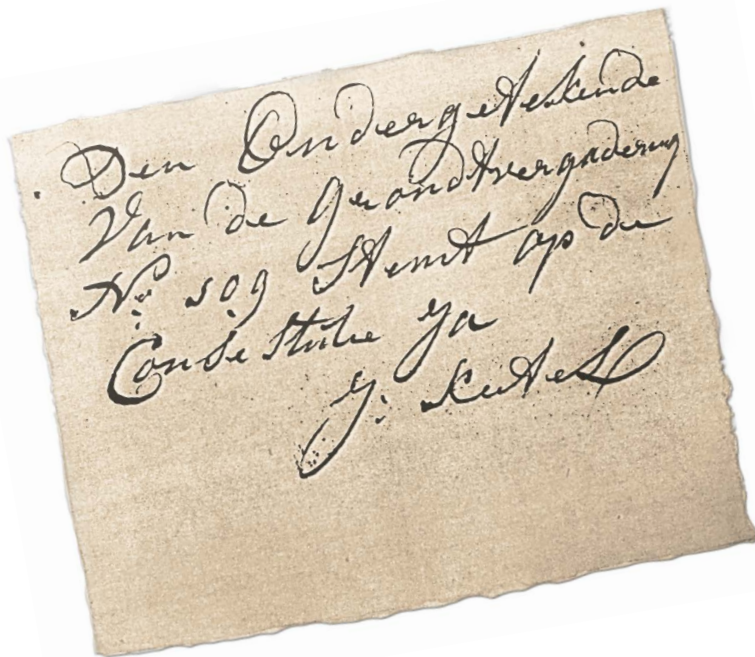


Grondslag van de Bataafse referenda

De Bataafse Staatsregeling aangeaan als Rousseau's Contrat Social 1797-1805



Den Ondergetekende
Van de Grandvergadering
N^o 509 Stemt op de
Conde Stule ya
y. Kestell

S.J. (Sander) van Diepen

Studentnummer 1144162

Begeleider: Prof.dr. H. (Henk) te Velde;

Tweede lezer: Dr. J. (Joris) Oddens

Aantal woorden: 24.791

Inleverdatum: 1 september 2017

Het Reglement, waar naar wy hebben-moeten werken, laat ons niet toe te denken, dat gy iets anders U hebt voorbehouden, dan eene bloote goedkeuring of verwerping. Geene veranderingen kunnen dus in dit Ontwerp gemaakt worden; maar een duidelyk *Ja* of *Neen* — eene ronde verklaring van goedkeuring of verwerping zal het Lot van dit Ontwerp, in zyn geheel genomen, moeten beslissen.

2

Proclamatie, waarbij het ontwerp van constitutie voor het Bataafsche volk, door de Nationale Vergadering ter goed- of afkeuring aan het zelve volk wordt voorgedragen (2 juni 1797) 4.

Inhoud

INLEIDING	4
1. VAN GRONDWETTIG HERSTEL NAAR EEN NIEUWE CONSTITUTIE	10
1.1 Natuurrecht	11
1.2 Grondwettig herstel	12
1.3 Contract Social	14
1.4 De eerste constitutionele referenda	17
2. DE REVOLUTIE ONTBRANDT 1795-1796	19
2.1 Reglement	19
2.2 Nationale Vergadering	23
2.3 Ter goed- of afkeuring voorgelegd aan het volk	26
3. DE SOEVEREINE VOLKSWIL 1796-1797	29
3.1 Mate van volksinvloed	29
3.2 Aangaan van het contract	31
3.3 Provinciaal of nationaal	34
4. HET MONSTREUS VERDRAG 1797-1798	37
4.1 Referendumcampagne	37
4.2 Uitslag	39
4.3 Doorwerking van de contracttheorie	40
4.4 Staatsgreep en Staatsregeling	42
5. DE IDEOLOGIE ONTMANTELD 1798-1805	45
5.1 Tekortkomingen van de Staatsregeling 1798	46
5.2 Referendum van 1801	48
5.3 Het laatste referendum	49
5.4 Epiloog	51
7. CONCLUSIE	55
BRONNEN EN LITERATUUR	60

Inleiding

De Europese politiek werd de afgelopen jaren opgeschud door een aantal opzienbarende referenda, elk met ingrijpende politieke gevolgen. Het initiatief voor een Europese grondwet kreeg in 2005 geen doorgang nadat de Franse en Nederlandse kiezer een duidelijk ‘nee’ liet horen. Meer recent werd in de zomer van 2016 in Nederland het Europese associatieverdrag met Oekraïne weggewuifd. Ook stemde de Engelse kiezer voor een Brexit en werd er gezinspeeld op een Nederlands referendum over uittreding van de Europese Unie. Referenda zijn daarmee weer actueler dan tevoren en de afgelopen decennia zijn ze steeds frequenter gehouden. Van de ruim duizend nationale referenda die wereldwijd plaatsvonden sinds 1793, heeft bijna de helft plaatsgevonden in de afgelopen twee decennia.¹ Burgers en politici omarmen daarmee steeds meer deze vorm van directe democratie. Ook onder academici is er hernieuwde aandacht gekomen. Zo constateert de Franse historicus en socioloog Pierre Rosanvallon, specialist in democratische transformaties sinds de Franse revolutie, een groeiende greep naar referenda door regeringsleiders. Rosanvallon omschrijft deze toename van volksraadplegingen als de ‘tegendemocratie’², waarbij referenda gebruikt worden voor de dagelijkse legitimiteit van het gezag.

Dit denken is niet een nieuw verschijnsel, en evenmin is het referendum een nieuw fenomeen in de Nederlandse politiek. Al enkele jaren nadat Frankrijk in 1793 kennis maakte met dit politieke instrument volgden de Nederlandse revolutionairen met een eigen variant. Na de Bataafse omwenteling van 1795 had het volk de soevereiniteit verkregen voor het verkiezen van de volksvertegenwoordiging en het aannemen van een eerste grondwet. Voor de Nederlandse politieke geschiedenis is deze periode van bijzonder groot belang geweest. In deze roerige tijd werd de basis gelegd voor onze huidige democratie en werden ideeën over vrijheid, burgerrechten en volkssoevereiniteit in de praktijk gebracht. Bij de hoeveelheid fundamentele veranderingen in de staat en het recht verbleken de Nederlandse hervormingen van 1848. Dit kwam niet alleen tot uiting met de invoering van de representatieve democratie met zijn volksvertegenwoordigers, maar ook met de introductie van een reeks referenda waarbij de burger directe invloed kreeg op politieke keuzes.

Nadat de afgevaardigden een constitutioneel ontwerp hadden opgetekend, werd deze zogenaamde Staatsregeling voorgelegd aan de Nederlandse bevolking. Daarmee vond in 1797 het eerste referendum plaats op nationaal niveau, nadat er al meerdere lokale en regionale volksraadplegingen plaatsvonden in die revolutionaire jaren.³ Toch is het referendum binnen de representatieve democratie een merkwaardig fenomeen.

