

Burgerplicht of eigenbelang?

PUBLIEKE VOORZIENINGEN IN DE REPUBLIEK



Koopmanshuis aan de
Herengracht in Amsterdam.



Eigen verantwoordelijkheid en burgerplicht zijn de laatste jaren populaire thema's in het politieke debat. De inwoners van steden in de Republiek zouden nogal raar tegen die discussie aankijken, want burgers waren toch vanzelfsprekend verantwoordelijk voor het algemeen belang? Het geeft direct het cruciale verschil aan tussen de manier waarop publieke voorzieningen in de vroegmoderne tijd (ca. 1572-1800) werden georganiseerd en hoe het er nu aan toegaat.

Cornelis Jacobszoon Back was lakenkoopman in Dordrecht en omdat hij tot een belangrijke familie behoorde, was hij tussen 1596 en 1625 verschillende malen raad en schepen van de stad. Daarnaast vervulde hij vele andere functies. Hij functioneerde een aantal jaren als boekhouder, maar hij nam ook militaire, sociale, religieuze en economische taken op zich: als kolonel, weefmeester, tarwemeester, kerkmeester, leproosmeester, gasthuismeester en deken van het gilde. In totaal vervulde hij zeventien ambten gedurende een periode van ongeveer dertig jaar en toen hij in 1625 stierf, had hij wel negen ambten tegelijkertijd. Voor de meeste functies kreeg hij niet betaald of alleen een vergoeding, want zijn inkomen moest hij vergaren uit de lakenhandel. Cornelis was een toonbeeld van betrokkenheid bij publieke taken in zijn stad, maar hij was bepaald geen uitzondering: vooral van rijke burgers werd verwacht dat zij hun leven en financiën inzetten voor het algemene belang van alle burgers in de stad. Zijn voorbeeld zegt ook iets over de manier waarop publieke diensten in de vroegmoderne periode werden georganiseerd en gefinancierd.

In de moderne natiestaat worden publieke diensten geregeld en bekostigd door de overheid (gemeente, provincie of rijksoverheid). De uitvoering van publieke

taken ligt dan bij ambtenaren of in het geval van uitbesteding bij particulieren, maar in beide gevallen zijn de werkzaamheden volgens overheidsregels vastgesteld. Uit het voorbeeld van Cornelis blijkt direct dat deze opvatting van publieke diensten niet toepasbaar is op de vroegmoderne periode. De diensten aan burgers werden toen door lokale overheden georganiseerd en gefinancierd, maar evenzeer door kerken, gilden, schutterijen, buurtorganisaties of door individuele burgers. De zorg voor armen, wezen of zieken, het onderhoud van straten en gebouwen en de regulering van conflicten of de bewaking van de openbare orde werden breed door burgers en stedelijke instellingen gedeeld. Dat netwerk was niet een van bovenaf gereguleerd systeem dat door overheden werd gestuurd, maar een fragmentarisch systeem waarin de burgers van de steden zelf een cruciale rol speelden. De kern van het vroegmoderne zorgsysteem lag dus in de gedeelde verantwoordelijkheid en het plichtsgevoel van burgers.

Complexe organisatie

Het netwerk van voorzieningen in steden ontstond vanaf de late middeleeuwen. Bevolkingsgroei en urbanisatie leidden tot een uitbreiding van publieke voorzieningen, die tegelijkertijd een meer complexe en

Manon van der Heijden is
universitair docent sociale
geschiedenis aan de univer-
siteit van Leiden.

grootschalige organisatie met zich meebrachten. In Holland was dat vanaf ongeveer de vijftiende en zestiende eeuw. Deze voorzieningen hingen natuurlijk samen met de functies van de stad: bescherming van burgers tegen gevaren van buitenaf, stimulering van economische activiteiten, behoud van de openbare orde en de zorg voor het algemene welzijn van burgers. Naast het stadsbestuur waren er gilden, kerken, buurtorganisaties en individuele burgers die het onderhoud van stadswallen en openbare gebouwen financierden en die de zorg voor wezen, ouderen, zieken en armen op zich namen. Een opvallend kenmerk van deze organisaties was dat zij in eerste instantie waren opgezet voor religieuze, sociale of economische diensten, maar dat in de praktijk allerlei functies door elkaar liepen.

'In veel steden in de Republiek vormden de buurtorganisaties de spil van het sociale leven.'

