

De remmende invloed van de absolute monarchie op de Belgische Staatsvorming

door

Paul JANSSENS

Het is niet de bedoeling hier gedetailleerd in te gaan op de betekenis van het absolutisme. Daar bestaan trouwens heel wat werken over, misschien zelfs té veel¹. De ene leggen de nadruk op wat de bedoelingen waren en onderzoeken hierbij vooral de theoretische geschriften. Andere daarentegen hadden meer aandacht voor de toepassing van het absolutisme, en die verschilde nogal van land tot land. Het is wellicht niet nodig hier in nuanceringen te vervallen. Als werkdefinitie kunnen we er van uitgaan dat het absolutisme zich als eerste doel voorop stelde de Staten-Generaal en zo mogelijk ook de provinciale Staten uit te schakelen. Bodin omschreef het absolutisme als het monopolie van de wetgevende macht in de handen van de vorst, wat impliceerde dat de Staten tot dan toe de wetgevende macht met de vorst *de facto*, zo niet *de iure* deelden.

In de Zuidelijke Nederlanden incarneerde het absolutisme zich bij uitstek in de persoon van Filips II en van Jozef II, en dat brengt ons bij een tweede beschouwing, met name over de staatsvorming. Onder 'staatsvorming' verstaan we de institutionele en constitutionele evolutie, in de Nederlanden zowel als in internationaal perspectief, die uiteindelijk leidde tot de gecentraliseerde Staten van de 19de en 20ste eeuw². Voor wat onze gewesten betreft, spreken we dus over de evolutie naar een Belgische Staat in 1830. Dat er in België sedert

1. We vermelden slechts de belangrijkste verzamelwerken: *Absolutismus* ed. W. HUBATSCH, Darmstadt 1973 (*Wege der Forschung* 314); *Der aufgeklärte Absolutismus* ed. Ottmar Freiherr von ARETIN, Keulen 1974; *Aspekte des europäischen Absolutismus* ed. H. PÄTZE, Hildesheim 1979; *Absolutism in Seventeenth Century Europe* ed. John MILLER, Londen 1990. Naast de studies over het absolutisme *stricto sensu*, moet eveneens worden verwezen naar werken over het verlicht despotisme of absolutisme: *Enlightened despotism* ed. S. ANDREWS, Londen 1967; L. KRIEGER, *An Essay on the Theory of Enlightened Despotism*, Chicago 1975; *Verlicht despotisme in de Nederlanden. Jozef II-Willem I* S.l. 1981 (*Documentatieblad Werkgroep achttiende eeuw* 49-50); *L'absolutisme éclairé* ed. B. KÖPECZI, A. SOBOUL, e.a., Parijs 1985.

2. Zie *The Formation of National States in Western Europe* ed. Ch. TILLY, Princeton 1975; Ch. TILLY, *Coercion, Capital and European States*, Cambridge 1990; W.P. BLOCKMANS, *Beheersers en overtuigen. Reflecties bij nieuwe studies over staatsvorming*, in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 16 (1990) 18-31.

1970 een federaliseringsproces op gang gekomen is, wijzigt wezenlijk niets aan de zaak. Of er nu sprake is van een Vlaamse of van een Belgische Staat verandert niets aan het fundamenteel contrast tussen de gecentraliseerde Staten van de 19de en de 20ste eeuw en de gedecentraliseerde staatsvorm die gangbaar was tijdens het Ancien Régime.

In de historiografie poneert men traditioneel de stelling dat de staatsvorming op het actief van de vorsten en meer bepaald van de absolute vorsten dient geschreven te worden. Bovendien krijgt die evolutie zelf over het algemeen een positieve connotatie. De verdienste van de staatsvorming, die uiteindelijk bij de Franse Revolutie haar eindpunt bereikte, wordt toegeschreven aan de absolute monarchie. Dat de staatsvorming zolang aansleepte, en in het Ancien Régime nog aanzienlijke beperkingen bleef kennen, wijt men aan de bevoorrechte machten, m.a.w. aan de lokale en de provinciale machthebbers. Hadden zij zich immers niet bestendig verzet tegen die staatsvorming? Zo krijgen we een beeld waarin de vorst de staatsvorming bevorderde en waarin de bevoorrechte machten deze afremden, zo niet onmogelijk maakten.

Die stelling willen we hier nader bekijken. De methode waarvoor we opteren, bestaat er in te kijken naar de houding van de bevoorrechte machten (en later van de kleine minderheid notabelen) tijdens crisismomenten. In de eerste plaats richten we ons naar de opstand van de 16de eeuw, om na te gaan wat er gebeurde nadat de opstand succes had of eerder nog op het moment waarop de opstand succesvol werd. Dezelfde werkwijze volgen we voor het einde van de 18de eeuw, wanneer in 1790 de Verenigde Belgische Staten werden opgericht, en ook, hoewel minder uitvoerig, voor de jaren 1814-1815 en 1830-1831.

