, een College van Burgerraden, waarvan drie leden samen met drie VOC-dienaren gemeentelijke functies verrichtten. Nu gingen deze bevoegdheden over op één ‘nieuw’ orgaan dat zichzelf het College van Burgerraden bleef noemen maar vooral bekend staat als de Burgersenaat. De taken van de Burgersenaat omvatten onder andere het onderhoud van wegen en openbare gebouwen en het toezien op de openbare orde. De zes leden van de Burgersenaat werden door de gouverneur benoemd uit een lijst van kandidaten, opgesteld door de zittende leden van de Burgersenaat.¹²

Verder begonnen de Britten de oude belastingen van de VOC te vervangen door een efficiënter fiscaal systeem en (financieel) beheer van regeringseigendommen – al waren zij gebonden aan de capitulatievoorwaarden. Gevoeliger lagen maatregelen op het gebied van het strafrecht. Craig verbood in januari 1796 het martelen van verdachte Khoi en slaven, evenals radbraken en bepaalde vormen van de doodstraf. De Raad van Justitie keerde zich tegen het besluit om nog alleen verhangning en onthoofding toe te staan. De ‘onbeschaafde’ slaven zouden zich hier niet door laten afschrikken, daarom zou de doodstraf voor slaven gepaard moeten gaan met zoveel mogelijk lichamelijk lijden.¹³ Hier zien we dus meteen de tweespalt waarin de Britse bestuurders terecht kwamen: enerzijds was het uitgangspunt om als tijdelijke bestuurders zo weinig mogelijk te veranderen, anderzijds

Jacobinism was ready to involve the colony in destruction’. R. Percival, *An account of the Cape of Good Hope; containing an historical view of its original settlement by the Dutch, its capture by the British in 1795, and the different policy pursued there by the Dutch and British governments*, Londen, 1804, 306-307.

¹¹ M. Boucher en N. Penn, *Britain at the Cape: 1795 to 1803*, Houghton, 1992, 69.

¹² Giliomee, *Die Kaap*, 89-90.

¹³ Theal (ed.), *Records of the Cape Colony*, dl. 1, 303-309.

voelden zij zich geroepen om toch daar in te grijpen waarin de bestaande situatie te zeer indruiste tegen hun eigen waarden.

Een Britse kroonkolonie (1797-1802)

Generaal Craig moest tot zijn teleurstelling in 1797 het veld ruimen voor een civiele gouverneur. De aanstelling van de zeer ervaren en uiterst capabele George Macartney was een schok voor de Kaapse elite, die meende dat de Britse aanwezigheid tijdelijk zou zijn. Macartney maakte er namelijk geen geheim van dat hij de Kaap, net als Ceylon, van zo'n groot commercieel belang vond, dat het gebied nimmer zou moeten worden teruggegeven. De Kapenaren werden bovendien gedwongen hun eed aan de Britse koning te hernieuwen, hetgeen leidde tot ernstige verdeeldheid. Toen vijftig kolonisten dit weigeren, dreigde de gouverneur hen uit te zetten naar Batavia of een andere Nederlandse nederzetting, waarop zij alsnog toestemden.¹⁴

Met George Macartney's ambtsaanvaarding, op 5 mei 1797, werd de Kaap formeel een kroonkolonie. Dat is een systeem waarin alle macht geconcentreerd is in één gezagsdrager die optreedt als vertegenwoordiger van de Kroon. Gouverneur Macartney kreeg daarmee vrijwel absolute macht – wetgevende macht, uitvoerende macht en rechterlijke macht in één – mits hij uiteindelijk verantwoording aflegde aan de regering in Londen. Anders dan zijn voorganger werd Macartney in zijn instructies van eind 1796 aangespoord om wel degelijk grondige hervormingen door te voeren. Zijn voornaamste medewerker was de koloniale secretaris, Andrew Barnard, die optrad als schakel tussen Macartney en alle overige overheidsorganen. In de rechtspraak werd hij bijgestaan door de fiscaal die in de Raad van Justitie optrad als aanklager in criminele zaken en verantwoordelijk was voor de ordehandhaving. Buiten Kaapstad werd de gouverneur vertegenwoordigd door de landdrossen.¹⁵

James Henry Craig had de Burgersenaat min of meer in stand gehouden en nieuwe taken gegeven. Macartney bracht hier geen wijzigingen in aan. De Burgersenaat beschouwde zichzelf als een soort vertegenwoordigend lichaam en trachtte het beleid van de gouverneur te beïnvloeden. Petities van de burgerraden werden echter meestal beleefd afgewezen met het advies aan de burgerraden om zich vooral tot de eigen taken te beperken.¹⁶ Het Britse bestuur hoopte geruisloos nieuwe hervormingen door te voeren zonder de Kaapse elite voor het hoofd te stoten, maar dit stond niet per se garant voor een soepele samenwerking. De Burgersenaat haalde zich bijvoorbeeld in 1798 de woede van gouverneur Macartney op de hals. Gouverneur Macartney wilde namelijk het stadhuis gebruiken om een diner te geven ter ere van de verjaardag van de koning. De leden van de Burgersenaat wei-

¹⁴ Giliomee, *Die Kaap*, 63-65.

¹⁵ Giliomee, *Die Kaap*, 91-94.

¹⁶ William M. Freund, 'The Cape under the transitional governments, 1795-1814', in: Richard Elphick en Hermann Giliomee (red.), *The shaping of South African society, 1652-1840*, Middletown Connecticut, 1989, 345.



