

VOORWOORD

De bedoeling van de eerste editie van dit boek, die verscheen onder de titel *Buitenlandse politiek van Nederland*, was het bieden van een inleidend overzicht. Het boek diende veel informatie te bevatten, maar moest ook ingaan op uiteenlopende interpretaties en theoretische verschillen zonder de lezer een oordeel op te dringen. Een dergelijk boek was niet voorhanden. In het algemeen worden er op het terrein van de internationale en diplomatieke geschiedenis in Nederland weinig overzichtsboeken geschreven. Dat is jammer.

In de afgelopen jaren verschenen niettemin verschillende deelstudies over de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Het was een van de redenen waarom een nieuwe versie van *Buitenlandse politiek van Nederland* noodzakelijk was. Deze tweede editie verschilt in verschillende opzichten van de eerste. In alle hoofdstukken werden passages verbeterd of uitgebreid. In hoofdstuk 8 werd een paragraaf toegevoegd over het thema mensenrechten. Bovendien was het noodzakelijk een geheel nieuw hoofdstuk te wijden aan de ontwikkelingen in de jaren negentig.

Ik ben verschillende vrienden en collega's erkentelijk voor het lezen en becommentariëren van de eerste of de tweede editie. Dat betreft dr. Floribert Baudet, dr. Jur van Goor, dr. Bob de Graaff, dr. Joop de Jong, prof. dr. Albert Kersten, drs. Christ Klep, dr. Maarten Kuitenbrouwer, prof. dr. Piet de Rooij, drs. Bob de Ruiter en dr. Cees Wiebes. Michiel de Hoog, student Geschiedenis der Internationale Betrekkingen in Utrecht, dank ik voor het corrigeren van het manuscript van de tweede editie en het verzamelen van additionele informatie. Het schrijven van een tweede editie gaf mij de mogelijkheid verschillende fouten te herstellen, maar de nieuwe passages zullen zonder twijfel nieuwe fouten bevatten, die uiteraard allemaal op het conto van de auteur moeten worden geschreven.

Utrecht, maart 2001

De derde editie van dit boek verschijnt weer onder de titel *Buitenlandse politiek van Nederland*. De titel van de tweede editie, *Neutraliteit en vrijhandel*, wekte klaarblijkelijk de indruk dat de inhoud zich vooral richtte op de vroegmoderne periode. Deze derde editie bevat een geheel nieuw hoofdstuk 10, over de jaren vanaf 1998 tot 2005. De toevoeging van een nieuw hoofdstuk was noodzakelijk omdat zich in de wereldpolitiek inmiddels grote veranderingen voltrokken en het nuttig was een overzicht te bieden van de Nederlandse houding tegenover deze ontwikkelingen. Het aantreden van het tweede (paarse) kabinet-Kok heb ik gemakshalve als begin van hoofdstuk 10 genomen. Elders in het boek zijn nog enkele kleine correcties aangebracht.

Ik dank prof. dr. Bob de Graaff, drs. Christ Klep, prof. dr. Jan Rood en drs. Bert van der Zwan hartelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van hoofdstuk 10. Voor de fouten die er ondanks alles in de tekst zijn blijven staan kan men natuurlijk alleen de auteur aansprakelijk stellen.

Utrecht, maart 2006

Voor deze vierde editie, die verschijnt onder de titel *Nederland in de Wereld*, werd hoofdstuk 10 uitgebreid met passages over de jaren van 2006 tot 2010. Afgezien daarvan werden in andere hoofdstukken nog enkele correcties aangebracht. Ik dank drs. Bert van der Zwan voor zijn commentaar op het nieuwe hoofdstuk 10. Tevens wil ik dr. David Onnekink bedanken. Voor eventuele fouten is niettemin alleen de auteur verantwoordelijk.

Utrecht, juli 2010

Voor deze vijfde druk werd een elfde hoofdstuk samengesteld over de jaren na 2007, dat wil zeggen over het vierde kabinet-Balkenende (2007-2010) en het eerste kabinet-Rutte (2010-2012). Afgezien daarvan werden enkele kleine veranderingen aangebracht in andere hoofdstukken. Ook werd het notenapparaat her en der aangepast. Ik dank dr. Mathieu Segers, prof. Jan Luiten van Zanden en drs. Bert van der Zwan voor hun commentaar op een eerste versie van hoofdstuk 11. Eventuele fouten zijn natuurlijk de verantwoordelijkheid van de auteur.