HET VERZET TEGEN FILIPS II

Laat ons beginnen in de zestiende eeuw, ook al gaan we zo voorbij aan eeuwen van voorafgaande staatsvorming. Het is duidelijk dat het ontstaan van de verschillende vorstendommen (Brabant, Vlaanderen en andere) op zich al een element van staatsvorming inhield. Dan komt de staatsvorming die opgezet werd door de Boergondische hertogen, waarbij over het gewestelijk niveau heen een personele unie tussen verschillende vorstendommen ontstond³. Het resultaat van

3. W.P. BLOCKMANS, De Bourgondische Nederlanden: de weg naar een moderne staatsvorm, in: *Handelingen van de Koninklijke Kring voor Oudheidkunde, Letteren en Kunst van Mechelen* 77 (1973) 7-26; W.P. BLOCKMANS, Van buitenaf bekeken. Buitenlandse historici over staatsvorming in de Nederlanden, 14de-16de eeuw, in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis van de Nederlanden* 100 (1985) 580-605.

die ontwikkeling nemen we als uitgangspunt. We kunnen vaststellen dat de politiek van Filips II, veel meer nog dan die van zijn voorgangers, zich kenmerkte door het in vraag stellen van het gemengd regime dat onder de Bourgondiërs tot stand was gekomen.

Hierbij verwijzen wij naar de klassieke typologie die tot op het einde van de 18de eeuw bleef gelden en die aan Aristoteles was ontleend. Deze onderscheidde drie verschillende staatsvormen: een autocratische, een aristocratische en een democratische. De staatsvorm wordt bepaald door wie de soevereiniteit in handen heeft. Zo spreekt men van autocratie wanneer één enkele persoon de soevereiniteit in zich draagt, van aristocratie wanneer een zeer kleine groep die soevereiniteit draagt en van democratie wanneer de soevereiniteit wordt gedeeld door al wie het staatsburgerschap bezit.

In de praktijk echter vond men overal een mengvorm, daar zijn alle auteurs het over eens. De zuivere typen, de theoretische typen dus, zijn vrijwel nergens aanwijsbaar. Hiervan vormden de Nederlanden een goed voorbeeld, aangezien er effectief een deling van de macht bestond tussen de vorst en de Staten-Generaal. Deze laatste waren door de Boergondiërs opgezet en fungeerden als exponent van de provinciale Staten. Het absolutisme van Filips II streefde er precies naar om dat gemengd type uit te hollen, om te komen tot een zuiver absolute monarchie, waarbij de wetgevende macht volledig in handen zou zijn van de vorst.

In een dergelijk gemengd regime kwam het onvermijdelijk tot een conflict als één van beide partijen haar macht wou uitbreiden of zelfs alle macht naar zich wou toehalen. In het ene geval zou dit leiden naar de absolute monarchie, in het andere (bij het uitschakelen van de macht van de vorst) zou men afstevenen op een republiek. Dat is wat uiteindelijk in het Noorden zou plaatsvinden. De opstandige gewesten kenmerkten zich echter door hun onenigheid. Slechts enkele jaren slaagden ze er in om op een moeizame manier een collectieve actie op het getouw te zetten. Al snel, in 1579, werd de breuk duidelijk tussen de Waalse gewesten die zich met de vorst reconcilieerden, en de gewesten die vooralsnog opstandig bleven. Uiteindelijk leidden de militaire operaties tot een partiële herovering van de opstandige gewesten en tot een scheiding tussen Noord en Zuid⁴.

In het opstandige Noorden kwam men weliswaar tot een republikeinse staatsvorm, maar — en dat is interessant — niet onmiddellijk.

4. Zie de bijdragen van G. JANSSENS, A.J. TJADEN en H. DE SCHEPPER in de *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* 6 (Haarlem 1979), 215-297 met een omstandig bibliografisch overzicht op pp. 439-446, evenals Gustaaf JANSSENS, *Brabant in het verweer: loyale oppositie tegen Spanje's bewind in de Nederlanden van Alva tot Farnese (1567-1578)*, Kortrijk 1989 (*Standen en Landen*).

Nadat het Noorden, de latere Verenigde Provinciën, in 1581 tegen Filips II de *Akte van Verlatinghe* hadden uitgevaardigd, zouden ze toch nog proberen een monarchaal regime te vestigen. Zo traden ze het jaar nadien in onderhandeling met de hertog van Anjou, van wie Bodin (die we reeds eerder ter sprake brachten) één van de raadgevers was. Beide partijen kwamen maar moeizaam tot een vergelijk. Eén van de punten van discussie was de vraag welke titel de hertog van Anjou als vorst zou krijgen. De Staten-Generaal waren bereid hem als „prince et seigneur” te begroeten, maar in geen geval als „prince souverain”. Dit was uitgesloten, want zo redeneerden de opstandige gewesten, soevereiniteit staat gelijk met de wetgevende macht en vorstelijke soevereiniteit met absolutisme. Een monarchaal regime sloten ze in principe niet uit, maar ze verwierpen een monarchaal regime waarbij de Staten de soevereiniteit niet zouden delen met de vorst⁵.

De opeenvolgende pogingen om een nieuwe vorst te vinden mislukten alle. En zo werden de Verenigde Provinciën tenslotte een republiek. De Staten-Generaal waren er uiteindelijk toe gekomen de vorst uit te schakelen, al dienen we op te merken dat de soevereiniteit in feite niet resideerde bij de Staten-Generaal, maar bij de provinciale Staten. De nieuwe politieke constellatie was onmiskenbaar van het confederaal type⁶.

We kunnen besluiten dat het verzet tegen het absolutisme in het Noorden gepaard ging met een afwijzing van de centralisatie die tijdens de voorgaande decennia door de vorst was ingezet.