1 Z.T. Pällinger, B. Kaufmann, B. e.a., *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects* (Wiesbaden 2007) 9.

Zie ook: Database and Search Engine for Direct Democracy, <http://www.sudd.ch/list.php?lang=en&mode=allrefs&sense=desc>

2 P. Rosanvallon *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, (Parijs 2006).

3 C.H.E. Wit, *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland. 1780-1848* (Heerlen 1965) 136.

Eigenlijk zouden de gekozen volksvertegenwoordigers al het mandaat hebben om de politieke keuzes te maken. Dit is niet enkel een standpunt dat in het huidig politieke debat terugkomt.⁴ Al tijdens het einde van de achttiende eeuw was er levendig debat over het slecht samengaan van de directe- en de vertegenwoordigende democratie. De Franse politicus Emmanuel Joseph Sieyès, een van de meest invloedrijke politieke denkers op dit onderwerp, uitte dit standpunt al in de jaren 1790.⁵ De vraag komt daarmee op waarom de Bataafse politici ervoor kozen de Staatsregeling toch middels een constitutioneel referendum voor te leggen aan de bevolking? Op welke ideologisch beginsel was dit gestoeld? Hoe verliep het debat hieromtrent? Waren er tegengeluiden? En bleven deze beginselen staan gedurende die revolutionaire jaren?

Inbedding in historisch debat

Deze studie zoekt het begin van het referendum in de Nederlandse politieke cultuur. Tegenwoordig krijgt het referendum weer veel aandacht van politici op de rechterflank, als middel om de band met de bevolking te versterken. Dat er ruim tweehonderd jaar geleden een kleine reeks referenda waren komt ook zo nu en dan weer boven drijven. Maar de achtergrond daarvan, de ideologische onderbouwing en de gehele ontwikkeling, daar is nog niet eerder onderzoek naar gedaan.

Nu is het Bataafse tijdperk merkwaardig genoeg tot enkele decennia geleden een ondergeschoven kindje geweest in de Nederlandse politieke geschiedenis. Hoewel het een van de meest dynamische perioden in de Nederlandse politieke geschiedenis was, hadden historici er jarenlang bijzonder weinig aandacht voor. Dit ondanks de ruime hoeveelheid documentatie die is overgeleverd van deze jaren. Tijdgenoten hadden al door dat ze in een bijzonder tijdperk leefden. Nog geen jaar na het aannemen van de Staatsregeling van 1798 schreef de Leidse historicus Cornelius Rogge (1761-1806) over de ontwikkeling van de eerste grondwet in Nederland. Met de primaire bronnen nog in omloop produceerde hij lijvige boekwerken over de ‘jongste omwenteling in de Vereenigde Nederlanden’ met als zijn belangrijke werk *Geschiedenis der staatsregeling, voor het Bataafsche volk*.⁶ Daarin behandelde Rogge de totstandkoming van het eerste afgekeurde- en het tweede aangenomen constitutioneel ontwerp. Na de Franse overheersing was er in Nederland echter voor lange tijd weinig interesse in de geschiedenis van de Bataafse periode. In de beeldvorming werd de Bataafse Republiek⁷ vaak weggezet als irrelevante vazalstaat van het revolutionaire Frankrijk. De historicus Herman Theodoor Colenbrander (1871-1945) was de eerste, maar voor lange tijd ook enige historicus die diepgravend onderzoek uitvoerde naar deze

4 Zie bijvoorbeeld de recente bijdrage van het CDA: ‘Referendum past niet in representatieve democratie’. <https://www.cda.nl/actueel/nieuws/ormel-referendum-past-niet-in-representatieve-democratie/>

5 A. Arato, ‘Forms of constitution making and theories of democracy’, *Cardozo Law Review*. 17 (1995) 203.

6 Rogge, Cornelius, *Geschiedenis der Staatsregeling voor het Bataafsche volk* (Amsterdam 1799).

7 Vanaf 1801 zou de republiek steeds vaker het Bataafs gemenebest genoemd worden, hoewel deze naam al sinds 1796 nu en dan gebruikt werd en altijd naast elkaar bleven bestaan. In dit werk zal ik de benaming Bataafse Republiek aanhouden.

woelige periode. Zijn rond 1900 gepubliceerde historische studies brachten een eerste samenhangende interpretatie van de vele tot dan toe onaangeroerde bronnen. Echter gaf zijn Oranjegezinde vooringenomenheid de Bataafse Republiek een eeuw lang een negatieve lading.⁸ De revolutie werd door hem geridiculiseerd als een gezapige omwenteling die vooral vanuit Frankrijk gedirigeerd werd. Over de debatten die in de handelingen overgeleverd waren, had Colenbrander geen goed woord over en hij oordeelde ze dan ook als hopeloos vervelend.⁹ De rechtshistoricus Leonard de Gou legde zich er sinds de jaren zestig van de vorige eeuw op toe om de geschiedenis van de eerste grondwet opnieuw uit te geven. Bekende historici als Jan Romein en Simon Schama schreven in de jaren zeventig daarop in zeer lovende bewoordingen over de revolutie en het eigen karakter dat deze bezat. Maar pas in de afgelopen decennia is het Bataafse tijdvak echt goed onder de belangstelling gekomen en is er een genuanceerder beeld geschapen van de politieke ontwikkelingen en de achtergronden die eraan ten grondslag lagen. Het recente onderzoek voor het NWO-programma ‘The first Dutch democracy: the political world of the Batavian Republic, 1795-1801’¹⁰ van de Universiteit van Amsterdam toonde aan dat de jonge republiek, zeker in haar beginjaren, op eigen initiatief handelde en een zeer eigen ideologie had. Ondanks grote invloed van Franse denkers op het Nederlandse discours, wisten de Bataafse politici een eigen draai te geven aan de eerste Nederlandse grondwet en zijn opvolgers. Historici als Mart Rutjes, Frans Grijzenhout en Niek van Sas hebben het tijdvak inmiddels goed in kaart gebracht. Het is de verdienste van Joris Oddens dat er met *Pioniers in Schadunbeeld*¹¹ een stevige basis is gelegd over de Nationale Vergadering als eerste parlement van Nederland. Diverse historici hebben daarnaast studies gemaakt naar de lokale en regionale geschiedenis. Ook over de verschillende staatsregelingen is in de juridische literatuur het nodige geschreven. Waar het echter voorlopig nog aan ontbreekt, is onderzoek naar de totstandkoming van de referenda die voorafgingen aan deze constituties.

In de huidige literatuur zijn de referenda gedurende de Bataafse jaren nog nauwelijks beschreven en zo komt ook het beeld op dat het een nog nauwelijks ontgonnen historisch terrein is. In David Butlers omvattende studie naar referenda als wereldwijd fenomeen werd zelfs – uiteraard foutief – gesteld dat Nederland als enig westers land nog nooit een referendum had meegemaakt voor 1994.¹² In de Nederlandse geschiedschrijving worden de Bataafse referenda wel genoemd als *fait accompli*, maar dieper onderzoek naar dit voor Nederland unieke experiment met directe democratie ontbreekt vooralsnog. Het is de Venlose gemeentearchivaris Jos de Jong die inmiddels het meest omvattende onderzoek verrichtte op dit onderwerp.¹³ Zijn archiefonderzoek

8 N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900* (Amsterdam 2004) 269.

9 H.T. Colenbrander, *De Bataafsche Republiek* (Amsterdam 1908) 89.

10 <http://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/onderzoeksprojecten/i/06/3006.html>.