Utrecht, november 2013

1

DE OPKOMST EN TELOORGANG VAN EEN GROTE MOGENDHEID

**Van de zestiende eeuw tot het einde van
de negentiende eeuw**

In dit boek gaat de meeste aandacht uit naar de twintigste eeuw. We richten ons evenwel eerst op de ontwikkelingen in de voorafgaande eeuwen: vanaf het ontstaan van de Republiek tot aan het einde van de negentiende eeuw. De veronderstelling daarbij is, dat we iets van de bestudering van het verleden kunnen leren, ook voor de beoordeling van de hedendaagse buitenlandse politiek. Dat betekent dat het verleden op enigerlei wijze in het heden doorwerkt, hetgeen door velen zal worden beaamd. Het is echter niet zo makkelijk vast te stellen hoe het verleden doorwerkt. In de literatuur over de Nederlandse buitenlandse politiek is een opvallende neiging aanwezig om het bestaan van langetermijnvloeden te veronderstellen. Verschillende auteurs, zoals J.C. Boogman, J.L. Heldring en J.J.C. Voorhoeve, menen dat de buitenlandse politiek van Nederland vanaf het ontstaan van de Republiek door een aantal constanten of tradities is bepaald.¹ Deze tradities en constanten worden veelal aangeduid met begrippen als neutraliteit, vrijhandel, afkeer van continentale machtspolitiek, commercialisme en legalisme. Ze zouden al aan het begin van de zeventiende eeuw zijn ontstaan, en ze zouden het Nederlandse buitenlands beleid zelfs tot na de Tweede Wereldoorlog hebben beïnvloed. Zo wordt de Nederlandse toetreding tot de NAVO in 1949 wel geïnterpreteerd als een product van de oude, westwaarts gerichte, anticontinentale traditie.²

Tradities en constanten zijn niet hetzelfde. Tradities impliceren het bestaan van intellectuele of politiek-culturele conti-

nuïteit. Men zou bijvoorbeeld kunnen aannemen dat er een bepaalde, typisch Nederlandse geestesgesteldheid bestaat, of heeft bestaan. Deze zou de buitenlandse politiek door de eeuwen heen hebben bepaald. Het is echter niet gemakkelijk deze geestesgesteldheid precies aan te duiden. De Nederlandse politieke cultuur is door Voorhoeve beschreven als die van burgers uit de middenklassen, die afkerig zijn van overdrijving en ceremonieel. Anderen hebben dit oordeel onderschreven: Nederlanders zijn zakelijk, ze houden niet van chauvinisme en nationale pracht en praal. De politieke cultuur zou zelfs een zekere ethische bescheidenheid bevorderen.³ Daar staat tegenover dat Voorhoeve ook een sterke neiging tot idealisme signaleert. Nederlanders zijn goed in moraliseren.⁴

Het is moeilijk vast te stellen welke politieke oordelen uit deze geestesgesteldheid voortvloeien. Bovendien lijken ethische bescheidenheid en idealisme met elkaar in strijd te zijn. Er is dan ook kritiek uitgesproken op de redenering, als zou er in de Nederlandse buitenlandse politiek een intellectuele, politiek-culturele traditie waarneembaar zijn.⁵ Het is in ieder geval moeilijk aan te tonen. Maar het belang van een historisch perspectief kan ook met andere argumenten worden gerechtvaardigd. Mogelijkerwijs zijn er geen tradities, maar wel constanten. We kunnen dat verklaren uit het feit dat de materiële omstandigheden, zowel in als om Nederland, in verschillende opzichten gelijk zijn gebleven, of in ieder geval langzaam zijn veranderd. Gelijk bleven de geringe omvang, de ligging, de locatie van Nederland in het centrum van de wereldeconomie. Ook in de binnenlandse maatschappelijke verhoudingen was continuïteit. Zo menen de meeste historici dat de Hollandse koopliedenklasse in de Republiek vanaf het begin tot het einde in 1795 een dominante positie heeft ingenomen. Deze min of meer stabiele omstandigheden hebben er wellicht toe geleid dat op het terrein van de buitenlandse politiek continuïteit kan worden waargenomen.