Deze afbeelding van J.C. Frederici toont de Britse oorlogsschepen (E) die de Nederlandse troepen bij Muizenberg (B) onder vuur nemen. Links landen de Britse troepen (D), rechts trekken de Nederlandse troepen zich terug richting Kaapstad (C).

gerden dit echter, waarop Britse soldaten met geweld het stadhuis in bezit namen en hun eigen vlag hezen.¹⁷

Hoe moest het verder met de rechtspraak? Volgens de Britten was een hervorming van de Raad van Justitie noodzakelijk. Voorheen hadden de leden van deze raad lucratieve nevenfuncties binnen de VOC, maar daar was een einde aan gekomen. Macartney verminderde het aantal leden van de raad tot zeven, plus de fiscaal en een voorzitter, en hij zorgde voor vaste salarissen. Dit moest leiden tot een effectievere rechtspraak. Om ervoor te zorgen dat de werkdruk van de raad omlaag zou gaan kregen de colleges van landdrost en heemraden meer zaken te behandelen. Een prangend probleem was dat er al anderhalf jaar geen mogelijkheid was om in hoger beroep te gaan bij het hooggerechtshof in Batavia. Voortaan zouden de gouverneur en zijn luitenant-gouverneur deze rol vervullen. In het uiterste geval moest de Privy Council zich over zaken uitspreken. Onafhankelijk van de Raad van Justitie werd gerechtshoven voor militaire en vlootaangelegenheden ingesteld.¹⁸

In de wetgeving werden enkele wijzigingen aangebracht. Waar het Craig niet gelukt was om de tortuur aan banden te leggen, lukte dat Macartney wel. Verder werd, tot ongenoegen van veel Britten aan de Kaap, in Londen besloten dat het Rooms-Hollands recht onge-

17 Worden, Van Heyningen en Vivian Bickford-Smith, *Cape Town*, 87.

18 Giliomee, *Die Kaap*, 95-97.

moeid zou worden gelaten. Secretary of State Lord Robert Hobard bepaalde ook dat het Rooms-Hollands recht moest worden toegepast op geboren Britse onderdanen, zoals onder meer in Martinique was gebeurd met het Franse recht.¹⁹ In de loop van de tijd zouden er tal van conflicten ontstaan, zeker naarmate meer Britten naar Zuid-Afrika emigreerden.

Onder Macartney lukte het om een efficiënter financieel systeem te introduceren. Verantwoordelijk voor financiën werd John Barrow, die in 1797 met Macartney was meegekomen als diens privésecretaris. Barrow werd aangesteld als *auditor-general*. Er kwam een *board of revenue*, bestaande uit een *receiver of revenue*, *receiver of land revenue*, en een *receiver of customs revenues and tithes on wheat and wine*. Zij moesten maandelijks aan Barrow rapporteren. De resultaten waren gunstig: het bestuur was in staat om meer belasting te innen en om dat geld efficiënter te besteden. Weliswaar moesten de inwoners meer belasting betalen dan voorheen, maar zij konden dit relatief eenvoudig opbrengen, ten eerste omdat de economie duidelijk verbeterd was. Kooplieden profiteerden van de aantrekkelijke handel en de middenstand deed goede zaken dankzij het aanzienlijke Britse garnizoen. Ten tweede werden alle ambtenaren onder de Britten beter betaald dan voorheen. De VOC had haar medewerkers vaste salarissen betaald, maar deze waren zeer laag. Daardoor was het *usage* om het salaris aan te vullen, bijvoorbeeld door middel van bijbanen of in enkele gevallen door steekpenningen. De Britten verhoogden de salarissen als compensatie voor het verbod op bijverdiensten dat zij instelden; voortaan waren er alleen nog de vaste salarissen. Zodoende wisten Macartney en zijn medewerkers in korte tijd een solide bestuur op te zetten.²⁰

Gouverneur Macartney moest vanwege zijn slechte gezondheid in november 1798 terugkeren naar Groot-Brittannië. Zijn opvolger Sir George Yonge was beduidend minder bekwaam, maar kon de vruchten plukken van de hervormingen van zijn voorganger. Toch had de *Colonial Office* in Londen niet het idee dat de Kaap bijzonder veel bijdroeg aan het eigen koloniale rijk. Met het tekenen van de Vrede van Amiens (1802) nam Groot-Brittannië relatief gemakkelijk afstand van Kaap de Goede Hoop. Maar de teruggave van de Kaap aan de Nederlanders werd door veel Britten betreurd. Enkelen riepen hun landgenoten op om de Kaap opnieuw in te lijven. De eerder genoemde Robert Percival betoogde dat de Britten veel hadden bereikt, zoals rechtvaardiger straffen en het inperken van de macht van de fiscaal. Vaak zagen Britse emigranten zichzelf als brengers van de beschaving. Zo werd aandacht gevraagd voor het lot van de slaven. Volgens meerdere auteurs hadden de huwelijken tussen Britse officieren en Kaapse jongedames reeds geleid tot de gestage introductie van de Britse omgangsvormen. Een herovering van de Kaap zou de Britten in staat stellen hun goede werk voort te zetten, zo werd betoogd.²¹ Zeer invloedrijk waren de geschriften van John Barrow, die suggereerde dat vooruitgang en modernisering alleen mogelijk waren indien Nederlandse instituties, tradities en waarden zouden worden vervangen door Britse.²²

¹⁹ Walker, *A history of Southern Africa*, 126.

²⁰ Boucher en Penn, *Britain at the Cape*, 132.

²¹ Percival, *An account of the Cape of Good Hope*, 310-315; *Gleanings in Africa; exhibiting a faithful and correct view of the manners and customs of the inhabitants of the Cape of Good Hope and surrounding country*, London, 1806, 25-26.

²² S. Dubow, *A commonwealth of knowledge. Science, sensibility and white South Africa, 1820-2000*, Oxford, 2006, 19-21.