Het Zuiden kwam uiteindelijk terug onder controle van Spanje. In een eerste fase waren het een aantal Waalse gewesten (Artesië, Do-waai, Orchies en Henegouwen) die zich met de vorst verzoenden, waarna het Spaanse leger de overige opstandige zuidelijke gewesten heroverde. De Vrede van Atrecht, die in 1579 de basis vormde voor de reconciliatie, was het resultaat van diplomatieke initiatieven van de vorst. Daarbij toonde deze zich bereid een compromis uit te werken waarmee iedereen zich kon verzoenen. Wanneer we de Vrede van Atrecht van nabij bekijken, kunnen we vaststellen welke voorwaarden de Waalse gewesten aan reconciliatie verbonden:

- op religieus vlak zetten zij zich af tegen de calvinisten, die zich allesbehalve tolerant gedroegen. De opstandige gewesten in het Zuiden vroegen Spanje om pluralisme en godsdienstvrijheid.

5. Rapport fait au prince d'Orange et aux États-Généraux par les ambassadeurs qu'ils avoient envoyés au duc d'Anjou, in: *Correspondance de Guillaume le Taciturne*: 4 ed. L.P. GACHARD (Brussel 1854) 421-472.

6. E.H. KOSSMANN, Soevereiniteit in de Zeven Verenigde Provinciën, in: *Theoretische Geschiedenis* 18 (1991) 413-421; C. SECRETAN, *Les privilèges, berceau de la liberté. La Révolte des Pays-Bas: aux sources de la pensée politique moderne (1566-1619)*, Parijs 1991; M. VAN GELDEREN, *The political Thought of the Dutch Revolt (1555-1590)*, Cambridge 1992.

- Op het niveau van het centraal bestuur vroegen zij een herwaarding zowel van de Staten-Generaal als van de Raad van State. Dit toont aan dat er geen principieel verzet bestond tegen een zekere centralisatie, op voorwaarde dat de centralisatie gepaard ging met politieke inspraak van de bevoorrechte machten. Daarentegen was er veel verzet tegen de Juntas via dewelke steeds meer Spaanse ambtenaren en diplomaten in de Nederlanden bij het bestuur werden betrokken.

- Op het provinciale en lokale niveau werd benadrukt dat de provinciegouverneurs hun traditionele macht dienden te behouden. Gedurende de regering van Karel V ontleenden de provinciegouverneurs hun belangrijkste macht aan hun militaire bevoegdheden. De komst van het Spaanse leger in de Nederlanden had die situatie grondig veranderd. Daarom precies werd er op aangedrongen dat de provinciegouverneurs, dezelfde grote heren die ook in de Raad van State zitting hadden, de troepen zouden controleren in plaats van de Spaanse hogere officieren. Het principieel verzet tegen de aanwezigheid van Spaanse troepen in de Nederlanden gold overigens als protest tegen de verspaansing. Anderzijds werd er eveneens op aangedrongen dat de provinciale Staten hun fiscale bevoegdheden zouden behouden. Dit laatste was duidelijk bedoeld als reactie op de voorstellen van fiscale hervormingen uitgaande van Alva.

Dit zijn de voorwaarden vervat in de Vrede van Atrecht, maar toen het Spaans regime na 1585 in het Zuiden werd hersteld, werden de meeste van die punten niet geëerbiedigd. Voor wat de godsdienstvrijheid betreft, stellen we vast dat er integendeel een katholieke restauratie plaatsvond. Het Spaans leger bleef wel degelijk in de Nederlanden, zelfs tijdens het Bestand. De Juntas bleven functioneren tot en met de jaren dertig. Zelfs ten tijde van Albrecht en Isabella behielden verschillende spaanse diplomaten invloed in de Nederlanden via de Juntas. Intussen bleven de Raad van State en de Staten-Generaal volledig op de achtergrond. Tijdens het aartshertogelijk bewind verbeterde de situatie voor de Raad van State tijdelijk. Nadien, na 1621, werd de Raad weer op de achtergrond geschoven, vooral dan door selectieve oproepingen, waarbij de hoge adel gewoonweg niet meer werd uitgenodigd. De Staten-Generaal werden niet meer bijeengeroepen, met uitzondering van het jaar 1600, toen de jaarlijkse bedingevoerd werd, en van 1632, maar dat was een uitzonderlijk crisismoment.

Alleen op provinciaal vlak, en dan nog, werden de voorwaarden van 1579 enigszins gerespecteerd. De gouverneurs kregen hun militaire bevoegdheden niet terug. Maar de rol van de provinciale Staten op fiscaal vlak bleef behouden of werd zelfs uitgebreid. Voor de gewone belasting was dat minder belangrijk, want daar konden de Staten zich niet aan onttrekken. Maar aangezien de hele 17de eeuw lang

de oorlogstoestand aansleepte, werden er bijna voortdurend buitengewone beden gevraagd. De Staten hadden daarbij de vrijheid om te onderhandelen en voorwaarden te verbinden aan de goedkeuring van die beden.

Wanneer we kijken naar wat er gebeurt na de opstand mogen we besluiten dat de desiderata van de gewesten voor het merendeel niet werden ingewilligd. Zij behielden slechts provinciale en lokale autonomie. Op het centrale vlak verkregen ze geen enkele toegeving. Integendeel, Spanje behield op het vlak van defensie en diplomatie onbetwistbaar het monopolie op het beleid. Toch hebben de bevoorrechte machten zich met deze gang van zaken tevreden gesteld. Dat bleek naar aanleiding van de crisis van 1632.

Toen de Zuidelijke Nederlanden na 1621 terug onder rechtstreekse Spaanse controle kwamen, vreesde men in Madrid mogelijke reacties in de Zuidelijke Nederlanden, temeer omdat het herstel van het Spaans gezag samenviel met de heropleving van de oorlog. Eerst toen de toestand op het einde van de jaren twintig en in het begin van de jaren dertig verslechterde, beraamden enkele hoge edelen een opstand tegen het Spaans gezag. Ze zochten daarbij vooral steun in het buitenland, in de eerste plaats bij de Verenigde Provinciën, en anderzijds ook bij Frankrijk, maar het werd een compleet fiasco. De meeste notabelen waren voor een loyale oppositie gewonnen. Die mondde in 1632 uit in de bijeenroeping van de Staten-Generaal.