Een goed voorbeeld zijn de gilden, die in de eerste plaats bedoeld waren voor het kwaliteitsbehoud van ambachtelijke producten, maar ook een sterk religieus en sociaal karakter hadden. Voor de Hollandse ambachtslieden waren de gilden een belangrijke bron van sociale zekerheid. Stadsbewoners konden bij armoede, ziekte of overlijden rekenen op bescherming en financiële hulp van de gilden. Weduwen en ouderen kregen soms alimentatie. Zo ontvingen de 72-jarige kleermaker Jacobus Bartholomeus Loventvos en zijn vrouw Jorisge in 1697 een ouderdomsuitkering van twintig stuivers per week van het Delftse kleermakersgilde. Naast hun eigen leden gaven gilden ook hulp aan andere armen in de stad. Deze sociale zorg was sterk verweven met het morele en religieuze plichtsgevoel dat de vroegmoderne stadsburgers kenmerkte. Gilden deelden daarom brood, boter, turf of geld vaak uit in de kerk: na een mis of begrafenis. De gilden waren actief op verschillende terreinen. In de zestiende eeuw werden zij bijvoorbeeld ook ingezet bij de militaire bescherming en het onderhoud van de stad of functioneerden zij als ordebewakers en brandwachten. Ten slotte traden gilden op als arbiters bij conflicten tussen ambachtslieden en hun klanten of tussen ambachtslieden onderling.

Naast de gilden bestonden er andere belangrijke burgerverenigingen die op verschillende terreinen actief waren, zoals de schutterijen en de buurtorganisaties (vaak gebuurten genoemd). De schutters functioneerden in eerste instantie als burgerwacht, maar de schutters hadden daarnaast een sterke symbolische waarde voor de stad. De schutterij bestond uit gevestigde personen van enige welstand met zeer verschillende sociale

en religieuze achtergronden. De schutterijen werden daarom vaak door overheden gezien als toonbeeld van de harmonieuze stadsgemeenschap. Net als sommige gilden hielden schutterijen zich bezig met rechtspraak: bij onderlinge conflicten, vechtpartijen of wanneer schutters de regels overtraden. Naast de gilden en schutterijen, fungeerden vanaf de zestiende eeuw de buurtmeesters als ordehandhavers. Bij ruzie, geweld of ongewenst gedrag traden de buurtmeesters vaak op als arbiter tussen de bewoners van hun buurt of bij lastige zaken als intermediair tussen burgers en de overheid. De gebuurten waren organisaties met een eigen bestuur en reglement die een centrale functie hadden bij alle belangrijke momenten in het leven van buurtbewoners: het huwelijk, een begrafenis, maar ook bij de aankoop

van een huis. In Leiden bijvoorbeeld, werd de koop of huur van een huis eerst bij de buurtmeester gemeld. Zo hield hij overzicht van alle buurtbewoners en wist hij wie er contributie moesten betalen. Met dat geld werden burens ondersteund bij ziekte, overlijden of tijdelijke armoede. In veel steden in de Republiek vormden de buurtorganisaties de spil van het sociale leven.

Naast gilden, schutterijen en gebuurten waren er natuurlijk ook vele kerkelijke organisaties die zich bezighielden met publieke voorzieningen. Hun belangrijkste taak lag primair bij de bewaking van het religieuze leven van de stadsbewoners, maar binnen dat kader namen zij belangrijke taken op zich. Vanaf de late middeleeuwen had de katholieke kerk een belangrijke rol gespeeld op het terrein van de rechtspraak, armenzorg, en ook de huwelijkssluiting. De protestantse kerken deden dat eveneens, maar vanuit een andere invalshoek en met andere competenties. De protestantse kerkenraden bemoeiden zich via de kerkelijke tucht actief met het huwelijksleven en het zedelijke gedrag van hun lidmaten. Predikanten traden op als bemiddelaars tussen ruziënde echtparen en tussen ouders en kinderen. Families deelden soms jarenlang hun beslommingen met de kerkenraad, waarbij predikanten lidmaten niet alleen corrigeerden, maar ook adviseerden en hielpen. De belangrijkste hulp bestond uit armenzorg. Die zorg was in de Hollandse steden tijdens de Gouden Eeuw zo uitgebreid en gevarieerd dat migranten ervoor naar de Republiek trokken. Ook in andere Europese landen bestond er in steden een netwerk van voorzieningen, maar het uitgebreide stelsel van de Republiek was volgens ooggetuigen uniek in Europa.



△
De Staalmeesters,
Rembrandt van Rijn, 1662.

Eigenbelang?