De Bataafse tijd in Zuid-Afrika (1803-1806)

De Bataven kregen een Kaapkolonie in handen die al aanzienlijk efficiënter was geworden op bestuurlijk en financieel vlak. Zij wilden hier hun eigen hervormingen aan toevoegen. De Bataafse Republiek zond op 5 augustus 1802 twee bestuurders naar Kaap de Goede Hoop: commissaris-generaal Jacob Abraham de Mist en generaal Jan Willem Janssens. De Mist was een Bataafs revolutionair die in de jaren voor 1802 verschillende ambten bekleedde binnen de Bataafse overheid. In 1800 was hij gekozen tot lid van de zogeheten Aziatische Raad die was ingesteld om de bezittingen van de voormalige VOC te beheren. De Mist werd gewaardeerd om zijn kunde en werd door het Staatsbewind opgedragen om 'de nodige ordre te stellen op het beleid der Regeering en in het algemeen op alles wat verder tot een goede en richtige administratie van Justitie, Finantie, Policie en verdediging behoort'.²³ Jacob Abraham de Mist had kennis genomen van het werk van John Barrow en kon zich vinden in diens kritiek op de – in hun ogen – 'archaïsche instellingen' van VOC-oorsprong. De Mist was ervan overtuigd dat hij de nederzetting in Zuid-Afrika grondig kon omvormen tot een bloeiende kolonie met een efficiënt en professioneel bestuur. Generaal Jan Willem Janssens was een van origine prinsgezinde militair die sinds de Bataafse Revolutie actief was geweest binnen het bestuur als 'commissaris der Franse troepen in soldij van de Bataafse Republiek' en secretaris-generaal van oorlog en vervolgens Secretaris van Oorlog (de voorloper van de Minister van Defensie).²⁴ Anders dan De Mist had de meer conservatieve Janssens twijfels bij de Zuid-Afrikaanse operatie. Toch hebben de twee goed samengewerkt. Ondanks dat Janssens formeel ondergeschikt was aan De Mist, hield Janssens zich vooral bezig met de reorganisatie van het leger en stortte De Mist zich, tot het neerleggen van zijn functie in februari 1804, vrijwel uitsluitend op bestuurlijke en juridische hervormingen.²⁵

Het bestuur van de kolonie kwam nu toe aan de gouverneur, wiens macht voortaan niet meer werd beperkt door een luitenant-gouverneur. Daarentegen blies De Mist de Politieke Raad nieuw leven in als de Raad van Politie. Net zoals voorheen was de Raad volledig afhankelijk van de gouverneur. Bovendien bestond de Raad vrijwel volledig uit tamelijke jonge Nederlanders, wat niet bijdroeg aan het aanzien ervan. Gouverneur Janssen had weinig respect voor de raadsleden en deed zijn eigen zin.²⁶ Net als de Britse gouverneurs die hem voorgingen was hij zeer machtig. Het bestuur op het platteland werd verbeterd door de instelling van twee nieuwe districten (Tulbagh en Uitenhage), en door nieuwe reglementen waarin de taken van plaatselijke bestuurders voor het eerst duidelijk werden omschreven.²⁷

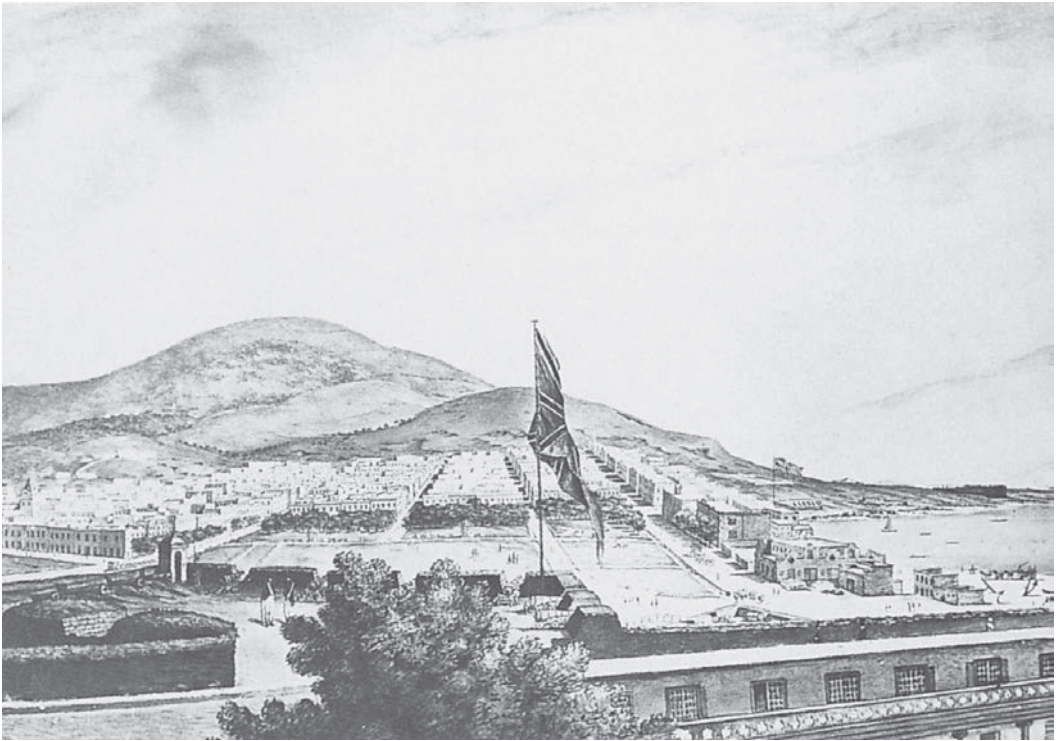
²³ J. Haak (ed.), *Journal d'Adrichem (1806-1809) en Journal de la Haye (1810-1813)*, 's-Gravenhage, 1981, XXXI.

²⁴ 'Jhr. J.W. Janssens', Parlementair Documentatie Centrum, Universiteit Leiden. <http://www.parlementairdocumentatiecentrum.nl/id/vg09llsxlfbq>; geraadpleegd op 26 augustus 2011.

²⁵ William M. Freund, *Society and government in Dutch South Africa: the Cape and the Batavians, 1803-6*, New Haven, Yale University, onuitg. dissertatie, 1971, 122-123, 141-148.

²⁶ Freund, *Society and government*, 167-169.