Dat wil niet zeggen dat alles hetzelfde is gebleven. Continuïteit gaat gepaard met verandering. Dat brengt de vraag met zich mee, op welke manier we beide aspecten recht kunnen doen. De meest voor de hand liggende werkwijze bestaat eruit de ontwikkelingsgang van de Nederlandse buitenlandse politiek op te delen in fasen. Zo'n indeling in fasen leidt tot enig duw- en trekwerk – de geschiedenis kent immers niet vaak duidelijke en allesomvattende omslagen. Desondanks

gaan we ervan uit dat het mogelijk is fasen te onderscheiden in de ontwikkelingsgang van Nederland en ook van de Nederlandse buitenlandse politiek. Als breukpunten worden voor het gemak formele gebeurtenissen genomen, zoals het sluiten van een vredesverdrag, hoewel dergelijke gebeurtenissen vaak de bevestiging zijn van veranderingen die zich al eerder hebben aangekondigd. In dit eerste hoofdstuk wordt de geschiedenis van de Republiek, zoals algemeen aanvaard, onderverdeeld in een drietal perioden, namelijk van opkomst, van hegemonie en van teloorgang. De ontwikkelingsgang van het Koninkrijk wordt gesplitst in de jaren van de Groot-Nederlandse (Nederlands-Belgische) aaneensluiting en die vanaf de jaren veertig tot aan de jaren tachtig.

De Republiek

De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden ontstond in de jaren tachtig van de zestiende eeuw. Dat was niet het begin van de Nederlandse geschiedenis. Er was al langer een gebied dat als de Nederlanden werd aangeduid, een conglomeraat van staten en steden dat aan het begin van de zestiende eeuw tijdens Karel V deel ging uitmaken van het Spaans-Habsburgse rijk. Deze zeventien provincies omvatten min of meer het huidige België en Nederland. Er bestaat in de Nederlandse historiografie de neiging de geschiedenis van Nederland en België samen te voegen tot die van de Lage Landen, en die geschiedenis lang vóór het ontstaan van de Republiek te laten aanvangen. Een historisch overzicht van het Nederlandse buitenlands beleid daarentegen kan de Republiek als beginpunt nemen. Buitenlands beleid veronderstelt immers het bestaan van een onafhankelijke staat die van zins is het nationaal belang tegenover andere staten te verdedigen.

De Republiek was het onbedoelde product van sterk religieus geïnspireerde opstandigheid die vanaf de jaren 1560 in de Nederlanden heerste. Gedurende de jaren 1570 maakten het zuidelijke en noordelijke deel van de Nederlanden een gescheiden ontwikkeling door. In 1579 sloten de noordelijke provincies zich aaneen door middel van de Unie van Utrecht en in 1581 zetten zij Filips II af als soeverein. De Spanjaarden slaagden erin de zuidelijke Nederlanden opnieuw aan zich te onderwerpen. In 1585 viel Antwerpen, hetgeen in het Noor-

den aanvankelijk als een tegenslag werd beschouwd. Deze ontwikkeling bleek als gevolg van de sluiting van de Schelde evenwel al snel een gunstige omstandigheid om de Hollandse handelssteden tot bloei te brengen. De noordelijke provincies wisten hun onafhankelijkheid te bewaren. In de jaren negentig van de zestiende eeuw werd het grondgebied van de opstandige provincies onder leiding van stadhouder Maurits, Willem van Oranjes ambitieuze zoon, uitgebreid. Nederland begon de vorm aan te nemen die het tot op de dag van vandaag zou behouden.

Na de scheiding van de jaren 1580 werden de noordelijke provincies in overwegende mate protestant, de zuidelijke Nederlanden bleven voornamelijk katholiek. Ondanks alle interne religieuze meningsverschillen en conflicten, kan men de Republiek met goede gronden aanduiden als een protestantse staat. Religieuze overwegingen speelden gedurende de gehele zeventiende eeuw een directe rol bij de bepaling van het buitenlands beleid. Zo werden expansie en machtspolitiek – bijvoorbeeld uitbreiding van het gezag in het Zuiden – vaak gerechtvaardigd met religieuze motieven. Dat gold ook voor de anti-Franse coalitiepolitiek die in de jaren na 1672 door koning-stadhouder Willem III werd gevoerd. Zoals we al hebben gesignaleerd zou het noordelijke protestantisme mogelijkwijs een bepaalde politieke cultuur of ethiek hebben opgeleverd, die nog lang invloed is blijven uitoefenen op de buitenlandse politiek.