Toch blijft het interessant te kijken naar wat de opstandelingen in het vooruitzicht stelden, mocht hun opstand succes hebben gekend. Zij hadden namelijk een onafhankelijke katholieke confederatie voor ogen, een soort tweelingsbroer van wat in het Noorden bestond: de Verenigde Provinciën van het Zuiden. Net zoals men in het Noorden het protestantisme hanteerde als de heersende godsdienst, zo zouden de gewesten in het Zuiden een katholieke inslag gekregen hebben. In die zin kunnen we spreken van een onafhankelijke katholieke staat, waarbij op te merken valt dat het verzet tegen het absolutisme daar nog altijd samenviel met de afwijzing van centrale instellingen⁷.

HET VERZET TEGEN JOZEF II

Laten we nu een sprong maken naar het einde van de 18de eeuw. We moeten er echter aan herinneren dat, wanneer in 1713 de Neder-

7. Zie onze bijdragen over de bestandjaren en de landvoogdij van Isabella in de *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*: 6 (Haarlem 1979) 315-324 en 372-384, met bibliografie pp. 448-450. Zie verder: „La fronde de l'aristocratie belge en 1632”, in: *Rebelión y Resistencia en el Mundo Hispánico del Siglo XVII* ed. W. THOMAS en B. DE GROOF (Leuven 1992) 23-40.

landen bij de Vrede van Utrecht onder de soevereiniteit van Oostenrijk gebracht werden, er ook een status-quo werd voorzien inzake de machtsdeling tussen de vorst en de provinciale en lokale overheden. De termen van het verdrag werden op dat punt niet gerespecteerd. Gedurende de regering van Karel VI, en in veel hogere mate nog tijdens die van Maria-Theresia, vond er een soort van sluipende centralisatie plaats. Soms boekte deze succes, zoals ten opzichte van de Staten van Vlaanderen, maar elders wierp ze minder vruchten af, bij voorbeeld ten opzichte van de Staten van Brabant die hun autonomie tot op het einde van het Ancien Régime zouden weten te behouden. Met kleine stapjes werd er in de 18de eeuw evenwel heel wat gerealiseerd ten voordele van de centralisatie, vooral dan op het vlak van het voogdijrecht van het centrale bestuur ten aanzien van de provinciale en meer nog van de stedelijke financiën⁸.

Jozef II wou veel verder en vooral ook veel sneller gaan. Om dit te verwezenlijken wou hij vooreerst de weerstand in de Brusselse bestuursraden breken of, zoals hij het omschreef, de 'nationale geest' opheffen. Concreet betekende dit enerzijds de vervanging van de landvoogd door de gevolmachtigd minister en anderzijds de ontbinding van de collaterale raden. In zijn ogen gaven ook zij blijk van een nationale geest. Om daaraan te verhelpen zou een nieuwe Raad geïnstalleerd worden, waarvan elk raadslid de gevolmachtigde minister verantwoording zou verschuldigd zijn.

In dezelfde lijn dacht hij er eveneens aan het verzet op provinciaal vlak te breken door het belangrijkste instrument ervan, met name de provinciale justitieraden, af te schaffen. Op te richten beroepshoven zouden hun gerechtelijke activiteiten overnemen. De afschaffing van die oude provinciale raden impliceerde wel dat hun wetgevende en constitutionele bevoegdheid, o.m. in Brabant, zou doorbroken worden, vermits de wetgeving niet langer diende geregistreerd te worden om rechtsgeldigheid te verwerven. Om het verzet op provinciaal vlak te fnuiken nam men op fiscaal vlak gelijkaardige maatregelen. Bepaald werd dat de inning van de belastingen voortaan in de handen kwam van vorstelijke ambtenaren. Merkwaardig genoeg was dat voorheen niet het geval en dat was misschien één van de belangrijkste elementen van de reële autonomie van steden en provincies.

Tenslotte, voor wat de lokale macht betrof, zouden in de steden de schepencolleges behouden blijven, maar er werden tegelijkertijd regeringscommissarissen voorzien die rechtstreekse voogdij over het stadsbestuur zouden waarnemen. Dergelijke commissarissen (of on-

8. Zie P. LENDERS, Wenen en Brussel: bevoogding die een eigenheid aanvaard, in: *Oostenrijks België, 1713-1794. De Zuidelijke Nederlanden onder de Oostenrijkse Habsburgers* ed. H. HASQUIN (Brussel 1987) 37-70.

derintendanten) ressorteerden onder intendanten die coördinerend optraden op gewestelijke vlak. Eerder al waren de voorrechten van de ambachten ongedaan gemaakt, terwijl ook de Kerk maatregelen te verduren kreeg. Zo was de opleiding van seminaristen onder controle van de Staat gekomen⁹.