²⁷ G.W. Eyberts (ed.), *Bepalingen en instructiën voor het bestuur van de buitendistricten van de Kaap de Goede Hoop (1805)*, Amsterdam, 1922.



Zicht op Kaapstad, gezien vanuit Kasteel de Goede Hoop. Deze tekening is van de hand van Lady Anne Barnard, echtgenote van de koloniale secretaris Andrew Barnard en bij officiële gelegenheden de gastvrouw van gouverneur Macartney.

Ook de rechterlijke macht werd hervormd. De wijzigingen die de Britten hadden aangebracht in de Raad van Justitie werden in grote lijnen overgenomen. Maar De Mist wilde een verdere professionalisering van de Raad van Justitie. Voortaan dienen de zeven leden van de Raad van Justitie geschoolde juristen te zijn in plaats van leken. Bovendien zouden leden voortaan geen andere functie meer mogen bekleden en konden burgers in beroep gaan bij het Nationaal Gerechtshof in Den Haag in plaats van bij de gouverneur. Janssens, die dit zag als een aantasting van zijn positie, draaide de laatste maatregel na een jaar weer terug. Verder werd het ambt van fiscaal door De Mist afgeschaft en vervangen door dat van procureur-generaal. Dit was een oppervlakkige verandering want feitelijk waren de taken van de fiscaal al jaren eerder teruggebracht tot die van hoofdofficier.²⁸

De Mist had aanvankelijk voorgesteld om burgers enige zeggenschap te geven over het dagelijkse bestuur. Er zou, als opvolger van de Burgersenaat, een democratisch gekozen Raad der Gemeente moeten komen met een eigen takenpakket. Dit orgaan bleef bepaalde belastingen heffen en toezien op de openbare orde, infrastructuur, onderwijs, veiligheid

²⁸ Freund, *Society and government*, 169-172.

en algehele ‘morele’ toestand van de stedelijke samenleving, zonder daarvoor bijzonder veel financiële middelen te hebben. Al zou de Raad der Gemeente nooit worden verkozen, toch wierpen de leden ervan zich soms op als belangenbehartigers van de burgerij. De Raad had dan ook een ceremonieel karakter. In een uitgebreide plechtigheid in 1804 leidde De Mist een processie van het Kasteel naar het Stadhuis om daar de Raad van Gemeente Van Riebeecks wapen te geven. Voortaan zou de plaats Van Riebeeckstad moeten gaan heten.²⁹

Jacob Abraham de Mist had nog meer plannen voor de Kaap. Zo ijverde hij voor de modernisering van de landbouw en de economie. Ook voorzag De Mist een gestage afbouw van slavenarbeid, die hij als onnodig voor de ontwikkeling van de Bataafse Kaapkolonie zag. In de praktijk was het echter niet haalbaar om alle ideeën van De Mist uit te voeren, te meer daar Janssens na het vertrek van De Mist zijn gezag kon versterken.³⁰ Toch zijn er drie beleidsterreinen waarop de Bataven aanzienlijke hervormingen hebben doorgevoerd, te weten de scheiding tussen kerk en staat, het lager onderwijs en de huwelijksregelgeving. Deze Bataafse maatregelen uit 1804 vonden een gunstig onthaal in Zuid-Afrika.³¹

De zogeheten ‘Kerkordre’ betekende een einde van de begunstiging van de Hervormde Kerk, alle religies waren voortaan gelijk voor de wet – een maatregel waar vooral de aanzienlijke Lutherse gemeenschap de vruchten van plukte. Alleen door het bestuur goedgekeurde kerkgemeenschappen werden toegestaan, en predikanten werden voortaan niet meer door de staat betaald. In de praktijk stond het bestuur klaar om alle kerken financieel bij te staan, mits zij gezagsgetrouw waren, hetgeen gewaardeerd werd door de kerkgemeenschappen. Deze mix van staatstoezicht en wederzijds respect heeft goed gewerkt.³²

De Schoolordre van 1804 introduceerde een nieuw onderwijssysteem. In de Zuid-Afrikaanse historiografie wordt de Schoolordre gezien als een mijlpaal in de geschiedenis van het onderwijs. Het betekende de secularisering van het onderwijs en de vaststelling van de staatsverantwoordelijkheid voor scholing. Verrassend genoeg heeft Maatschappij tot Nut van ’t Algemeen, die aan de basis stond van de Bataafse Schoolwet van 1806, ook een belangrijke rol gespeeld in Zuid-Afrika. In juli 1802 was een afdeling van het Nut opgericht door Johannes Vermaak, die in de jaren daarvoor in de Bataafse Republiek kennis had gemaakt met het Nutsonderwijs. De Mist klopte aan bij het Nut bij zijn plannen voor een nieuw schoolsysteem. Gelijktijdig met de Schoolordre werd een nieuwe moderne school opgericht die bekend is komen te staan als de ‘Tot Nut’ school. Deze school, die geïnspireerd was op de vooruitstrevende Nutsscholen in Nederland, werd snel populair en was tot

29 Worden, Van Heyningen en V. Bickford-Smith, *Cape Town*, 88.

30 R. Ross, ‘Abolitionism, the Batavian Republic, the British and the Cape Colony’, in: Gert Oostindie (red.), *Fifty years later. Antislavery, capitalism and modernity in the Dutch orbit*, Leiden, 1995, 180-181; Walker, *A history of Southern Africa*, 136.

31 J.F.A. Braster, ‘De Schoolwet van 1806’, in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum, 2006, 147-152; voor de Schoolwetten van 1801 en 1803 [sic] en hun voorgeschiedenis; D.J. Schoon, ‘Lodewijk Napoleon en de regeling der Godsdiensten in Holland’, in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum, 2006, 77-83; A.H. Huussen Jr., ‘Le droit du mariage et de la famille dans la République batave: droit révolutionnaire ou droit intermédiaire?’, in: *La Révolution et l’ordre juridique privé, rationalité ou scandale?* Orléans, 1988, 541-550.