Aan het einde van de zestiende en het begin van de zeventiende eeuw voltrok zich in de noordelijke provincies een waar economisch wonder. In snel tempo ontwikkelde de Republiek zich tot het commerciële centrum van Europa. De historisch socioloog I. Wallerstein onderstreept in het eerste deel van zijn *The modern world system* dat de vorming van de Republiek ongeveer samenviel met het ontstaan van de kapitalistische wereldeconomie en het moderne Europese statensysteem. Binnen deze wereldeconomie, die zich vanaf de *lange zestiende eeuw* over de globe begon te verspreiden, vond een opvallende toename van economische en commerciële activiteit plaats. De Republiek, en met name Holland, maakten goed gebruik van deze omstandigheden. De ligging van de Republiek bevorderde de handel. De Hollanders domineerden al langer de Baltische handel en breidden hun netwerk van commerciële verbindingen aan het einde van de zestiende eeuw

uit naar Zuid-Europa, Zuidoost-Azië en delen van Latijns-Amerika.⁶

De koopliedenstand van Holland, en vooral die van Amsterdam, werd de dominante klasse in de Republiek. De Hollandse kooplieden brachten een stedelijk patriciaat voort, een elite van regenten, die drie eeuwen lang een dominante positie zou innemen. Holland speelde een centraliserende rol in de Republiek. Die rol was geenszins onomstreden. De verschillen en de rivaliteit tussen de zeven provincies waren groot, en de provincies zelf vormden vaak geen eenheid. De machtsverhoudingen tussen de zeven provincies waren bovendien zeer ongelijk. Holland, dat meer dan vijftig procent van de nationale begroting opbracht, overheerste de andere. Amsterdam bracht op zijn beurt weer meer dan een derde van de provinciale uitgaven van Holland op.

Er bestond binnen de Republiek geen duidelijk centraal gezag. De provincies werden geregeerd door Provinciale Staten, die delegaties afvaardigden naar de Staten-Generaal, het hoogste politieke orgaan van de Republiek. Binnen de Staten-Generaal konden slechts besluiten worden genomen op basis van unanimiteit, al moet hieraan worden toegevoegd dat de provincie Holland binnen dit college een grote invloed uitoefende. De noodzakelijke unanimiteit illustreert desondanks dat de provincies in feite zelfstandig waren. Ook de provincies vormden veelal geen eenheid; in zekere zin had zich tijdens de Opstand de middeleeuwse stedelijke autonomie hersteld. De politieke besluitvorming op nationaal niveau verliep dan ook vaak traag en moeizaam. Historisch socioloog Ch. Tilly duidt de Republiek aan als een losse federatie van steden, wier dominantie eigenlijk strijdig is met de opkomst van de middelgrote eenheidsstaten in de vroeg-moderne tijd.⁷

Naast de Staten-Generaal bestonden ook andere instanties die leidinggevend en centraliserend konden optreden. Een cruciale figuur was de stadhouder (dat wil zeggen: de 'plaatsvervanger'), die formeel in elke provincie de oorspronkelijke soeverein vertegenwoordigde. Hij had onder meer de bevoegdheid tot het aanstellen van verschillende stedelijke magistraten. De betekenis van de stadhouder werd bovendien bepaald door het feit dat hij ook vaak bevelhebber van het leger was. De stadhouders waren afstammelingen van Willem van Oranje en vertegenwoordigden in zekere zin de monarchale tendens in het republikeinse politieke systeem. Zij werden even-

wel, in tegenstelling tot ware monarchen, door de provincies benoemd.