Er bestond een netwerk van instanties dat verschillende publieke taken op zich nam en waarbinnen allerlei overlappings bestonden. De kleermaker Jacobus kreeg naast zijn uitkering van het gilde ook geld van het Delftse stadsbestuur en de katholieke kerk. Door deze gezamenlijke inkomsten konden hij en zijn vrouw overleven. Kenmerkend aan dit systeem was dan ook dat private, kerkelijke en wereldlijke initiatieven niet zo gemakkelijk te scheiden waren. Schutterijen, gilden en buurtorganisaties werkten soms samen met of in opdracht van het stadsbestuur. De kern van deze verstrengeling lag in de idee van burgerschap: burgers van steden waren vanzelfsprekend betrokken bij het publieke leven. Van hen werd verwacht dat zij actief waren in het openbare leven, dat zij deelnamen aan het bestuur en dat zij het algemene belang boven eigenbelang stelden. Er bestond dus geen onderscheid tussen de persoonlijke belangen van burgers en de publieke belangen van de stad. In de eed die iedere stadsburger aflegde, stond dan ook dat burgers geacht werden om publieke taken op zich te nemen.

De lakenkoopman Cornelis Jacobszoon Back is een mooi voorbeeld. Hij stak niet alleen veel tijd in voorzieningen, hij was ook een belangrijke geldschietster van de stad. De stadsbesturen betaalden de meeste openbare werken namelijk niet met reguliere belastingen, maar met leningen van burgers. Cornelis was een van die leners. Als stadsbesturen krap bij kas zaten – en dat was meestal zo – betaalden burgers zelf de bouw van openbare gebouwen, werkzaamheden aan havens of reparaties aan straten. Ook de door de overheid en kerk opgezette armenzorg en wezenzorg was grotendeels afhankelijk van de giften van particulieren. De arme Delftse kleermaker Jacobus kon alleen dankzij de liefdadigheid van zijn stadsgenoten door het gilde, de kerk en de overheid worden ondersteund. In sommige steden was bijna de helft van de armenzorg afkomstig van collectes en giften.

▽
Gezicht op Dordrecht door
Jan van Goyen, 1645



tussen het publieke ambt en zijn private persoon niet helder. De meeste ambtenaren kregen geen regulier salaris, waren niet in vaste dienst, kregen geen budget en hadden slechts gedeeltelijk te maken met vaste regels. Steden zagen hun ambtenaren eigenlijk als ondernemers, die zelfstandig financiering zochten voor hun functie en hun eigen boekhouding beheerden. Toen de Leidse stadssecretaris Jan van Hout eind zestiende eeuw bij het stadsbestuur klaagde dat hij geld nodig had om zijn ambtenaren en materiaal te kunnen betalen, lieten de bestuurders weten dat het zijn eigen verantwoordelijkheid was. De Leidse secretaris hield er een 'moderne' gedachte op na: zijn ambt was een functie binnen het openbare bestuur waarvoor budget en regels nodig waren. Zijn visie sloot slecht aan bij de overtuiging van zijn tijdgenoten dat het belang van burgers gelijkstond aan het belang van de stad.

Geld achter de hand

Hoge functionarissen kregen vaak vergoedingen voor kleding en reizen, maar ook van hen werd verwacht dat zij zich onderhielden met andere inkomsten. Dat betekende dat ze flink wat geld achter de hand moesten hebben. De boekhouder van de stad moest uit eigen zak geld voorschieten als zijn budget niet toereikend was. Een collega van Cornelis betaalde daarom in 1605 uit eigen zak 3700 gulden aan arbeidsloon en onkosten voor publieke werken. Hij klaagde dan ook dat de slechte financiële positie van de stad hem veel te veel tijd en geld kostte. Een enkele keer gingen boekhouders dan ook failliet. Voor andere ambtenaren bestond eenzelfde verstrengeling. Zo leefde de officier van justitie van de boetes die hij inde. Dat kon uiteraard tot misstanden leiden. Niet zelden overviel de politie in opdracht van de officier van justitie bordelen waarbij de overspelers hun misdrijf konden afkopen: een mooi zakcentje dus. In de zeventiende eeuw liep de situatie zelfs zo uit de hand dat de Staten van Holland besloten dat overspel voortaan niet meer afkoopbaar was. Twee

'Steden zagen hun ambtenaren als ondernemers'

De verstrengeling van persoonlijke financiering en publiek geld blijkt nog duidelijker uit de beoefening van ambten. De werkzaamheden die Cornelis voor het gilde, de schutterij en de protestantse kerk uitvoerde, waren onbetaalde erefuncties in dienst van de stad. Het verwarrende was dat deze functies wel keurig in de ambtenboeken werden genoteerd, maar toch weer niet als overheidsfunctie werden beschouwd. Ook in zijn ambt als boekhouder van de stad waren de grenzen

jaar later draaiden zij de situatie terug, want het bleek dat er helemaal geen overspel meer werd vervolgd. Het stadsbestuur van Rotterdam besloot dan in 1622 dan ook dat de officier van justitie voortaan voldoende salaris moest ontvangen om misbruik van het ambt te voorkomen.