11 J. Oddens, *Pioniers in schadunbeeld. Het eerste parlement van Nederland 1796-1798* (Nijmegen 2012).

12 D. Butler, *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington 1994) 25.

13 J. de Jong, ‘Om door het Volk te Worden Onderzocht, en Goed- of Afgekeurd.’ Een Onderzoek naar de Uitslagen van de Referenda van 8 augustus 1797 en 23 april 1798 (MA thesis, Leiden University 2007).

naar de uitslagen van de referenda van 1797 en 1798 geeft een gedetailleerde presentatie van het stemgedrag in die jaren. Maar op basis van welke grondslagen of overwegingen kwamen de politici in de eerste instantie op hun keuze voor het referendum? Naar dit onderdeel is verrassend genoeg tot op heden geen onderzoek gedaan. Terwijl de experimentele fase van deze periode een interessante inkijk geeft in de kraamkamer van onze huidige democratie. De Franse politiek historicus Rosanvallon betoogt dan ook dat de periode uniek was als scheidslijn in de westerse historie en nadien niet meer is geëvenaard.¹⁴ Met mijn onderzoek wil ik de overwegingen in kaart brengen die toentertijd bij de reeks referenda ter sprake kwamen in de politieke debatten. Dit geeft niet enkel inzicht in het historisch proces van de achttiende eeuw, maar ook nieuwe overwegingen welke plaats het referendum heeft temidden van de hedendaagse representatieve democratie.

Bronnen en opzet

Als belangrijkste bron ter onderbouwing van dit onderzoek worden de debatten uit de Nationale Vergadering gebruikt. De keuze hierop valt niet zozeer omdat dit de enige plek zou zijn waar de politici van gedachte wisselden over het onderwerp, maar omdat de vergaderzaal de officiële plek was waar de afgevaardigden hun standpunten konden delen. In een dagbladachtige vorm werden de ingezetenen van de Bataafse Republiek op de hoogte gehouden van het debat in de Nationale Vergadering. Waar de officiële besluiten, de decreten, nog via overheidswege gepubliceerd werden, verscheen het verslag op particuliere basis. Op initiatief van drukkerij Van Schelle en Compagnie werden verslagen van de vergaderingen uitgegeven onder de titel *Dagverhaal der Handelingen van de Nationaale Vergadering, representeerende het Volk van Nederland* en latere varianten daarop.¹⁵ De verslaglegging van de debatten was wisselend in nauwkeurigheid. Meestal werden de redevoeringen letterlijk uitgeschreven, maar ook wel werd er volstaan met slechts een beknopte samenvatting. Met de inwerkingtreding van de Staatsregeling van 1801 kwamen de volksvertegenwoordigers nog maar periodiek bij elkaar om de landelijke toestand te bespreken en daarop verscheen het *Dagverhaal* al snel niet meer. Hoewel niet helder is waarom het drukken van het *Dagverhaal* in de zomer van 1802 werd stopgezet, bestaat het vermoeden dat de verminderde interesse ertoe leidde dat het uitgeven financieel niet meer rendabel was.¹⁶ Van de daaropvolgende jaren zijn

14 P. Rosanvallon, *L'etat en France de 1798 à nos jours* (Parijs 1990) 38-40.

15 *Dagverhaal der handelingen van de Nationaale Vergadering representeerende het Volk van Nederland* deel 1-6 (Den Haag 1796-1797); *Dagverhaal der handelingen van de tweede Nationaale Vergadering representeerende het Volk van Nederland* deel 7-8 (Den Haag 1797-1798); *Dagverhaal der handelingen van de Nationaale en Constituerende Vergadering representeerende het Bataafsche volk* deel 9 (Den Haag 1798); *Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend en Intermediair Wetgevend Lichaam des Bataafschen volk* deel 1 (Den Haag 1798); *Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen volk* deel 2-13 (Den Haag 1798-1801).

16 Nationaal Archief, *Inventaris van de archieven van de Wetgevende Colleges van de Bataafse Republiek en van het Koninkrijk Holland, 1796-1810* (Den Haag 1995) 82.

de debatten overgeleverd via de *Secrete Notulen*.¹⁷ Het *Dagverhaal* fungeerde bij dit onderzoek als een geweldige bron van informatie, over de diverse zienswijzen, de staatkundige inrichting en de politieke gebeurtenissen. Voor lange tijd was deze bron moeilijk toegankelijk, maar de steeds verdergaande digitalisering van archiefcollecties hielp bij dit onderzoek. Via Google Books is een schatlading aan boeken, bronnen en pamfletten gedigitaliseerd van de University of Michigan universiteitsbibliotheek. Daarmee was het mogelijk om vanuit huis de bijna twintigduizend pagina's aan debatverhandelingen na te slaan. Het maatschappelijk debat werd uiteraard ook gevoerd in de vele pamfletten, in rokerige koffiehuisen of sociëteiten. Waar het de overgeleverde geschreven bronnen betreft, vul ik de argumentatie uit de debatten aan met de commentaren uit pamfletten en andere vlugschriften. Maar in beginsel is het parlementaire debat leidend in dit onderzoek.

Het gebruik van het woord referendum¹⁸ kan problematisch zijn. In de achttiende eeuw bestond het woord nog niet op een wijze zoals wij het kennen.¹⁹ Een rondgang bij de Bibliotheek voor de Nederlandse letteren leert dat het woord tot de negentiende eeuw enkel in het Latijn voorkwam en in de tweede helft van de negentiende eeuw gebruikt werd in de vorm van 'ad referendum'; iets aanhoren, maar daar later over beslissen. Pas rond 1900 kwam de betekenis zoals wij dit vandaag de dag kennen terecht in het Nederlandse politieke vocabulaire. Zelfs het neutralere woord volksraadpleging werd in de Bataafse debatten niet genoemd. Vreemd is het ontbreken van de termen referendum of volksraadpleging echter niet. Het gebruik van een dergelijk zelfstandig naamwoord zou immers veronderstellen dat het referendum al geïnstitutionaliseerd was. In de debatten kwam het grondwetsreferendum daarom enkel impliciet ter sprake ter benoeming van het proces. Zo gebruikte men geregeld de bewoording dat de constitutie werd 'voorgedragen aan het Bataafse volk ter goed- of afkeuring'. Daarom is het goed nauwkeurig te kijken naar het doel en de middelen van het proces uit de achttiende eeuw om een oordeel te vellen in hoeverre er sprake was van een referendum.

De Nederlandse jurist Piet Gilhuis heeft een studie gedaan naar het fenomeen referenda en heeft het begrip omschreven als 'een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt.'²⁰ Deze omschrijving is uiteraard een enkele zienswijze op het begrip, maar benadert de volksraadpleging zoals deze in de Bataafse tijd plaatsvond vrij omvattend. Hoewel de

17 L. de Gou, *De staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806, bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1994) XLV.

18 Het woord referendum is afkomstig van het Latijnse werkwoord 'referre', ofwel terugbrengen. De oorsprong hiervan komt uit het Zwitserse eedgenootschap. Als de afgevaardigden van de kantons bijeenkwamen sprak men met ruggespraak. Kon iemand geen uitspraak doen, dan ging de zaak 'ad referendum'. Het zelfstandig naamwoord ontstond hieruit in het Zwitserland van de jaren 1830. Zie ook: B.F. Steur, *De keuze om te kiezen referenda in Nederland* (Den Haag 2005) 13.