Een even zo belangrijke figuur was de raadpensionaris, met name die van Holland. De raadpensionarissen waren provinciale bestuurders, die onder meer optraden als voorzitter van de Provinciale Staten en verantwoordelijk waren voor het financiële beheer. De raadpensionaris van Holland fungeerde veelal ook als centrale politicus van de Republiek als geheel, niet in de laatste plaats op het terrein van de buitenlandse betrekkingen. De Oranjes/stadhouders en de Hollandse raadpensionarissen hebben soms tegenover elkaar gestaan, en dat leidde tot conflicten, machtswisselingen en zelfs staatsgrepen. In sommige perioden werd er in de meeste provincies zelfs geen stadhouder aangesteld: de zogenoemde stadhouderloze tijdperken. Het was vooral in deze fasen, dat de raadpensionaris van Holland optrad als leidinggevend politicus van de Republiek. De verhouding tussen de Hollandse raadpensionarissen en de stadhouders werd overigens sterk beïnvloed door externe omstandigheden. De Oranjes kwamen enkele malen aan de macht op momenten van ernstige crisis en traden dan naar voren als monarchen, gesteund door het volk en door anti-Hollandsgezinde provincies. In de tijdperken van stadhouderlijk gezag was de politieke invloed van Holland verhoudingsgewijs geringer, ook al bleven de Hollandse belangen ook dan een grote en soms doorslaggevende invloed uitoefenen.

De Staten-Generaal waren op het terrein van de buitenlandse betrekkingen het hoogste gezagsorgaan.⁸ De buitenlandse betrekkingen waren immers een zaak van de Republiek als geheel. De Staten-Generaal beslisten onder meer over het sluiten van verdragen, over de benoeming van diplomaten en over de militaire uitgaven. Daarmee behielden alle provincies, zij het ongelijke, invloed op het buitenlands en militair beleid van de Republiek, hetgeen bijvoorbeeld het op de been brengen van strijdkrachten tot een ondoorzichtig, later via commissies (*besognes*) verlopend, proces maakte. In de stadhouderlijke fasen trad de stadhouder ook op het terrein van het buitenlands beleid als een centrale gezagsdrager naar voren. Gedurende de zogenoemde stadhouderloze tijdperken was Hollands hoogste functionaris, de raadpensionaris, de feitelijke 'minister' van Buitenlandse Zaken.

Verschillende auteurs hebben de politieke zwakte van de

Republiek bekritiseerd en deze ook verantwoordelijk gesteld voor zwakheden op het terrein van de buitenlandse politiek. Dat doet bijvoorbeeld de jurist J.A. van Hamel, een pionier op het terrein van de geschiedschrijving van het Nederlandse buitenlands beleid, die al in 1918 een omvangrijk historisch overzicht op dit gebied publiceerde.⁹ Anderen hebben erop gewezen dat de verschillen met andere West-Europese landen, ook met de grote monarchieën, niet moeten worden overdreven en dat de Republiek ondanks alles vaak effectief kon optreden. Historicus J. Israel meent dat het zeventiende-eeuwse belastingstelsel van de Republiek, hoewel gedecentraliseerd, veel efficiënter was dan dat van welke gecentraliseerde staat ook.¹⁰ Tilly erkent dat de Republiek, dankzij dit moderne financiële en fiscale systeem, althans in de zeventiende eeuw, in staat was een imposante militaire macht op de been te brengen.¹¹ In ieder geval heeft de losse politieke structuur het enorme economische en politieke succes van de Republiek niet in de weg gestaan.¹² Wallerstein meent zelfs dat de flexibele structuur een belangrijke voorwaarde was voor de economische expansie van de Republiek.¹³ De Republiek was een moderne, kapitalistische staat, ook al was haar typische staatsstructuur een mengsel van oude en nieuwe instituties en praktijken. Toen de Republiek haar dominantie tegen het einde van de zeventiende eeuw met steeds omvangrijker militaire middelen tegen Frankrijk en Engeland diende te verdedigen, werd de gebrekkige centraal-statelijke organisatie evenwel een nadelige factor.

De opkomst van de Republiek, 1580-1648

Het belangrijkste doel van het buitenlands beleid, zo wordt vaak gezegd, is het verdedigen van de nationale soevereiniteit. Dat was in het geval van de Republiek in den beginne nog niet zo duidelijk. Gedurende de eerste twee decennia van de opstand tegen Spanje was er geen sprake van een algemeen aanvaard streven naar onafhankelijkheid. Nadat Filips II in 1581 was 'afgezworen', werd de kroon in de jaren 1584 en 1585 aangeboden aan de koning van Frankrijk en de koningin van Engeland. Hoewel dit aanbod beschouwd moet worden als een poging tot coalitievorming tegen Spanje, illustreert