Dit geheel van hervormingen leidde tot de zgn. Brabantse revolutie. Tegen alle verwachtingen in werd de opstandige beweging succesvol en zo ontstonden op 10 januari 1790 de Verenigde Belgische Staten¹⁰. Laat ons nagaan wat de opstandelingen in de plaats stelden van wat ze verwierpen. Op 10 januari werd er een zogenaamd *Traité d'Union* ondertekend, wat op zich al merkwaardig kan genoemd worden, aangezien het zich niet als grondwet aandiende maar als verdrag tussen diplomatieke vertegenwoordigers van de verschillende gewesten. Dat geeft al onmiddellijk de toon aan. Een artikel van dat verdrag stipuleerde overigens dat de nieuwe Staat als een confederatie werd opgevat. De nieuwe Staat kreeg minimale bevoegdheden toebedeeld, met name defensie, diplomatie en de munt. Al het overige, de restbevoegdheden, berustten bij de provincies. Die verdeling vertoont enige gelijkenis met de maatregelen die in 1778 in de Verenigde Staten waren genomen, hoewel zij er in 1787 al ten dele van teruggekomen waren. De situatie vertoonde vooral ook veel gelijkenis met wat in de 16de eeuw was gebeurd.

Merkwaardig is ook dat de opgeroepen Staten-Generaal niet bleven bestaan, maar dat zij spoedig vervangen werden door een Soeverein Congres. Beide bleven een tijdlang naast elkaar functioneren. Het waren de Staten-Generaal die het *Traité d'Union* gesloten hadden, en zij handelden ook de lopende zaken van de vroegere centrale regering af. Wanneer dat gedaan was, trad het Soeverein Congres op de voorgrond. Alleen al de term wijst er voldoende op dat het hier ging om een ontmoeting van gezanten. Toch beschikten zij niet over een imperatief mandaat, tenzij dan voor financiële aangelegenheden. Er werden geheime stemmingen georganiseerd, het geheim van de deliberaties werd opgelegd, zij konden dus zelf beslissingen nemen.

Het besluitmechanisme herinnert enigszins aan wat we de jongste jaren in België kennen. Elk van de gewesten was zeer ongelijk in be-

9. Wij vatten de gegevens samen van onze bijdrage over de centralisatieplannen van Jozef II, verschenen in: J.D. JANSSENS en P. JANSSENS, *De Verlichting* (Leuven 1986. *Dossiers Geschiedenis* 13) 83-104. Zie echter vooral de studies van L. DHONDT, vermeld in het zeer volledig bibliografisch overzicht dat opgenomen werd in de heruitgave van S. TASSIER, *Les démocrates belges de 1789*, Brussel 1989.

10. Het volgende steunt op de uitstekende licentiaatsverhandeling van L. ROCK, *De Staten-Generaal en het Souverein Congres der Verenigde Nederlandse Staten (1790)*, Leuven 1971, die spijtig genoeg onuitgegeven bleef. Zie ook onze bijdrage over het liberaal karakter van de Brabantse revolutie in *Revolutie in Brabant, 1797-1793* ed. F. VANHEMELRYCK (Brussel 1990) 83-105.

volkingsaantal, in rijkdom, enz. en beschikte daarom over een ongelijk aantal stemmen. De meeste stemmen kreeg Vlaanderen (22), Brabant bezat er ongeveer evenveel (20), dit op een totaal van 90 stemmen. De meerderheid werd niet bepaald op de helft (dus 45 op 90) maar op 56 stemmen. Als we even de optelsom maken, Vlaanderen met 22 stemmen, Brabant met 20 stemmen, West-Vlaanderen, dat in de 18de eeuw administratief losgemaakt werd van het graafschap, met 9 stemmen, en tenslotte de heerlijkheid Mechelen, in Brabant gelegen, met 4 stemmen, of tesamen 55 stemmen, dan stelt men vast dat de twee groten en de kleinere gewesten die eventueel geneigd zouden zijn om met hen mee te stemmen, net niet voldoende stemmen haalden om hun wil op te leggen. Vlaanderen en Brabant konden dus geen beslissingen eenzijdig doordrukken, maar wel beschikten zij beide over een vetorecht (dat gold vanaf 20 stemmen).

De Verenigde Belgische Staten functioneerden met een minimum aan centrale instellingen. Die waren immers alle afgeschaft, met inbegrip van de Grote Raad van Mechelen. Na verloop van korte tijd — de onafhankelijkheid duurde uiteindelijk niet langer dan een jaar — stelden de betrokkenen vast dat het toch moeilijk op die manier verder kon en ondernamen ze een schuchtere poging om wat meer bevoegdheden te geven aan het centrale niveau, net zoals dat gebeurd was met de tweede grondwet in de Verenigde Staten. Zo kwamen de douanerechten — want zelfs zij waren een provinciale aangelegenheden geworden — terug onder centraal beheer. Vooral het leger, dat eveneens provinciaal was georganiseerd, werd voortaan meer centraal bestuurd. Verder kwam er een jointe in Mechelen die de voormalige Grote Raad van Mechelen diende te vervangen.

Eens te meer viel het verzet tegen het absolutisme samen met een afwijzing van centralisatie. Dat bleef trouwens zo tot het einde toe. Aanvankelijk hadden de opstandelingen geluk omdat de internationale conjunctuur hun gunstig was. Zo was de fameuze alliantie tussen de Verenigde Provinciën, Groot-Brittannië en Pruisen (de Driebond) tegen Oostenrijk gekant en zouden zij alles gedaan hebben om het Oostenrijk moeilijk te maken. Bovendien verdween Jozef II van het toneel. Dat gunstig kader verklaart waarom Leopold II de opstandelingen onvoorstelbaar liberale voorstellen deed, nooit eerder in de Nederlanden meegemaakt. Zo schetste hij onder meer een Staten-Generaal met wetgevende bevoegdheden. Deze voorstellen zaaiden verdeeldheid onder de gewesten. Uiteindelijk bleek alleen Vlaanderen voor de plannen gewonnen, zodat het aanbod van Leopold II afgewezen werd¹¹.