32 Freund, *Society and government*, 214-224.

ver in de negentiende eeuw de meest vooraanstaande school in Kaapstad.³³

De nieuwe Bataafse huwelijksregelgeving was een enorme verbetering. Tot 1804 was het in de Kaapkolonie een enorme opgave om te trouwen. Er was maar een Hof van Huwelijks-Zaken, in Kaapstad, dat toestemming kon verlenen tot het aangaan van een huwelijk. Voortaan mochten de landdrost en twee heemraden een burgerlijk huwelijk voltrekken, waardoor verloofden de reis naar Kaapstad niet meer hoefden te maken. Volgens een tijdgenoot was een koppel uit Graaff Reinet al snel twee maanden bezig heen en terug per ossewagen. Het verhaal gaat dat twee verloofden ooit op de lange heenweg van gedachten waren veranderd en beiden in Kaapstad aankwamen met een nieuwe aanstaande.³⁴

De definitieve integratie van Kaap de Goede Hoop in het Britse rijk

In Europa was de strijd tussen Groot-Brittannië en Frankrijk inmiddels weer opgelaaid. Het was een kwestie van tijd voordat ook Zuid-Afrika hierin zou worden betrokken. Gedurende de kerstdagen van 1805 landden de eerste Britse troepen op Kaap de Goede Hoop en begin 1806 kwam het bij het plaatsje Blaauwberg tot een veldslag tussen de Bataafse en Britse troepen. Met de capitulatie van generaal Janssens kwam definitief een einde aan de Nederlandse periode in Zuid-Afrika. Opmerkelijk is dat Lodewijk Napoleon samen met zijn broer nog een poging heeft willen doen om de Kaap, Curaçao en Suriname op de Britten te heroveren, maar deze plannen zijn nooit uitgevoerd.³⁵ Hoewel de inwoners van de Kaap niet ontevreden waren geweest over het Bataafse bestuur, kostte het de meesten weinig moeite om de nieuwe Britse overheersing te accepteren. Ten eerste kwam dat omdat ten tijde van Macartney de economie aanzienlijk was aangetrokken. Ten tweede waren er ondertussen veel informele contacten tussen Britten en Nederlandstalige inwoners ontstaan, niet in de laatste plaats vanwege de door historici vaak genoemde huwelijken tussen Kaapse jongedames en Britse officieren.³⁶ Niettemin bleven de Britten nog jarenlang in de minderheid.

De periode na 1806 werd gekenmerkt door meer continuïteit en minder hervormingsdrang dan in de jaren daarvoor. Hervormingen waren ook minder nodig. VOC-structuren waren reeds vervangen of aangepast en de Britse militaire overmacht had geleid tot rust. Bovendien was de Britse regering voornemens om geen grote veranderingen aan te brengen in veroverde koloniën zolang de oorlog duurde. Er werd besloten om van de Kaap weer een kroonkolonie te maken, zoals tijdens de eerste Britse bezetting. Formeel was de gou-

33 S. Howes, 'Tot Nut van het Algemeen' School, Cape Town 1804-1870: case study of a Cape school's response to political and philosophical changes in the 19th century, Stellenbosch, Universiteit van Stellenbosch, onuitg. Masterscriptie, 2004, 20-41.

34 Petrus Borchardus Borchards, *An autobiographical memoir [...] being a plain narrative of occurrences from early life to advanced age*, Kaapstad, 1861, 23-25, 190; Freund, *Society and government*, 214-224.

35 S. Reece, *Louis Bonaparte, roi de Hollande dans le système napoléonien (1806-1810)*, Parijs, École nationale des chartes, onuitg. thèse pour le diplôme d'archiviste paléographe, 2009, 116-118.

36 Giliomee, *Die Kaap*, 68.

verneur ondergeschikt aan Londen, maar in feite genoot hij veel autonomie, al was het maar vanwege de geografische afstand.³⁷

Met de omvorming tot Kroonkolonie verloor de Politieke Raad uiteraard het bestaansrecht. Verder werden slechts kleine wijzigingen aangebracht in het bestuur. De Burgerse-naat bleef voortbestaan, nagenoeg in dezelfde vorm, en vrijwel alle ambtenaren bleven op hun post zitten. In 1820 zou nog driekwart van de ambtenarij bestaan uit Nederlanders.³⁸ Ook op het platteland was er veel continuïteit in het bestuur, afgezien van de creatie van een nieuw district, George, in 1808. Landdrosten kwamen nog steeds uit de Kaapse elite en werden bijgestaan door plaatselijke boeren die heemraad of veldkornet waren. Tot 1814 bekleedde geen enkele Brit een van deze functies. Verder draaide de Britse gouverneur de Kerkordre weer terug in de hoop de gelovigen voor hem te winnen, maar hij was er niet van op de hoogte dat deze Bataafse maatregel breed gedragen werd door de Kaapse bevolking.

Ook opmerkelijk is dat de Britten de professionalisering van de Raad van Justitie terugdraaiden door weer niet-juridisch geschoolde leden toe te staan. De procureur-generaal werd weer fiscaal genoemd. Tot ongenoegen van de Britse nieuwkomers bleef het rechterlijk systeem hetzelfde: zaken bleven met gesloten deuren behandeld en de Kaap kreeg geen jurysysteem. Britten moesten knarsetandend toezien hoe het Rooms-Hollands recht van toepassing bleef, de voertaal in de rechtbank Nederlands en de deuren van de rechtbank gesloten. Pas in 1813 werd de Raad van Justitie in Kaapstad verplicht alle zaken met open deuren te behandelen.³⁹