19 M. Crook, *Elections in the French Revolution: An Apprenticeship in Democracy 1789–1799* (Cambridge 2016) 103.

20 P.C. Gilhuis, *Het referendum, een rechtsvergelijkende studie* (Alphen aan de Rijn 1981) 28.

uitvoer van de referenda gedurende de jaren 1797 tot 1805 nog sterk verschilde, sluit het proces dermate aan bij deze omschrijving van een referendum, dat deze definitie het meest passend was om te gebruiken binnen dit onderzoek.

Conclusie

Dit onderzoek naar de Bataafse referenda sluit aan bij de herwaardering voor deze bewogen politieke periode. De invloed die de Bataafse jaren op de Nederlandse staatsvorming had, kan niet onderschat worden. In tien jaar tijd kreeg Nederland te maken met revolutie, een nieuw politiek bestel, democratische instituties en een reeks grondwetten. Voor het eerst werd het volk aangewezen als de grondwetgevende macht onder het leerstuk van de volkssoevereiniteit. Voor het eerst werd er in een openbaar en gelegitimeerd lichaam gesproken over de democratische beginselen die tegenwoordig algemeen goed zijn in onze samenleving. Hoewel in deze periode de (directe) democratie nog niet tot volle wasdom kwam, zijn de overwegingen toen openlijk besproken.

Dit onderzoek is in de basis historisch van opzet, maar bevat ook invloeden vanuit de rechtsgeleerdheid en politieke filosofie. Hoewel ik erken dat het gevaar bestaat dat de stijl daarbij kan dwalen, zie ik een bundeling van deze disciplines als een grote meerwaarde voor het begrijpen van de politieke ontwikkelingen in de periode 1795 tot 1805. Door de andere disciplines mee te nemen in het onderzoek ontstonden bij mij nieuwe inzichten over de constitutionele referenda in de achttiende eeuw. Sterker nog, zonder deze combinatie van disciplines konden nooit alle lagen worden gelicht.

1. Van grondwettig herstel naar een nieuwe constitutie

De Unie van Utrecht was eeuwenlang het confederatieve verdrag dat als stabiele basis diende voor de Nederlandse Republiek. Waar de Europese monarchieën processen van centralisatie en machtsconcentratie doormaakten, bleef de Republiek gedecentraliseerd met een staatsbestel van gewestelijke soevereiniteit en stedelijke autonomie. De in 1579 totstandgekomen overeenkomst was zo als een basale grondwet de grondslag van de Nederlandse Republiek.²¹ De tekorten van dit staatsbestel werden in de opiniepers van de tweede helft van de achttiende eeuw echter steeds vaker benadrukt.²² Dit tegen een achtergrond van een samenleving waarbij de economie stagneerde, de militaire rol van de Republiek terugliep en de leidende rol in de internationale politiek uitgespeeld was. Met het uitbreken van de Amerikaanse revolutie in 1775 werden de verhoudingen in het land scherper. De Nederlandse Staten-Generaal hanteerde een neutraliteitspolitiek, om zo enerzijds niet de superieure Britse vloot uit te dagen, maar tegelijkertijd goed te verdienen aan de smokkel van wapens, buskruit en andere goederen aan de Amerikaanse opstandelingen. Toen er eenmaal bewijs naar boven kwam over deze tweeslachtige houding van de Staten-Generaal, werd de situatie onhoudbaar en verklaarde Engeland in 1780 de oorlog aan de Republiek.

De Republiek bleek geen partij voor de Britse vloot en als gevolg van de blokkade van de Hollandse kust kreeg de Nederlandse handel een verdere klap te verwerken. Vanaf dat moment politiseerde en polariseerde de Nederlandse samenleving.²³ De desastreus verlopen vierde Engelse oorlog deed de onvrede overslaan in het openlijk afvallen van het bestuur, maar ontwikkelde ook een nieuw natiebesef.²⁴ Onder de gegoede burgerij ontstond een nieuwe maatschappelijke beweging van vaderlandslievende burgers; de patriotten. Deze beweging hield de stadhouder verantwoordelijk voor de crisis waarin het land belandde. De patriottistische burgers wilden machtsherstel van de eens zo glorieus Republiek en riepen op tot meer democratische maatregelen. In deze lijn lag ook de wil tot machtsherstel van de burgerij, die in de voorbije jaren zijn macht zag overgaan naar een oligarchisch bestuur. In de versnipperde prerevolutionaire Republiek had men nog te maken met een veelheid aan lokale ongeschreven gewoonteregels, tal van privileges en grote rechtsverscheidenheid. Met het opkomen van de publieke onvrede kwamen ook deze staatsrechtelijke tekorten van de Republiek naar voren.²⁵ De door denkbeelden van de Verlichting geëmancipeerde gegoede burgerij kwam daartegen in het verweer. Net als in andere delen van Europa groeide in de Republiek felle weerstand tegen deze rechtsongelijkheid.²⁶

21 G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee* (Deventer 1998) 81.

22 Van Sas, *Metamorfose*, 211.

23 Ibidem, 220.

24 M. Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen: democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (Nijmegen 2012) 32.

25 Van der Tang, *Grondwetsbegrip*, 82.

26 C. de Wit, *De Nederlandse revolutie van de achttiende eeuw 1780-1787. Oligarchie en proletariaat* (Oirsbeek 1974) 22-23.

In de nacht van 25 op 26 september 1781 werd er in de grote steden van de Republiek een pamflet verspreid. Onder invloed van de Verlichting en aangemoedigd door de Amerikaanse revolutie richtte de Gelderse baron Joan Derk van der Capellen tot den Pol (1741 – 1748) zich tot de bevolking met zijn anonieme vlugschrift *Aan het volk van Nederland*. Zijn werk verwoordde de leer van de volkssoevereiniteit tegen de heersende macht. Niet de stadhouder of regenten, maar op het volk berustte het opperste gezag van de natie. ‘Het volk dat in een land woont (...) zijn de ware eigenaren, de heren en meesters van het land en kunnen zeggen hoe zij het hebben willen, hoe en door wie zij geregeerd willen wezen.’²⁷ Hoewel dit het bekendste werk werd in de vaderlandse geschiedenis, was er een veelheid aan politieke commentaren die in deze jaren hamerden op meer volksinvloed en staatskundige hervormingen. Rond 1785 kwamen twee invloedrijke pamfletten in omloop die het debat over een Nederlandse grondwet op de politieke agenda zette. Het ging hierbij om de *Grondwettige herstelling van Nederlands staatswezen* (1784-1786) en het *Leids ontwerp* (1785). Hoewel ze niet identiek in boodschap waren, stuurden beide pamfletten aan op politieke hervormingen in de Republiek.²⁸ In de hervormingsvoorstellen werd er al gehint naar hervormingen richting een eenheidsstaat met volksinvloed. Desondanks werden nog niet de fundamentele veranderingen voorgesteld die de Staatsregeling van een decennium later kenmerkte. Het debat over de grondwet vormde echter wel het centrale thema in het politieke debat van die jaren. Maar waar kwam deze roep om een nieuwe grondwet vandaan?