De medaille van burgerplicht had dus een keerzijde. Dat was ook bijna onvermijdelijk in een situatie waarin de private en publieke belangen zo sterk waren vermengd.



Plattegrond van Dordrecht, uit 'Blaeu's Tooneel der Steden', 1652.

Cornelis en zijn familieleden leenden de stad geld voor publieke werken, maar in ruil daarvoor kregen zij ook vaak de beste functies, de meest lucratieve baantjes en winstgevendende handelsopdrachten. Door zijn centrale positie hadden zijn vrienden en bekenden beter toegang tot de beste sociale voorzieningen. De publieke voorzieningen van vroegmoderne steden werden dan wel breed gedeeld door allerlei groepen burgers, er bestonden grote verschillen tussen burgers als het ging om de toegankelijkheid van die voorzieningen. Katholieken en joden waren in de meeste steden uitgesloten van publieke ambten of gilden en hadden slechts beperkte toegang tot bepaalde voorzieningen. Het maakte de versnippering van de voorzieningen nog groter, want in de loop van de zeventiende eeuw gingen steeds meer godsdienstige stromingen hun eigen sociale zorg organiseren. Ook vrouwen, armen en immigranten waren in de regel slechter af. Ten slotte bestond er een belangrijk onderscheid tussen burgers en niet-burgers. Inwoners van de stad die geen burgerschap hadden verworven, hadden per definitie toegang tot de 'mindere' voorzieningen. Als protestantse mannelijke burger en koopman uit een rijke familie behoorde Cornelis dus tot de meest bevoorrechte stadsbewoners. De kinderen van Cornelis konden naar de beste scholen en als zij wees werden, was er voor hen het betere burgerweeshuis. Voor armere stadsbewoners waren de voorzieningen veel minder toereikend. Het sociale stelsel van de Republiek stak wellicht gunstig af bij andere West-Europese landen, dat nam niet weg dat er grote verschillen bestonden tussen sociale en economische groepen. Het algemeen belang van de stad diende in bepaalde opzichten vooral de private belangen van stadsbewoners als de aanzienlijke Cornelis en veel minder die van de arme kleermaker Jacobus.

Burgerplicht: een obstructie?

Het systeem van publieke voorzieningen tijdens de Republiek was verweven met de idee van burgerschap dat steden tijdens de vroegmoderne periode kenden. Dat bracht duidelijk voordelen met zich mee. Doordat burgers zich verantwoordelijk voelden voor de welvaart en het welzijn van alle stadsbewoners, werden de organi-

satie en kosten van allerlei voorzieningen verdeeld. Dat gebeurde via gilden, schutterijen, kerkelijke organisaties en buurtverenigingen, maar ook door de actieve rol van individuele burgers. Stedelijke overheden hadden wel ambtelijk personeel en brachten soms belastingen op voor openbare werken, maar de uitvoering en bekostiging van publieke diensten lag grotendeels in de handen van burgers zelf. Die vermenging van persoonlijke en publieke belangen bracht misstanden met zich mee. Het grote nadeel van het vroegmoderne systeem was dat aanzienlijke burgers de stad dienden met tijd en geld, maar dat die activiteiten vooral de belangen van henzelf en die van hun vrienden en familieleden betroffen.

In de loop van de vroegmoderne periode boden bevolkingsgroei, verstedelijking en religieuze hervorming stadsbesturen mogelijkheden om hun invloed op de publieke voorzieningen te vergroten en professioneler te opereren. Maar die pogingen waren niet altijd succesvol. De burgers die via gilden, schutterijen en buurtverenigingen hun belangen verdedigden, lieten zich niet zomaar inzetten voor de doeleinden van de bestuurders. Hun centrale rol als burgerverenigingen stelde hen in staat om toch een eigen koers te varen. Er was nog een tweede belangrijke reden waarom het voor overheden moeilijk was om te professionaliseren: het belastingsysteem was ontoereikend voor de bekostiging van een uitgebreid ambtenarenapparaat en publieke voorzieningen. Tot het ontstaan van de natiestaat tegen het einde van de achttiende eeuw bleven overheden daarom afhankelijk van de inzet en het geld van burgers en hun organisaties.

LITERATUUR

- Manon van der Heijden, **Geldschietters van de stad. Financiële relaties tussen stad, burgers en overheden 1550-1650** (Amsterdam 2006).
 Manon van der Heijden, **'Publieke voorzieningen in de Republiek: gedeelde verantwoordelijkheid'**, Leidschrift 23, nr. 2 (2008) 77-94.
 Manon van der Heijden, Elise van Nederveen Meerkerk, Griet Vermeesch en Martijn van der Burg (red.), **Serving the Urban Community. The Rise of Public Facilities in the Low Countries** (Amsterdam 2009).