Enkele belangrijke hervormingen werden doorgevoerd ten tijde van Du Pré Alexander, graaf van Caledon, die van januari 1807 tot juli 1811 gouverneur van de Kaapkolonie was. In 1811 werden de zogeheten *circuit courts* geïntroduceerd om het achterland te bedienen. Een dergelijke 'Rechtbank van Ommegang' was een rechtbank die in een groot gebied op verschillende locaties zittingen hield zodat de kolonisten niet meer de lange reis naar Kaapstad hoefden te maken. Twee leden van de Raad van Justitie behandelen twee maal per jaar – met open deuren – alle civiel- en strafrechtelijke zaken, met uitzondering van halszaken. Het was niet alleen een verbetering van het rechterlijk systeem maar ook een manier waarop de overheid haar grip op het platteland verstevigde.⁴⁰

Gouverneur Calendon heeft zijn naam gegeven aan de zogeheten 'Hottentot Code'. Deze wetgeving, ook wel Calendon Code genoemd, werd van kracht op 1 november 1809. Enerzijds was deze wetgeving een verbetering van de rechten van de Khoikhoi omdat zij beschermd werden tegen misbruik door grootgrondbezitters. Anderzijds werd voor het eerst

37 V.T. Harlow, 'Cape Colony, 1806-1822', in: E.A. Walker (red.), *The Cambridge History of the British Empire. Volume VIII: South Africa, Rhodesia, and the Protectorates*, Cambridge, 1936, 199-200.

38 Worden, Van Heyningen en V. Bickford-Smith, *Cape Town*, 91.

39 Freund, 'The Cape under the transitional governments', 346; Harlow, 'Cape Colony, 1806-1822', 209; Walker, *A history of Southern Africa*, 141; Voor de moeilijkheden die rezen met de toepassing van Brits en Romeins-Hollands familierecht zie V.C. Malherbe, 'In onegt verwekt: law, custom and illegitimacy in Cape Town, 1800-1840', *Journal of Southern African Studies*, 2005, 163-85; Vertrees Malherbe, 'Christian-Muslim marriage and cohabitation: an aspect of identity and family formation in nineteenth-century Cape Town', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 2008, 5-24.

40 Freund, 'The Cape under the transitional governments', 346-347; Walker, *A history of Southern Africa*, 141.

formeel vastgelegd dat er een ongelijke machtsverhouding was tussen blanke kolonisten en Khoikhoi. Voortaan moest een Khoikhoi ('Hottentot') een vaste woonplaats hebben en mocht deze niet verlaten zonder een pas, ondertekend door zijn werkgever en de landdrost of een veldkornet. Drie jaar later leidde nieuwe wetgeving ertoe dat Khoikhoi kinderen die tot hun negende jaar door kolonisten waren onderhouden nog tien jaar lang verplicht 'in de leer' moesten blijven. Deze maatregelen waren gedeeltelijk een reactie op de afschaffing van de slavenhandel in 1807. Omdat landeigenaren geen nieuwe slaven meer konden aanschaffen, gingen zij zoveel mogelijk Khoikhoi aan zich binden.⁴¹

Met de einde van de Franse inlijving in Nederland in november 1813, kwam de status van de voormalige Nederlandse overzeese gebieden ter discussie te staan. Op 13 augustus 1814 deed Nederland formeel afstand van de Kaap en stond niets meer de Britten in de weg om de Kaapkolonie definitief te integreren in het Britse Rijk. Toch veranderde er aanvankelijk weinig – niet in de laatste plaats omdat de nieuwe gouverneur, Lord Charles Henry Somerset, zeer conservatief was en een afkeer had van al te grote veranderingen. Een belangrijk moment was de benoeming in 1822 van de zogeheten Commission of Inquiry, die door de Britse overheid werd opgedragen om alle aspecten van het Zuid-Afrikaanse bestuur onder de loep te leggen.

Om de Kaapkolonie definitief te integreren, stelden de commissieleden aanzienlijke hervormingen voor, welke in de jaren daarna zouden worden doorgevoerd. Ten eerste moest er een capabel en onkreukbaar corps van ambtenaren komen, binnen een nieuw bestuurlijk kader dat niet gebaseerd was op Nederlandse instituties. De Burgersenaat werd opgeheven en op het platteland verdwenen de landdrosten, heemraden en veldkornetten. Hierdoor nam het aandeel van Engelstalige ambtenaren enorm toe. Ten tweede moest er een onafhankelijke rechterlijke macht komen die een tegenwicht kon bieden aan corruptie binnen de elite. Nog steeds domineerden Nederlandstaligen de advocatuur en andere juridische beroepen. Voortaan moesten zij hun graad in Groot-Brittannië halen, wilden zij hun beroep kunnen uitoefenen. Binnen enkele jaren werd Engels ook de officiële taal in de rechtbanken.⁴² Het duurde kortom tot de jaren twintig van de negentiende eeuw voordat het kwam tot drastische veranderingen waardoor oude instituties definitief verdwenen. De Kaapkolonie werd in deze jaren 'verengelst' en een integraal onderdeel van het Britse rijk.⁴³

Toch was er ook een Nederlandse erfenis. De belangrijkste doorwerking van de VOC-periode is natuurlijk het behoud van Rooms-Hollands recht geweest. Hoewel de Commission of Inquiry een algehele introductie van Engels recht had voorgesteld, kwam dat maar deels tot stand. Net als in Quebec werd het strafrecht naar Engels voorbeeld ingericht, aanzien de Rooms-Hollandse bepalingen als zeer gruwelijk werden bestempeld. Met de

41 Dooling, *Slavery, emancipation and colonial rule*, 63-65; Thompson, *A history of South Africa*, 57-58.

42 J.B. Peires, 'The British and the Cape, 1814-1834', in: R. Elphick en H. Giliomee (red.), *The shaping of South African society, 1652-1840*, Middletown Connecticut, 1989, 495-496.