11

Natuurrecht

Politieke denkers ervaarden de achttiende eeuw als de tijd van de rede. Onder invloed van het universele verlichtingsdenken streefde men naar deugd, kennis en het menselijk geluk. Vele politieke denkers hadden in die eeuw hun ideeën uitgewerkt in veelgelezen werken en de realisatie daarvan kwam in een stroomversnelling door de opeenvolgende revoluties aan het einde van die eeuw. Een van de verlichtingsidealen was het overkomen van de willekeur, onzekerheid en rechtsongelijkheid afkomstig uit de oude feodale wetgeving. Dit streven naar rechtsunificatie stelde op de hernieuwde interesse voor de natuurrechtstheorie. Achttiende-eeuwse denkers zagen de ‘Natuur’ als een andere bewoording voor de basale mensenrechten. Met andere woorden ging het natuurrecht ervan uit dat ieder mens op de wereld kwam met ‘aangeboren en onvervreembare rechten’ die door de natuur waren gegeven.²⁹

Dit denken stelde op een lange traditie binnen de rechtsfilosofie. Al in de klassieke oudheid bestond de overtuiging dat er naast het door de mens gemaakte recht (*nomos*) ook een natuurlijke rechtsorde bestond (*physis*).³⁰ Tot de Verlichting werd dit

27 J.D. van der Capellen tot den Pol (ed. W.F. Wertheim en A.H. Wertheim-Gijse Weenink) *Aan het volk van Nederland* (Weesp 1981) 83.

28 S.R.E. Klein, *Patriots Republikanisme, Politieke cultuur in Nederland 1766-1787* (Amsterdam 1995) 251.

29 *De Democraten*, vol. 1 (Amsterdam 1797) 157.

30 J.H.A. Lokin, W.J. Zwalve, *Hoofdstukken uit de Europese codificatie geschiedenis* (Den Haag 2014) 46.

door de natuur gegeven recht gezien als het door God gegeven recht dat zich in de Bijbel openbaarde. Het was echter de Nederlandse rechtsgeleerde Hugo de Groot (1583 – 1645) die een eerste aanzet gaf tot een autonoom natuurrecht, dat losgemaakt was van een goddelijke afkomst. Zijn in 1625 geschreven magnum opus *De iure belli ac pacis* bezat een dermate groot gezag onder de Europese juristen, dat De Groot hiermee de basis zette voor het Verlicht denken dat zich zou uitten op alle terreinen van de menselijke samenleving. Onder het verlichtingsdenken ontstond de gedachte dat, zoals er rationele natuurwetten waren die de natuur regelde, er ook rationele wetten konden zijn voor de menselijke samenleving. Met behulp van de menselijke rede kon zelfstandig een volledig rechtsstelsel tot stand komen.³¹ De achttiende eeuw werd daarmee de bloeiperiode voor de natuurrechtelijke beoefening van het recht. Na vele eeuwen rechtsonzekerheid ontstond de gedachte dat al het recht opgetekend moest worden. De rechter zou enkel uitvoeren wat de wet voorschreef. Zo werd er sinds de jaren 1740 in Pruisen gewerkt aan een eerste grote optekening van het rechtsstelsel in het land. Dit resulteerde in het maar liefst 19.000 wetsartikelen tellende *Preußisches Allgemeines Landrecht* van 1794. Op elk denkbare handeling of situatie was een wetsartikel geschreven dat niet anders geïnterpreteerd kon worden dan het wetsartikel voorschreef. De Nederlandse jurist Willem Schorer (1717-1800) stelde in 1777 voor om in navolging van Pruisen ook in de Republiek aan een vergelijkbare wetbundel te werken. Hij realiseerde zich dat een algemeen rechtsstelsel toekomstmuziek was en offerde dit gewestelijk te regelen.³² Zijn voorstel stuitte echter op zware kritiek, met name door de toenmalige staatsinrichting van de Republiek.³³ Zolang het oude staatsbestel bleef bestaan was codificatie van het recht in de pluriforme Republiek met zijn soevereine gewesten voorlopig onmogelijk.

12

Grondwettig herstel

Tot de Franse revolutie waren in de Republiek de Anglo-Amerikaanse denkers zoals John Locke en Thomas Paine invloedrijker dan hun Franse collega's.³⁴ De politieke ontwikkelingen in Amerika werden met bewondering en interesse gevolgd. Zo werden in het eerder genoemde pamflet *Grondwettige herstelling van Nederlands staatswezen* de constitutionele denkbeelden van de Amerikaanse grondwet als voorbeeld genomen voor de Republiek.³⁵ In lijn met het daar heersende vocabulaire streefde men in de Republiek naar herstel van de oude grondwet die door de eeuwen heen gecorrumpeerd was.³⁶ Waar de Amerikaanse revolutionairen terug wilden naar de oorsprong van Magna

31 H. de Groot (bewerking J.F. Lindemans), *De iure belli ac pacis* (1993) 44.

32 W. Schorer, *Vertoog over de ongerymdheid van het samenstel onzer hedendaagsche rechtsgeleerdheid en praktyk* (Middelburg 1777) 80.

33 Lokin, *Europese codificatie geschiedenis*, 358.

34 E. Grijzenhout, N. van Sas en W. Velema, *Het Bataafse experiment. Politiek en cultuur rond 1800* (Nijmegen 2013) 43.

35 *Grondwettige herstelling van Nederlands staatswezen zo voor het algemeen bondgenootschap als voor het bestuur van elke byzondere provincie geschikt om het voornaam doelwit aan te toonen waar toe de poogingen van goede regenten en de requesten van vaderlandlievende burgers moeten strekken*, Deel I. (Amsterdam, 1784, 1786) 18.

36 L. Hunt, "The Language of Politics and Political Culture in France, England, the USA, and the Dutch Republic", *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 104 (1989) 612.

Carta speelde een soortgelijke gedachte in de Republiek tot herstel van de Unie van Utrecht. Tot het einde van de jaren 1780 werd de Nederlandse Opstand en de daaraan gekoppelde oude rechten en privileges gezien als de uitgangspunten voor het politiek en juridisch debat. Zoals eerder beschreven was het ideaal van herstel in beginsel het doel dat de patriotten beoogden, hoewel vormen van directe invloed en controle op het bestuur nieuw waren. Een harde breuk met de geschiedenis werd in de meeste publicaties dan ook niet geambieerd. Het staatsgebouw van de Republiek was enkel toe aan renovatie. Men bleef de Unie van Utrecht zien als de Nederlandse constitutie die toe was aan herstel. Herstel van de oude rechten en privileges die de burgers in de loop der eeuwen moesten afstaan, waardoor de burgers, steden en gewesten hun zeggenschap kwijt waren geraakt aan de oligarchie rondom het stadhouderlijk bestuur.³⁷ De historicus Leonard Leeb heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar het politieke vocabulaire en de oorsprong van de patriottische en Bataafse ideologie. Hij omschrijft het hervormingsdenken van de patriotten ook wel als conservatief verlichtingsdenken, tegenover de progressieve variant die een decennium later onder Franse invloed wortel schoot.³⁸ Een denken dat bovendien stoelde op een empirisch-historische traditie. Men bouwde dan wel voort op rechtsfilosofen als De Groot, maar de juridische historie prevaleerde boven het abstracte gedachtegoed dat jaren later in zwang kwam onder Franse invloed.