11. Zie hierover S. TASSIER, Léopold II et la Révolution brabançonne: la déclaration du 2 mars 1790, in: *Revue d'histoire moderne* 30 (1929) 106-116.

Na Reichenbach, na de verzoening tussen Oostenrijk en de Driebond — we zijn intussen in juli 1790 — was het verdere bestaan van de Verenigde Belgische Staten ten dode opgeschreven. Elke buitenlandse steun viel aan die kant weg, terwijl ook van Frankrijk slechts weinig hulp te verwachten viel, vermits er ondertussen serieus ruzie had geheerst tussen statisten en vonckisten. Uiteindelijk zullen de verantwoordelijken liever dan een uitzichtloze militaire confrontatie aan te gaan met de Oostenrijkers de vlucht nemen, en zo de weg openen voor een Oostenrijkse Restauratie. We leggen enigszins de nadruk op die vreemde gang van zaken omdat men kan vaststellen dat de opstand tegen beter weten in was blijven voortduren. In het vooruitzicht van wat in 1830 zal volgen, kan men zich de vraag stellen of de drang naar onafhankelijkheid in 1790 al zo groot geworden was. Maar dit blijft vooralsnog een open vraag.

HET VERZET TEGEN WILLEM I

De Oostenrijkse Restauratie werd spoedig gevolgd door de aanhechting bij Frankrijk (1795). Die aanhechting betekende dat het ge-centraliseerde systeem van de Franse Revolutie nu ook op de Belgische departementen werd toegepast en dat zij voortaan vanuit Parijs werden bestuurd. Eind 1813, met de slag van Leipzig in oktober 1813, en eigenlijk al na de débâcle van het Franse leger in Rusland het jaar voordien, werd alsmaar duidelijker dat de Franse militaire suprematie tanende was. Langzaam maar zeker begonnen de Franse troepen bezet gebied in Europa te ontruimen. Dat had ook zijn repercussies in de Belgische departementen. Hoewel de Fransen tot eind januari 1814 in Brussel bleven, verloor het Frans bestuur in onze gewesten vanaf november 1813 elke reële controle. Er ontstonden relletjes en onlusten. Aangezien de meeste Franse troepen elders waren ingezet en er geen Franse politiemacht aanwezig was om de oproer neer te slaan, ging men in alle grote steden en zelfs ook in vele kleinere agglomeraties over tot het oprichten van burgerwachten. Die korpsen werden ingericht op initiatief van de eigenaars, van de vermogenden dus, en konden rekenen op de oogluikende toestemming van het Frans bestuur. Zij hadden tot doel de sociale orde te handhaven en te voorkomen dat die relletjes zouden escaleren.

Het interval tussen het vertrek van de Franse troepen in februari 1814 en de aankomst van de geallieerden was op sommige plaatsen bijzonder kort. Zo duurde het in Brussel slechts enkele uren. In die korte periode kon er maar weinig gebeuren. In andere steden echter, zoals Gent, heeft het toch enkele dagen geduurd en daar stelt men vast dat er een zeer eigenaardige coalitie tot stand kwam tussen die

burgerwachten aan de ene kant en de bestaande overheden, met name de schepencolleges die nog aangesteld waren onder Frans bestuur. De burgerwachten hielden die structuren in stand en verdedigden ze tegenover mogelijke agitatie die de steun genoot van de ambachten.

Met de komst van de geallieerden werd er onmiddellijk een voorlopig militair bestuur geïnstalleerd dat hun moest toelaten om in de beste voorwaarden de oorlog tegen Frankrijk verder te zetten. Dit impliceerde eigenlijk dat de hele Franse administratie en dus de bestaande centralisatie behouden werd. Het enige verschil lag hierin dat de Parijse centralisatie door nieuwe Brusselse instellingen werd vervangen. Zo werd het Hof van Beroep in Brussel bijvoorbeeld een Hof van Cassatie, dat in onze departementen niet bestond. De vraag is nu wat de lokale bevolking dacht van het behoud van de Franse centralisatie. In de vakliteratuur wordt in het algemeen gewezen op de passiviteit van de bevolking wanneer de geallieerden het land binnentrokken. Zij hebben, merkt men op, niets gedaan om de Fransen te verdrijven. Als we even vergelijken met Nederland, dan wordt duidelijk dat daar bij de aftocht van de Franse troepen de bevolking in opstand kon komen tegen de Franse achterhoede. In België daarentegen was de militaire aanwezigheid nog veel sterker, zodat er nauwelijks ruimte bleef om iets te ondernemen.

Meer aandacht verdient de politieke houding van de notabelen. Het eerste waarnaar wij in dit verband kunnen verwijzen, is de afvaardiging die in februari 1814 de geallieerden ging opzoeken. Deze bestond uit personen die vóór de Franse Revolutie overheidsfuncties hadden uitgeoefend. Franse aanhangers kwamen er uiteraard niet aan te pas. De afvaardiging drong aanvankelijk aan op een Oostenrijkse Restauratie, maar beseftte al snel zelf dat daar weinig kans toe was. Daarom brachten zij onmiddellijk ook de garanties ter sprake die ze nodig achten in geval van aanhechting met Nederland. Ze formuleerden een hele reeks voorwaarden, wat enigszins reminiscenties oproept aan 1579. Zo eisten ze ondermeer op godsdienstig vlak een herziening van de Kerk-Staat verhouding ten opzichte van wat onder het Frans bestuur vigeerde. Ze vroegen het herstel van de lokale en de provinciale autonomie, die door de Fransen grotendeels was uitgehold. Verder stelden ze ook nog commerciële en fiscale eisen, vooral dan in verband met de staatsschuld. Daarbij drongen zij er op aan dat er een personele unie zou komen, zodat de eisen die zij voorlegden konden gerealiseerd worden. In een ééngemaakte Staat zouden die immers niet verwezenlijkbaar zijn.