43 James Sturgis, 'Anglicisation at the Cape of Good Hope in the early nineteenth century', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 1982, 5-32; V. Bickford-Smith, 'Revisiting anglicisation in the nineteenth-century Cape Colony', *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 2003, 82-95.

introductie van het jurystelsel was ook het Engelse positief-wettelijk bewijsstelsel in het strafrecht ingevoerd, terwijl in het privaatrecht het bewijsrecht ook Engelse invloed onderging.⁴⁴ Meer in het algemeen werd rechters geïnstrueerd zoveel mogelijk in de geest van de Engelse wetgeving recht te spreken, zeker wanneer de van oorsprong Nederlandse bepalingen onduidelijk of ontoereikend waren. Binnen deze kaders wilde de Britse regering het Rooms-Hollands recht deels laten voortbestaan.⁴⁵

Conclusie

In dit artikel heb ik een aanzet willen geven tot nieuw onderzoek naar de bestuurlijke veranderingen op de Kaap de Goede Hoop in de vroege negentiende eeuw. Ik hoop te hebben aangetoond dat de periode tussen de Bataafse Revolutie en de jaren twintig van de negentiende eeuw van grote invloed is geweest op de vorming van het moderne Zuid-Afrika – net zoals de napoleontische tijd dat voor Nederland is geweest. De periode vanaf 1795 was er aanvankelijk een van crisis en conflict in Zuid-Afrika. De VOC was in staat van ontbinding en daarmee eveneens de gehele structuur van de Kaapnederzetting. Na het verdwijnen van de VOC in 1795 volgden jaren van hervorming, waarbij verschillende Europese voorbeelden (zowel Britse als Bataafse) op de Kaap werden nagevolgd. Volgens de historicus William Freud zijn juist deze jaren van groot belang geweest voor latere ontwikkelingen, met name de introductie van vrijhandel, nieuwe economische groei en de geleidelijke ontmanteling van de slavernij en de daarmee gepaard gaande transformatie van de Kaapse samenleving.⁴⁶

Als het gaat om de bestuurlijke veranderingen is het belangrijkste dat zowel de Britten als de Bataven zich hebben toegelegd op de modernisering en professionalisering van het bestuur en het recht. Onder gouverneur Macartney werd in korte tijd een efficiënt bestuursapparaat gecreëerd dat voldeed aan de eisen van de moderne tijd. Enkele jaren later konden de Bataven hier hun hervormingen aan toevoegen. Dankzij deze reeks van veranderingen hoefden de Britten toen zij in 1810 de Kaap opnieuw in handen kregen nauwelijks te investeren in nieuwe maatregelen. De overeenkomsten met de napoleontische ingrepen in Nederland mogen duidelijk zijn. In beide gevallen ontstond een modern bestuursapparaat en een meer eenvormige rechtspraak. Bovendien lieten beide grootmachten hun invloed gelden door middel van militaire interventie. Toch zijn er ook duidelijke verschillen. De Franse inlijving kon voortbouwen op tien jaar Bataafse hervormingen en vier jaar bewind van Lodewijk Napoleon. Feitelijk betekende de Franse inlijving voor Nederland een overgang van het ene moderne systeem van bestuur en recht naar het andere systeem. Dat was in Zuid-Afrika niet het geval.

44 Voor het civiele bewijsrecht: R. Zimmermann, *Das römisch-holländische Recht in Süd-Afrika*, Darmstadt, 1983, 48-52.

45 Walker, *A history of Southern Africa*, 164; K. Zweigert en H. Kötz, *Introduction to comparative law*, second revised edition. Oxford, 1992, 241. Zie ook Zimmermann, *Das römisch-holländische Recht*.

46 Freund, 'The Cape under the transitional governments', 352.

Opvallend is echter dat in ideologisch opzicht er overeenkomsten zijn tussen het Franse en het Britse imperialisme. Beide grootmachten zagen zichzelf als een drijvende kracht achter de modernisering, wat gepaard ging met gevoelens van culturele superioriteit. Met enige simplificering kan gezegd worden dat zowel Fransen als Britten in zekere mate meenden dat vooruitgang en modernisering alleen mogelijk waren indien Nederlandse instituties, tradities en waarden zouden worden vervangen door de eigen. Tegelijkertijd moesten napoleontische en Britse bestuurders eveneens afwegen in hoeverre het zinnig was om de eigen manier van doen simpelweg op te leggen aan de Nederlanders. Deze spanning tussen traditie en modernisering is zowel bij het Franse als bij het Britse bestuur waar te nemen. Je zou kunnen zeggen dat in dit opzicht de Britten en de Fransen begin negentiende eeuw meer op elkaar hebben geleken dan beide partijen zouden hebben gewild.

Summary

The British annexation of the Cape of Good Hope in 1795, until then ruled by the VOC, is a striking example of state building in which an Empire tries to impose its institutions, hoping to integrate conquered lands firmly into a larger imperial system. For a long time the passing of the Cape into British hands received scant serious attention because it was politically charged. The Cape's integration was all but straightforward. From the start, there were tensions between preserving local customs and exporting imperial institutions, surprisingly similar to the simultaneous events in the Netherlands, which had to be fitted into the Napoleonic Empire. In both cases new rulers had to decide: whether to impose or accommodate?

Key words

Anglicisation, Batavian Republic, British Occupations, Cape of Good Hope, Dutch East Indian Company, South Africa

OVER DE AUTEURS

Prof.dr. H. Amersfoort is bijzonder hoogleraar Militaire Geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam

Prof.mr. F. Brandsma is hoogleraar Romeins recht aan de Rijksuniversiteit Groningen

Dr. Martijn van der Burg is als docent Moderne Geschiedenis verbonden aan de Universiteit van Amsterdam

Barbara Dölemeyer, Prof. Dr. Jur. Dipl. Dolm., tot 30 september 2011 Wissenschaftliche Mitarbeiterin van het Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte in Frankfurt am Main; Honorarprofessorin für Rechtsgeschichte aan de Universität Gießen

Prof.mr. S. Faber is emeritus hoogleraar rechtsgeschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Prof.dr. Dirk Heirbaut is hoogleraar Rechtsgeschiedenis en Romeins recht aan de Universiteit Gent