Om hun politieke ideeën te realiseren werden overal in het land vrijkorpsen gemobiliseerd, die stadhuizen in bezit namen en patriottische vertegenwoordigers installeerden in het stadsbestuur. Op deze wijze probeerden de patriotten om van binnenuit het land te hervormen en democratiserende maatregelen af te dwingen.³⁹ Vanaf 1786 slaagden de patriotten er op deze wijze in om macht uit te oefenen in diverse steden, maar lang duurde dit niet. Een jaar later wist de stadhouder met behulp van het Pruisische leger de oproerende patriotten neer te slaan en het stadhouderlijk gezag te herstellen. Op verzoek van Wilhelmina van Pruisen, vrouw van stadhouder Willem V, vielen de troepen van haar broer in 1787 het land binnen. Weldra werd de contrarevolutie ingezet en kwamen de orangistische bestuurders weer aan de macht. Naast de Pruisische interventie droeg ook het ontbreken van een breed maatschappelijk draagvlak bij aan het mislukken van de patriottenbeweging. Het was in beginsel de geëngageerde burger uit de gegoede maatschappij die deelnam aan de beweging.⁴⁰ Vele duizenden patriotten namen de vlucht na de orangerestauroatie en weken uit naar de Zuidelijke Nederlanden en Frankrijk.⁴¹ Daar kwamen ze onder invloed van het progressieve Franse denken. Met het verdwijnen van de patriottenbeweging stierf de

37 *Grondwettige herstelling*, III-IV.

38 L. Leeb, *The Ideological Origins of the Batavian Revolution. History and Politics in the Dutch Republic 1747-1800* (Den Haag 1973) 117.

39 W. van Vree, *Nederland als vergaderland. Opkomst en verbreiding van een vergaderregime* (Amsterdam 2008) 190.

40 Hunt, *The Language of Politics and Political Culture*, 612.

41 J. Roosendaal, *Bataven! Nederlandse vluchtelingen in Frankrijk, 1787-1795* (Nijmegen 2003) 70.

empirisch-historische traditie met het streven naar een constitutioneel herstel. De Unie van Utrecht als referentiepunt voor een constitutie werd losgelaten. Het natuurrechtelijk gedachtegoed van de universele Verlichting kwam daarvoor in de plaats. Argumenten op basis van historie en de oude privileges maakten plaats voor nieuwe idealen als rede, maakbaarheid en gelijkheid.⁴² In deze gedachteleer van de maakbare samenleving was een nieuw contract met de samenleving nodig.

Contrat Social

De komst van de geschreven grondwetten die opkwamen in de achttiende eeuw waren een gevolg van het rationalisme dat zich vormde tijdens de Verlichting. Leerstukken als de volkssoevereiniteit, de natuurlijke, onvervreembare mensenrechten en het theoretisch maatschappelijk verdrag legden de basis voor dit nieuwe denken.⁴³ Diverse denkers hebben in de loop van de zeventiende en achttiende eeuw hier hun theoretische bijdragen aan geleverd, waarbij de Engelse filosoof Thomas Hobbes (1588 – 1679) een belangrijke uitwerking heeft geschreven over het vormen van een geordende samenleving met een universeel rechtsstelsel. Hij vormde in *Leviathan* (1651) de idee van een maatschappelijk contract, waarbij het gezag van de staat over het individu gelegitimeerd werd door een afgesloten verbond. Binnen deze Angelsaksische traditie kenmerkte het verbondsdenken zich door een al dan niet door God geschonken verbond tussen de soeverein en het volk. Om de anarchie te voorkomen draagt de mens zijn individuele vrijheidsrechten over op het soevereine gezag.⁴⁴

Het was de Zwitsers-Franse filosoof Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) die het denken over soevereiniteit en het maatschappelijk verdrag een belangrijke wending gaf die in continentaal Europa aansloeg. In zijn beroemde boek *Du Contrat social* (1762) wijst hij het volk aan als de soeverein en daarmee de legitieme bron van gezag. Zijn inbedding van volkssoevereiniteit legde de theoretische grondslag, de beredeneerde stelling, voor de reeks revoluties die het einde van de achttiende eeuw kende.⁴⁵ Rousseau stelde zich de vraag waar macht vandaan kwam. Of de mens van nature het gezag kon uitoefenen over de ander. In zijn zoektocht kwam hij tot de conclusie dat eenmaal volwassen, de mens zijn eigen meester was. Pas door erkenning van anderen ontstaat het recht om gezag uit te oefenen en ontstaat tevens bij de ander de plicht om zich daaraan te gehoorzamen. Rousseau richtte zich daarmee op de vrije instemming van de mens om zich te onderwerpen aan het gezag.⁴⁶ In *Du Contrat social* werkte hij zijn ideeën verder uit over de verhouding tussen burger en overheidsgezag. Hij filosofeerde over de vraag hoe een van nature vrij mens desondanks gebonden kon zijn aan regels die eventueel niet overeenkwamen met de wil van het individu. Bondig gezegd was

42 Hunt, *Language of Politics*, 615.

43 Van der Tang, *Grondwetsbegrip*, 149.

44 M. Terpstra, *Onenigheid en gemeenschap* (Amsterdam 2011) 27.

45 Van der Tang, *Grondwetsbegrip*, 157.

46 J.J. Rousseau, *Du Contrat social ou principes du droit politique* (Amsterdam 1762) 5.

Rousseaus uitgangspunt dat de vrije mens aan regels onderworpen kon worden, indien hij uit vrije wil daarmee had ingestemd. ‘Ce que l’homme perd par le contrat social, c’est sa liberté naturelle et un droit illimité à tout ce qui le tente et qu’il peut atteindre’. Ce qu’il gagne, c’est la liberté civile et la propriété de tout ce qu’il possède.⁴⁷ De nieuwe rechtsstaat werd middels een contract afgesloten die volstreekte gelijkheid garandeerde. Dit vloeit voort uit de gedachte dat niemand een contract afsluit met regels die strijdig zijn met het eigenbelang. Deze gedachte hing samen met het achttiende-eeuwse ideaal van de volkssoevereiniteit, waarbij de grondwet tot stand kwam door de uitdrukkelijke instemming van vrije en gelijke individuen. Dit bezegelde het maatschappelijk contract, waarmee een groep individuen de natuurlijke vrijheid achterliet om zich te vormen tot een gemeenschap met burgerlijke vrijheid, maar tevens gebonden aan de plichten voor het algemene belang van de samenleving. In zijn boek werkte Rousseau vanuit het algemene belang dat hij presenteerde als de *volonté générale*, de algemene wil. Hij wees op het verschil met de *volonté de tous*, de wil van allen, die enkel de bundeling was van de vele individuele deelbelangen. De *volonté générale* zou daarom niet altijd het eigenbelang dienen, maar werkte altijd voor wat goed was voor de samenleving als geheel.

Rousseau mikte met zijn theorie vooral op stadstaten zoals de Griekse Poleis uit de oudheid. Samenlevingen met directe volksraadpleging zoals dit mogelijk was op de Agora van Athene. Daar vereiste Rousseaus leer van het maatschappelijk verdrag een unanieme instemming van het volk. In de politieke realiteit is eenstemmigheid echter een nauwelijks haalbare utopie. De theoretische beschouwing van de filosoof was daarmee geen blauwdruk voor elke maatschappij. Zijn filosofie werd echter wel leidend voor het rechtsbeginsel dat de wet moest berusten op de uitdrukkelijke wilsverklaring van het volk, als wetgever voor geldend recht. Het unieke van Rousseaus theorie was dat hij van de burger actieve instemming verlangde om een politieke maatschappij te vormen. Het sociaal contract was daarmee geen beelddraak, maar een realiseerbaar politiek instrument. De burger werd daadwerkelijk gevraagd of hij akkoord ging met de nieuwe wetgeving en staatsvorm. Het maatschappelijk contract was voor politici daarmee ook een manier om politieke macht te legitimeren op basis van instemming door het volk.⁴⁸ Het stichtingsmoment van een nieuw politiek stelsel was pas mogelijk als de meerderheid zich erachter schaarde. Want indien die meerderheid zich niet wist te binden aan een nieuw stelsel viel die politieke gemeenschap uiteindelijk weer uiteen.