het tevens dat het bewerkstelligen van volledige soevereiniteit nog geen doorslaggevende rol speelde in de buitenlandse betrekkingen van de opstandige provincies. In 1585 zond de Engelse koningin Elisabeth een legermacht, onder leiding van graaf Leicester, ter ondersteuning van de opstandige provincies. Tijdens de zogeheten landvoogdij van Leicester (1586-1587) was de Engelse invloed zo groot, dat niet van een soevereine Noord-Nederlandse staat gesproken kan worden. Pas vanaf het eind van de jaren tachtig begon de Republiek volledige onafhankelijkheid na te streven. Daartoe bleven de Zeven Provinciën de steun van Madrids belangrijkste tegenstanders, Engeland en Frankrijk, zoeken. Onder leiding van de befaamde raadpensionaris van Holland, Johan van Oldenbarnevelt¹⁴, werden deze twee landen met succes aangezet tot oorlog tegen Spanje, hetgeen de Spanjaarden dwong troepen uit de opstandige Nederlanden terug te trekken. Stadhouders Maurits maakte van deze omstandigheid effectief gebruik door het gebied van de Republiek vooral in het Noorden uit te breiden. Toen de Republiek, Engeland en Frankrijk in 1596 een Driedig Verbond sloten tegen Spanje, werd de status van de Republiek als zelfstandige en belangrijke mogendheid voor het eerst internationaal erkend.

Vanaf het begin was het lot van de Republiek nauw verbonden met ontwikkelingen die buiten haar landsgrenzen plaatsvonden. Die werden sterk bepaald door de Spaanse pogingen Europa te domineren en het verzet daartegen van Engeland en Frankrijk. Aanvankelijk waren de internationale omstandigheden gunstig voor de Republiek. De nieuwe mogendheid vormde een welkome versterking van het anti-Spaanse front, hetgeen haar acceptatie als onafhankelijke politieke eenheid vergemakkelijkte. De internationale strijd tegen de Spaanse imperiale aspiraties, alsmede de Frans-Engelse onderlinge rivaliteit vormden meer in het algemeen gunstige omstandigheden voor de consolidatie en groei van de Republiek. Dat gold ook voor de binnenlandse problemen waarmee Engeland en Frankrijk tot aan het midden van de zeventiende eeuw werden geconfronteerd. De zich vormende en uitbreidende kapitalistische wereldeconomie bood al met al ruimte voor een ambitieuze nieuwkomer.

Aan het begin van de zeventiende eeuw leken de internationale verhoudingen minder positief te worden, doordat eerst Frankrijk en daarna Engeland vrede sloten met Spanje.

De oorlog tegen Spanje verliep inmiddels, vooral in het zuiden, steeds minder goed. De financiële lasten van de oorlogvoering begonnen zwaar te wegen en in Holland werd het streven naar vrede sterker. Maar ook in Madrid deden de financiële gevolgen van de jarenlange oorlog zich gevoelen. Dat bood de mogelijkheid tot een vredesregeling. In 1606 werd in Den Haag voor het eerst over vrede onderhandeld met een Spaans/Zuid-Nederlandse delegatie, die evenwel voor de Republiek onaanvaardbare condities op tafel legde, namelijk het staken van de Hollandse handel op Indië, het openstellen van de Schelde en katholieke geloofsvrijheid in alle provincies. Desalniettemin bleef Van Oldenbarnevelt ervan overtuigd dat de Republiek belang had bij vrede. In 1609 – nog afgezien van alle politieke problemen deden de gebrekkige communicatiemiddelen diplomatieke onderhandelingen in deze tijd traag verlopen – kwam het tot een bestandsovereenkomst. Spanje erkende daarin de staatse zeggenschap over de veroverde gebieden, althans voor zolang het bestand zou duren. De overeenkomst impliceerde dat de handel op Indië vrij zou zijn. Ook de vaart op Antwerpen diende vrij te zijn, maar van Hollandse kant zou deze toezegging niet worden nagekomen. Vrijheid van belijdenis voor de katholieken, ten slotte, gold alleen voor Brabant en Vlaanderen. De Republiek verkreeg door het bestand in ruimere kring internationale erkenning, doordat verschillende landen – naast Frankrijk en Engeland, Dene-marken en twee Duitse vorstendommen – de naleving ervan garandeerden.