Dr. Olaf van Nimwegen is als geaffilieerd onderzoeker verbonden aan het Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur van de Universiteit Utrecht

A.J.B. Sirks is Regius Professor of Civil Law aan de Universiteit van Oxford en Fellow van All Souls College

Prof.mr. O.I.M. Ydema is hoogleraar Geschiedenis van het belastingrecht aan de Universiteit Leiden en advocaat bij Greenberg Traurig LLP in Amsterdam

Aanleveren kopij

Kopij kan in digitale vorm (tekst en illustraties) worden toegezonden aan:

- dr. P. Brood (Nationaal Archief Den Haag), redactiesecretaris: p.brood@planet.nl
- prof. dr. A.M.J.A. Berkvens (Universiteit Maastricht), hoofdredacteur Nederland: louis.berkvens@maastrichtuniversity.nl
- prof.dr. G. Martyn (Universiteit Gent), hoofdredacteur België: Georges.Martyn@UGent.be

Auteursinstructies

Algemeen

Om te voorkomen dat het persklaar maken van de kopij al te ingewikkeld en tijdrovend wordt, verzoeken we de auteurs zich te houden aan het volgende:

- Hou de tekst zo ‘plat’ mogelijk. Vermijd extra’s zoals kopteksten, verschillende lettertypes en -groottes of auteursnamen met uitsluitend hoofdletters. Enkel voetnootnummers staan in superscript.
- Gelieve citaten te voorzien van enkele aanhalingstekens en niet te cursiveren. De aanhalingstekens sluiten in de regel direct na het geciteerde.
- Plaats voetnootnummers: in de regel na een leesteken.

De werkelijkheid is altijd ingewikkelder. De redactie zorgt voor resterende uniformeringskwesties.

Samenvatting

Artikelen dienen vergezeld te zijn van een korte samenvatting (5 à 10 regels), met maximaal 8 trefwoorden, in het Engels.

Voetnoten

Vanaf jaargang 12 gebruikt de redactie een eenvoudiger systeem dan voorheen. Haakjes hoeven niet meer. De delen van de verwijzing worden gescheiden door een komma.

Er wordt qua citeerwijze geen onderscheid gemaakt tussen verwijzingen naar een volledige publicatie dan wel naar een bepaalde passage in een publicatie. Er wordt wel een onderscheid gemaakt tussen de eerste en de verdere verwijzingen naar een zelfde publicatie. De eerste keer is de verwijzing volledig, de tweede keer wordt ze verkort.

A boeken (monografieën)

- * zelfstandige uitgave (verwijzing naar het werk als dusdanig): R. Lesaffer, *Inleiding tot de Europese rechtsgeschiedenis*, Leuven, 2004.
- * zelfstandige uitgave (verwijzing naar een passage uit het werk): R. Lesaffer, *Inleiding tot de Europese rechtsgeschiedenis*, Leuven, 2004, 23-25.
- * boek uit een reeks P.L. Nève, *Schets van een geschiedenis van het notarisambt in het huidige België tot aan de Franse wetgeving*. Rechtshistorische reeks van het Gerard Noodt Instituut, dl. 34, Nijmegen, 1995. Verkorte citeerwijze: Nève, *Notarisambt België*, 120-121.

B bijdragen in boeken (bundels)

J.H.A. Lokin, ‘De Code civil: een rechtsdogmatische evaluatie’, in: D. Heirbaut en G. Martyn (red.), *Napoleons nalatenschap. Tweehonderd jaar Burgerlijk Wetboek in België*, Mechelen, 2005, 63-75.

C tijdschriftartikelen

- * als de verschillende afleveringen van een bepaalde jaargang een doorlopende nummering hebben: A.H. Huussen, ‘De rechtspraak in strafzaken voor het Hof van Holland in het eerste kwart van de achttiende eeuw’, *Holland. Regionaal-historisch tijdschrift*, 1976, 117-119.
- * als de paginering elke aflevering herbegint, dan is het noodzakelijk na de jaargang het nummer of de aflevering te vermelden in arabische cijfers, na de afkorting ‘afl.’. M. Berendse, ‘Geen standbeelden, maar archieven’, *Nationaal Archief Magazine*, 2010, afl. 2, 28.

D archief

De aanbevolen volgorde is: Stad, archiefinstelling, archieffonds, inventarisnummer. Bij de eerste vermelding staat alles voluit, met tussen haakjes de afkortingen die verder zullen gebruikt worden voor de aanduiding van de archiefinstelling en het archieffonds. Den Haag, Nationaal Archief (NA), Ministerie van Buitenlandse zaken: Consulaat-Generaal te Antwerpen (CGA), 1842-1956, inv.nr. 510.

Tussen de verschillende verwijzingen staat een kommapunt.

Een uitgebreide auteursinstructie is te lezen op de website van OVR <http://www.rechtsgeschiedenis.org>.

Ten gevolge van de inlijving in het Franse keizerrijk verloor wat er van de Republiek als Koninkrijk Holland onder Lodewijk Napoleon nog over was haar zelfstandigheid op politiek, juridisch en bestuurlijk gebied. De invoering van de Franse rechterlijke en bestuurlijke organisatie per 18 oktober 1810 en de algemene invoering van de Franse wetgeving in 1811 leidden tot een verdergaande modernisering van de bestuurlijke en rechterlijke organisatie, het burgerlijk recht, strafrecht en procesrecht en het fiscale systeem. Het leger, dat al gereorganiseerd was, werd onderdeel van het Franse leger, wat onder andere invoering van de dienstplicht met zich meebracht. De economie leed onder de invoering van het Continentaal Stelsel. Ook voor de koloniën had de inlijving gevolgen: zij werden veroverd door de Britten.

In deze bundel worden verschillende aspecten van de inlijving beschreven en kritisch gewaardeerd.



Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht (OVR)
Uitgeverij Verloren BV te Hilversum