Toen *Du Contrat Social* op de markt kwam was het aanvankelijk nog niet zo populair als het boek later zou worden en werd het door andere filosofen regelmatig bekritiseerd. Ook in de Nederlandse Republiek werd het boek in de eerste jaren met weinig belangstelling begroet.⁴⁹ Een enkele recensie verscheen in 1762 waarin *Du Contrat Social* weggezet werd als een samenraapsel van ‘ongebonde, en ruwe gedachten,

47 Rousseau, *Du Contrat social*, 8.

48 Terpstra, *Onenigheid*, 552.

49 W. Gobbers, *Jean-Jacques Rousseau in Holland; een onderzoek naar de invloed van de mens en het werk 1760-1810* (Gent 1963) 212.

niets goed behelzende dan 't geen bij anderen bereids beter is gezegd en geleerd'.⁵⁰ Slechts langzaam kwam er meer aandacht voor het boek. De verkoop steeg en het werk zou uitgroeien tot het toonaangevende handboek voor de revolutionairen in zowel Frankrijk als Nederland. Een vertaling in het Nederlands⁵¹ was er desondanks lange tijd niet, hoewel een geanonimiseerde en ingekorte vertaling van *Du Contrat Social* in omloop was in het patriottische tijdschrift *De Staatsman* (1779). Hoewel Rousseau niet vermeld werd, waren zijn herkenbare principes als de volkssoevereiniteit, de 'algemeenen wil' en het 'Maatschappelijk Verbond'⁵² onmiskenbaar aanwezig. Het toonaangevende tijdschrift groeide in de jaren 1780 uit tot één van de belangrijkste importeurs van politieke denkbeelden in de Republiek.⁵³

Een opmerkelijke uitzondering op de aanvankelijk matige ontvangst van *Du Contrat Social* was het proefschrift van de latere Raadpensionaris Rutger Jan Schimmelpenninck (1761 – 1825)⁵⁴. Als Leids student promoveerde hij in 1784 op zijn verhandeling *De Imperio Populari Caute Temperato*, die een jaar later door een vriend vertaald werd onder de naam *Verhandeling over eene welingerichte volksregeering*.⁵⁵ Waar het de gegoede burgerij emancipeerde, verdedigde Schimmelpenninck in zijn proefschrift Rousseaus leer der volkssoevereiniteit. Deze groep zou uit vrije wil een 'verdrag' aangaan. 'De wetten in eene Volksregeering hebben dus niet zoo zeer ten opzichte der wetgeveren als wel ten aanzien van den wil van 't Volk zelf de kragt van opperste magt. Die verplichting naamlijk, welke allen verbindt tot naarkoming der wetten', zo stelde Schimmelpenninck, 'vloeit (...) uit eene overeenkomst, die ieder burger met zijne overige medeburgereen heeft gemaakt.'⁵⁶ Het bleef bij een abstracte academische exercitie van 84 pagina's en Schimmelpenninck zinspeelde nog niet op een daadwerkelijke hervorming van de Republiek. In zijn voetnoten verwees Schimmelpenninck echter wel naar de constitutionele totstandkoming in de Amerikaanse staat Massachusetts. Met dit voorbeeld stelde hij hoe de constitutie als 'onderlinge overeenkomst' toch gerealiseerd werd onder de burgers van Massachusetts.⁵⁷ Met zijn dissertatie wist Schimmelpenninck nationale aandacht op zich te vestigen. Het werk kreeg in diverse tijdschriften de nodige aandacht, waarin het de nodige lofuitingen kreeg met de nieuwe en verfrissende denkbeelden. Ook de schrijvers van de *Grondwettige herstelling* prezen het aan als model voor mogelijke politieke hervormingen.⁵⁸ De realisatie van het gedachtegoed zou echter nog jaren op zich laten wachten.

50 *Nederlandsche Letter-Courant*, deel VIII (juli-dec 1762) 78.

51 Pas in 1796 verscheen een vertaling van *Du Contrat Social*: 'Bij V. van der Plaatsse is ter perse verschenen - Eene met vele aantekeningen voorzien vertaaling van het CONTRACT SOCIAL, door ROUSSEAU', *Dagverhaal der handelingen van de Nationaale Vergadering representeerende het Volk van Nederland* deel 1 (Den Haag 1796-1797) 240.

52 *De staatsman*. Of onpartydige redeneringen over de merkwaardigste gebeurtenissen van onzen tyd, deel 2 (Utrecht 1779) 167.

53 S.R.E. Klein, *Patriots republikenisme. Politieke cultuur in Nederland 1766-1787* (Amsterdam 1995) 110.

54 A.M. Elias en P.C.M. Schölvink, *Volksrepresentanten en wetgevers. De politieke elite in de Bataafs-Franse tijd 1796-1810* (Amsterdam 1991) 208.

55 J. van den Berg, F. de Beaufort en P. van Schie, *Eigensinnige liberalen, Onafhankelijk denkende politici in Nederland* (Amsterdam 2014) 19.

56 R.J. Schimmelpenninck, *Verhandeling over eene welingerichte Volksregeering*, A.B. Swart. vert. (Leiden 1785) 8.

57 *Ibidem*, 9.

58 E. Hagen, *President van Nederland. Rutger Jan Schimmelpenninck 1761-1825* (Amsterdam, 2012) 44-45.

De eerste constitutionele referenda

De eerste maal dat burgers in de vroegmoderne tijd actief betrokken werden bij de totstandkoming van een grondwet was in 1778 in de Amerikaanse staat Massachusetts. Daar verzamelde de volwassen mannelijke bevolking zich in *town meetings*, waarbij het constitutioneel ontwerp werd besproken en ter goedkeuring werd voorgelegd.⁵⁹ Het experiment van grondwetgeving in Amerika fungeerde in de daarop volgende decennia als voorbeeld voor de revolutionaire bewegingen op het Europese continent. Zo refereerde Schimmelpenninck hier aan in zijn eerder genoemde dissertatie.⁶⁰ Het andere land dat een decennium later experimenteerde met het referendum was Frankrijk. Dit land was aan het einde van de achttiende eeuw een waar constitutioneel laboratorium. Diverse regeringsvormen kwamen voorbij in de zoektocht naar de juiste en meest werkbare verhouding tussen de verschillende machten van de staat.⁶¹ Een Franse voorloper van een volksraadpleging werd in het jaar van het uitbreken van de revolutie onderwerp van debat. Jérôme Pétion de Villeneuve (1756 – 1794) stelde al in 1789 voor om het volk te laten spreken indien de koning en de *Assemblée nationale* er niet uitkwamen, door simpelweg te stemmen voor welke kant het volk was.⁶² Eenvoudigweg het vragen om raadgevend advies als doorslag voor de politieke impasse lag hieraan ten grondslag. De tijd was echter nog niet rijp voor deze volksinvloed en een brede steun voor een volksraadpleging ontving Pétion niet bij de eerste grondwet van 1791. Een meerderheid wees een volksraadpleging af daar de ‘algemene wil van de natie’ al geuit werd door de volksvertegenwoordigers van de *Assemblée nationale*.⁶³ Enkele jaren later kantelde dit standpunt echter. Op 21 september 1792, een dag nadat de Franse *Convention nationale* was opgericht, sprak de vergadering plechtig de woorden uit dat de constitutie pas bekrachtigd kon worden indien deze onderschreven werd door de bevolking.⁶⁴