Het Twaalfjarig Bestand, lopend van 1609 tot 1621, was een periode van economische en commerciële groei, waarin de status van de Republiek als leidende, mondiale handelsmogendheid werd gevestigd. Interne religieuze tegenstellingen stonden de commerciële expansie niet in de weg. Al in 1602 was, mede op initiatief van Van Oldenbarnevelt, de Verenigde Oost-Indische Compagnie (voc) opgericht, die het alleenrecht kreeg over alle handel ten oosten van Kaap de Goede Hoop en ten westen van de Straat van Magelhaes. De voc had tot doel onderlinge concurrentie aan banden te leggen en op effectieve wijze de strijd aan te gaan met rivalen in Zuidoost-Azië, met name met de Portugezen. De voc had niet alleen een handelsmonopolie, maar vervulde ook belangrijke statelijke functies, zoals het sluiten van verdragen en het organiseren van de gewapende strijd, althans voor zover het de Oost be-

trof. De *voc* zou een cruciale rol spelen in de koloniale expansie van de Republiek.

Van Oldenbarnevelt was inmiddels de overheersende figuur geworden op het terrein van de buitenlandse politiek en zou dat blijven tot 1618. Tijdens het Bestand streefde hij naar Europese stabiliteit, handhaving van de status-quo en Nederlandse politieke en militaire afzijdigheid. Hij werd daarbij onder meer gesteund door de politicus, godsdienst- en volkenrechtsgeleerde Hugo de Groot. Verschillende auteurs oordelen dat Van Oldenbarnevelts beleid een product was van de Hollandse koopmansbelangen. Vrede en stabiliteit zouden de handel doen bloeien. De Utrechtse historicus Boogman concludeert dat de Republiek vanaf het begin werd gekenmerkt door een zekere afkeer van machtspolitiek. Het was het begin van wat hij aanduidt als *de Hollandse traditie*, die haar fundament had in de opvattingen van de Hollandse regentenstand en van de daarmee verbonden klasse van grote kooplieden. Deze waren geporteerd voor een politiek van vrede, onthouding en neutraliteit, althans ten aanzien van de Europees-continentale verwickelingen.¹⁵ Andere Nederlandse auteurs, zoals Voorhoeve en Heldring, hebben dit oordeel onderschreven.¹⁶ Ook niet-Nederlandse schrijvers delen Boogmans standpunt. Het ontbreken van een monarchaal gezagscentrum betekende dat de Republiek vooral gericht was op economische expansie en niet op dynastieke manoeuvres en gebiedsuitbreiding in Europa. Het was in velerlei opzicht een moderne staat, wellicht de eerste vreedzame staat in de geschiedenis.¹⁷ Boogman wijst erop dat Holland mogelijk zelfs een neiging tot 'contractie' vertoonde, dat wil zeggen dat de Hollandse regenten soms geen belangstelling hadden voor het verdedigen van de oostelijke provincies en de generaliteitslanden. De minder voor de hand liggende conclusie, als zou het Hollandse eigenbelang schadelijk zijn geweest voor de nationale eenheid en de integrale zelfstandigheid van de Republiek, wordt overigens door verschillende auteurs aangevochten. Holland, en niet de Oranjes, zou juist de belangrijkste centraliserende kracht in de Republiek zijn geweest.¹⁸

Het is opvallend dat in een van de bekendste Engelse boeken over de geschiedenis van de Republiek een ander beeld wordt geschetst dan dat van pacifisme en afkeer van machtspolitiek. In een inleiding bij C.R. Boxers *The Dutch seaborne empire* schrijft de Engelse historicus J.H. Plumb dat de Repu-

blik haar bestaan te danken had aan oorlog. En de Nederlanders vochten op kundige en effectieve wijze, zowel op militair als op economisch gebied. Ze sloten de Schelde om Antwerpen te wurgen en ze monopoliseerden de handel op de Oostzee. Ook in de koloniale bezittingen traden de Hollanders vaak zonder enige consideratie op. Zoals Boxer schrijft: 'The Dutch were not slow to abandon their free-trade principles when it suited them, or when they thought they could maintain a profitable monopoly.' Hoewel vrede, vrijhandel en tolerantie veelgebruikte termen waren in de Nederlandse diplomatie, was de Republiek vrijwel de gehele zeventiende eeuw in oorlog. Geen land gaf waarschijnlijk in verhouding tot het nationaal product zoveel geld uit aan militaire middelen als de Republiek.