In mei 1814, na de vrede met Frankrijk, kwam er een Oostenrijks gouverneur in onze gewesten de Pruisische militairen vervangen. Er leefde toen een nieuwe beweging op die een Oostenrijkse Restauratie

beplette, en die vooral bij de Brusselse ambachten sympathisanten vond. De ambachten, en dan met name de honderd vijftig dekens die tijdens de Franse periode geweigerd hadden met de Fransen te collaboreren en geen nationale goederen hadden aangekocht, waren het meest actief en eisten nu dat de oude situatie zou worden hersteld. Op enkele uitzonderingen na stelt men vast dat die optie weinig weerklank vond in kringen van notabelen. We kunnen concluderen dat er uiteindelijk noch tegen de Franse centralisatie, noch tegen de mogelijke aanhechting bij Nederland reëel verzet bestond, alleen dat er specifieke voorwaarden gesteld werden¹².

Die voorwaarden kwamen opnieuw aan de orde bij de grondwetsherziening van 1815, waarover we uitermate kort zullen zijn. Laat ons er vooreerst aan herinneren dat het regime vele benamingen ontleende aan wat in het Ancien Régime gebruikelijk was, maar dat de nieuwe instellingen zelf er zeer weinig verband mee hielden (zo bij voorbeeld de Staten-Generaal). De centralisatie bleef behouden. Er werd een monarchie ingevoerd, wat voor Nederland op zijn minst gezegd een innovatie was, terwijl de veranderingen voor het Zuiden even ingrijpend waren. In de machtsdeling tussen de vorst en de vertegenwoordigende instellingen kan men opmerken dat de Staten-Generaal over bijzonder weinig reële macht beschikten. De enige invloed die ze ten opzichte van de vorst en van de regering konden laten gelden, was van onrechtstreekse aard en bestond in het bespelen van de publieke opinie. De groeiende oppositie tussen 1815 en 1830 reveleerde uiteindelijk vrij duidelijk het standpunt van de bevolking en dan meer bepaald van de cijnskiezers ten opzichte van het regime.

In 1830, na een opstand die uiteindelijk tot de Belgische onafhankelijkheid leidde, dienen we de problemen te bekijken die aan de orde kwamen in het Nationaal Congres¹³. De eerste vraag gold het politiek regime waarvoor zou worden gopteerd. Er profileerden zich wel een aantal voorstanders van de republiek, maar uiteindelijk werd die optie om opportunitetsredenen niet weerhouden. En zo kregen wij dus een monarchie. Wat in 1815 niet was gebeurd, namelijk een duidelijke uitspraak over de soevereiniteit, gebeurde in 1830 wel: de nationale soevereiniteit werd uitgeroepen, wat dus impliceerde dat de koning de eerste ambtenaar werd van het land. De koning zou over

12. Zie voor wat voorafgaat onze bijdrage in: *La fin de l'Europe napoléonienne. 1814: la vacance du pouvoir* ed. Y-M. BERCÉ (Parijs 1990) 78-107, met bibliografische aanhangsel pp. 345-346. Voor wat volgt verwijzen wij naar onze studie in *Staats- en Natievorming in Willem I's Koninkrijk, 1815-1830* ed. C.A. TAMSE en E. WITTE (1992) 98-121.

13. Wij steunen voor wat volgt op een bijdrage in P. JANSSENS, M. VAN DEN WIJNGAERT en K. VERAGHTERT, *Democratisering. Van absolutisme tot participatie* (Leuven 1994) t.p. Intussen verscheen het standaardwerk van J. STENGERS, *De koningen der Belgen: Macht en invloed van 1831 tot nu*, Leuven 1992 (*Davidfonds. Historische reeks*, 10).

zeer uitgebreide bevoegdheden beschikken, vooral dan op het vlak van de uitvoerende macht, maar over geen andere bevoegdheden dan deze die de grondwet hem toekende. Het laatste woord berustte dus bij het parlement.

Dat parlement viel uiteen in twee duidelijke geledingen: een Senaat en een Kamer van volksvertegenwoordigers, waarvan de sociale samenstelling zeer verschillend was. De Senaat verschilde overigens ook van de Eerste Kamer die in 1815 was gekozen. In 1815 had men een hoger huis aanvaard dat afhankelijk was van de vorst. In 1830 koos men er één dat afhankelijk was van hetzelfde kiezerskorps als de Kamer. De toetreding werd wel behoorlijk beperkt, want de hoge verkiesbaarheidsdrempel maakte dat slechts een vijfhonderdtal Belgen voor verkiezing in aanmerking kwamen.