Boogman erkent dat er, naast de Hollandse traditie, nog een tegenovergestelde tendens bestond in de buitenlandse politiek van de Republiek, namelijk die tot continentale machts-politiek. Zijn argumentatie is overigens anders dan die van Boxer, die machtspolitiek en geweld eerder als een integraal onderdeel van de status der Republiek beschouwt. De twee door Boogman onderscheiden tendensen worden in het algemeen toegeschreven aan twee tegenover elkaar staande facties, namelijk de Oranjegezinden en de Hollandse regenten. De Oranjes vertegenwoordigden, althans vanaf de jaren 1630, de continentale en expansionistische ambities in de Republiek; de Hollandse regenten daarentegen waren tot vrede en onthouding geneigd.¹⁹

De machtspolitieke tendens werd, Boogmans redenering volgend, tussen 1621 en 1648 wederom dominant, hetgeen betekende dat de strijd tegen Spanje onder leiding van de Oranjes werd hervat. Daarvoor was een politieke omwenteling noodzakelijk, die in 1618 plaatsvond. Onder Maurits' leiding vond een staatsgreep plaats, die een monarchaal en autoritair politiek systeem in de Republiek introduceerde. Van Oldenbarnevelt werd gearresteerd en na een omstreken proces in 1619 terechtgesteld. Hugo de Groot werd veroordeeld tot levenslange gevangenschap in slot Loevestein, waaruit hij in 1621 wist te ontsnappen. Maurits' staatsgreep vond plaats met de tijdelijke steun van Amsterdam, dat in deze jaren voorstander was van voortzetting van de oorlog. Hoewel bij deze gebeurtenissen religieuze overwegingen een belangrijke rol speelden, illustreerde de houding van Amsterdam en van an-

dere Hollandse en Zeeuwse steden eveneens dat de handelsbelangen soms met harde hand werden bevorderd. Het streven naar een voortzetting van de oorlog hield onder meer verband met aspiraties om de Spaanse en Portugese bezittingen in Zuid-Amerika aan te vechten. In 1621 werd voor dat doel de militante West-Indische Compagnie opgericht. In Amsterdam zou het vredesstreven evenwel weer snel de overhand krijgen.

Onder leiding van Maurits' opvolger, Frederik Hendrik, werden opnieuw enkele belangrijke overwinningen behaald – nu in het zuiden – waardoor het grondgebied van de Republiek zijn definitieve omvang begon te krijgen. Dat nam niet weg dat de oorlog inspannend was en soms moeizaam verliep. Daarom zocht de Republiek steun bij Frankrijk, dat op gespannen voet stond met Spanje. Dit leidde in 1635 tot de ondertekening van een verdrag, gericht op gezamenlijke oorlogvoering tegen Spanje. In dit verdrag was een plan tot verovering en verdeling van de Zuidelijke Nederlanden opgenomen. Het verdrag was al snel omstreden en onderwerp van meningsverschil: enerzijds stelde het de Republiek in staat de definitieve controle te verwerven over Noord-Brabant en grote delen van Limburg; anderzijds droeg het bij aan de verrijzenis van Frankrijk, dat al snel een formidabele rivaal zou blijken en dat bij de, overigens niet gerealiseerde, verdeling van de Zuidelijke Nederlanden tot dicht bij de landsgrenzen zou oprukken.

Pas in 1648 werd de oorlog tegen Spanje, in weerwil van Franse druk, beëindigd. De aanvaarding van vrede betekende een overwinning voor de Hollandse regenten, die genoeg hadden van de oorlog. De ondertekening van het vredesverdrag van Münster had de nodige voeten in de aarde, omdat de Utrechtse en Zeeuwse vertegenwoordigers aanvankelijk weigerden hun handtekening te zetten. De tot stand gekomen vredesregeling, mede afgedwongen door de jarenlange staatse oorlogvoering tegen Spanje, legde de grondslag voor het moderne Europese statensysteem. De termen van het Verdrag van Münster waren voor de Republiek zeer gunstig. In de meeste kwesties gaven de Spaanse onderhandelaars toe. Vrijwel alle door Frederik Hendrik behaalde veroveringen werden door de Spanjaarden aanvaard. Spanje accepteerde de Nederlandse controle over de Schelde, alsmede de Hollandse belangen in Azië en Amerika. De status van de Republiek als soevereine en vooraanstaande mogendheid werd nu in al zijn facetten erkend.