SLOTBESCHOUWINGEN

Men kan stellen dat de centralisatie die gedurende het Ancien Régime in de Nederlanden was afgewezen, in 1814-1815 zowel in het Noorden als in het Zuiden werd aanvaard. Dat de Belgische notablen in 1815 oppositie voerden tegen de grondwet was in eerste instantie ingegeven door het verzet van de Kerk en door religieuze overwegingen, en veel minder door een principieel verzet tegen het behoud van de nieuwe staatsstructuur. Hoe kan dit contrast — de afwijzing van centralisatie tot 1790 en de aanvaarding ervan in 1815 en vooral in 1830 — worden verklaard? Deze vraag brengt ons terug bij ons uitgangspunt en bij de keuze van onze titel, waarin iets te weinig genuanceerd „de remmende invloed van de absolute monarchie op de Belgische staatsvorming” werd geponeerd. Hierbij werd gesuggereerd dat de absolute monarchie verantwoordelijk zou zijn voor de trage ontwikkeling van de staatsvorming in de Zuidelijke Nederlanden. Het is wellicht gevaarlijk een dergelijke stelling te onderbouwen op grond van de interne evolutie in de Nederlanden alleen. Een vergelijking met het buitenland, in de eerste plaats met Frankrijk en Groot-Brittannië, dringt zich op.

De staatsvorming verliep in de Nederlanden niet anders dan in de andere Europese Staten. De vorstelijke centralisatie bleef aanvaardbaar zolang deze gepaard ging met politieke inspraak in het centrale bestuur. De bijeenroeping van de Staten-Generaal waarborgde de betrokkenheid van de lokale en gewestelijke notablen bij het vorstelijk beleid. De grote heren die zitting hadden in de vorstelijke raad konden een rechtstreekse invloed op het algemeen beleid uitoefenen.

Overal ging de centralisatie van bevoegdheden op centraal niveau aanvankelijk gepaard met politieke inspraak voor de gewesten die

door de vorst in één staat werden verenigd. Politieke crisissen rond de staatsvorming ontstonden eerst in een latere fase, toen de vorst de macht alleen wilde uitoefenen. De uitslag van deze confrontatie was bepalend voor het verdere verloop van de staatsvorming. In Frankrijk bij voorbeeld werden de Staten-Generaal in 1614 voor het laatst bijeengeroepen. De Franse monarchie slaagde erin de lokale en gewestelijke autonomie in de loop van de volgende eeuwen aan banden te leggen. Toen de Franse revolutie in 1789 uitbrak, werd de staatsvorming niet meer in vraag gesteld. Integendeel, de revolutionairen voltooiden het éénmakingproces op een radicale wijze.

Even succesvol was het staatsvormingsproces in Engeland, zij het om tegengestelde redenen. Daar liepen de pogingen van de Stuarts om het Parlement uit te schakelen op een fiasco uit. De seculaire traditie van de parlementaire vertegenwoordiging verzekerde een staatsvorming die in de natie zelf verankerd lag. De Nederlandse en Belgische staatsvorming volgde een eigen spoor. Toen de opstand tegen Filips II uitbrak, was de éénmaking van de XVII Provinciën nog maar amper voltooid. Zelfs het Bourgondische éénmakingsproces was nauwelijks enkele generaties oud. Geen wonder dat de afwijzing van het absolutisme uitliep op een herstel van de gewestelijke autonomie.

In het Zuiden leidde het herstel van het Spaans gezag evenmin tot een verdere groei van de staatsvorming. De militaire verzwakking van de Spaanse monarchie voorkwam een toenemende centralisatie zoals in Frankrijk. Omgekeerd duldde de Spaanse overheid geen inspraak in het centraal beleid, zoals in Engeland bestond. Het Spaans regime in de Zuidelijke Nederlanden berustte op een machtsdeling, waarbij het centrale bestuur aan de vorst was voorbehouden. Maar dat centraal bestuur reikte niet ver: op het gewestelijke en vooral op het lokale vlak bleef het zelfbestuur grotendeels onaangetast.

Eerst na de succesvolle afloop van de Oostenrijkse successieoorlog werden deze machtsverhoudingen opnieuw in vraag gesteld. In de tweede helft van de achttiende eeuw slaagde het Weens bestuur erin de autonomie van steden en gewesten enigszins terug te schroeven. Toch bleef het vorstelijk absolutisme tot de regering van Jozef II een ijdel woord. Zoals kon worden verwacht, bezegelde de opstand tegen deze vorst de confederale staatsvorm die onder zijn voorgangers onaangetast was gebleven. De centralisatie werd in de Belgische gewesten niet doorgevoerd door het Spaans of het Oostenrijks absolutisme, maar door de Franse revolutionairen en het Belgisch nationaal bewustzijn zou eerst tot volle ontplooiing komen nadat de grote mogendheden Noord en Zuid in 1815 in een unitaire staatsvorm hadden verenigd.

De evolutie van de staatsvorming in de Nederlanden toont aan dat de notabelen zowel in het Noorden als in het Zuiden meer belang

hechttten aan de machtsdeling dan aan de staatsvorm. De centralisatie die door de Bourgondische hertogen was ingezet, werd aanvaard zolang zij met politieke inspraak gepaard ging. De pogingen van Filips II en Jozef II om een verdere centralisatie met uitsluiting van politieke inspraak door te voeren, stuitten op gewapend verzet. De absolute monarchie heeft op de staatsvorming in de Nederlanden wel degelijk een remmende invloed uitgeoefend. Enerzijds belemmerden het Spaans en het Oostenrijks bestuur de vorming van een nationaal bewustzijn door de uitschakeling van de Staten-Generaal en de uitholling van de Raad van State. Anderzijds bleken noch Madrid, noch Wenen in staat om de lokale en de gewestelijke autonomie op te heffen. Hun bestuur bevestigde aldus de confederale staatsstructuur van de Nederlanden. De centralisatie kwam er uiteindelijk door toedoen van het revolutionnaire Frankrijk. Deze nieuwe staatsvorm werd door de notabelen aanvaard onder voorbehoud van politieke inspraak.