Het debat over een constitutioneel referendum bleef nog een jaar op de achtergrond spelen, waarna het er in 1793 ook daadwerkelijk kwam. De links-radicalen Montagnards hadden onder Maximilien de Robespierre (1758 - 1794) aan invloed gewonnen. Door de chaos en crisis die volgde op de executie van de koning, was er een daad nodig om het politieke gezag te legitimeren. Voor de Franse Conventie was het referendum een logische vertaling van het *Contrat Social* van Rousseau. Het in de praktijk gebrachte ‘le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté, droit que rien ne peut ôter aux citoyens’.⁶⁵ Waar het gaat om de soevereiniteit ligt de macht bij de stem van de burger. Deze stem werd geuit in de *assemblées primaires*, waarin de Franse

59 Van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, 86.

60 Schimmelpenninck, *Verhandeling*, 9.

61 CJ Mitchell, *The French Legislative Assembly of 1791*, 258.

62 M. Crook, *Elections in the French Revolution: An Apprenticeship in Democracy 1789-1799* (Cambridge 2016) 102-103.

63 M. Friedieff, *Les origines du referendum dans la Constitution de 1793* (Parijs 1932) 229.

64 Crook, *Elections in the French Revolution* 102.

65 Rousseau, *Contrat social*, 133.

burger zijn burgerrechten kon uitoefenen.⁶⁶ De wijze waarop de stemming voorgelegd werd verschilde sterk per departement. Regelmatig was een luid applaus al voldoende om per acclamatie de grondwet te aanvaarden. Maar ook zijn er gevallen bekend waarbij het lopen naar een bepaalde zijde van het stemlokaal de wijze werd om de keuze kenbaar te maken.⁶⁷ Ook de datum waarop het constitutioneel ontwerp ter referendum werd aangeboden verschilde per regio. Nu had dit vooral praktische oorzaken, maar saillant detail was dat sommige departementen nog moesten stemmen toen de uitslag al uitgeroepen werd op 9 augustus 1793.⁶⁸ Met de instemmende uitslag van het referendum werd de Franse grondwet een uiting van het door het Franse volk aangegaan *Contrat Social*. Een maatschappelijk verdrag zoals Rousseau dit voorstond, geuit door het gehele volk en een duidelijke breuk met de oude orde. Zo ontstonden in Frankrijk massale openbare ceremonies waarin men de eed op de grondwet op plechtige wijze afkondigde.⁶⁹ Voor de nieuwe machtshebbers werd het creëren van een grondwet daarmee de wijze om de revolutie te populariseren als uiting van de nationale wil.⁷⁰ Deze eerste grondwetten lieten daarmee een duidelijk constituerend element zien. De grondwet bepaalde niet enkel de staatsrechtelijke machtsgrenzen, maar vormden tevens het startpunt van de nieuwe staat. Een ultieme uiting van de Verlichte maakbare samenleving.

66 Article 11-20, *Constitution du 24 juin 1793*.

67 Crook, *Elections in the French Revolution*, 107.

68 Ibidem.

69 Hunt, *The Language of Politics and Political Culture*, 616.

70 Van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, 96.

2. De revolutie ontbrandt

De les van de patriottische mislukking was dat er zonder buitenlandse mogendheid geen omwenteling van het Nederlands staatsbestel mogelijk was. Tijdens de ballingschap in Frankrijk werd er daarom al spoedig gelobbyd om Franse steun.⁷¹ Met hulp van de gelijkgezinde Franse revolutionairen kon er met het ancien régime gebroken worden. De orangistische restauratie was daarmee maar een kort leven gegund. Inmiddels was sinds 1789 ook in Frankrijk de revolutie uitgebroken. In de winter van 1794 – 1795 trokken de Bataafse bannelingen samen met het revolutionaire Franse leger door de Republiek. De rivieren vrozen dicht en een snelle opmars werd mogelijk. De opmars van de Franse troepen kenmerkte zich door ontwijkende manoeuvres van beide zijden, met maar enkele incidentele schermutselingen.⁷² Met nauwelijks bloedverlies werd spoedig ook de rest van de Republiek ingenomen. Financieel was de omwenteling echter een aderlating voor de toch al wankelende economie. De lobbyende Bataafse bannelingen hadden de Fransen in ruil voor militaire ondersteuning grote rijkdom in het vooruitschiet gesteld.⁷³ Voor deze alliantie werd met het Haags Verdrag van 1795 honderd miljoen gulden in rekening gebracht bij de Bataven. Hoewel de onafhankelijkheid van de Bataafse Republiek in het verdrag gewaarborgd werd, was de staat door de ongunstige bepalingen in realiteit financieel geketend aan zijn bondgenoot.⁷⁴

Reglement

Na de vlucht van de Oranjes naar Engeland zwoeren de meeste gewesten het stadhouderschap af en erkenden zij de volkssoevereiniteit en de rechten van de mens.⁷⁵ De politieke revolutie voltrok zich in deze eerste maanden echter vooral lokaal. Overal in het land werden de stadsbesturen afgezet en namen revolutionaire comités de macht over. Afgevaardigden van deze comités gingen zich daarop regionaal verenigen en stuurden de gewestelijke Staten naar huis. Enkel de Staten-Generaal bleef nog een jaar op zijn plaats, hoewel gezuiverd van orangisten en als gevolg daarvan in een revolutionaire samenstelling. Daarmee bleef het oude federale staatsbestel ten dele nog enige tijd functioneren en handelde men vanuit de vertrouwde gewestelijke soevereiniteit. Wel kwam rond maart 1795 de vraag op naar het bijeenroepen van een meer representatieve nationale vertegenwoordiging. Zowel in de geschreven pers als onder de Hollandse volksvertegenwoordigers werd er aangedrongen op een constituerende vergadering die namens het gehele Bataafse volk een grondwet zou vormen.⁷⁶ De Staten-Generaal richtte op 4 maart 1795 het Comité te Lande op en belastte het met de opdracht om

71 Roosendaal, *Bataven!*, 575.

72 J. Roosendaal, *De Nederlandse Revolutie. Vrijheid, volk en vaderland, 1783-1799* (Nijmegen 2005) 97.

73 Roosendaal, *Bataven!*, 575.

74 Grijzenhout, *Het Bataafse experiment*, 178.

75 M.W. van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie. De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811* (Nijmegen 1990) 62.

76 Oddens, *Pioniers in schadunbeeld*, 82-83.

een plan op te stellen waarmee de bevolking kon komen tot een Nationale Vergadering voor ‘het bepalen van hunne regeeringsform’⁷⁷

Deze opdracht werd officieel vastgelegd in het *Reglement*⁷⁸ van 30 december 1795. In dit semi-constitutionele document stond hoe het volk de Nationale Vergadering bijeen kon roepen en welke werkzaamheden de vergadering zou verrichten.⁷⁹ Het beginsel van de volkssoevereiniteit was de leidende grondslag van de Bataafse revolutie. Maar zelfs de meest radicale revolutionair zag in dat het soevereine volk zichzelf enkel kon regeren door middel van representatie.⁸⁰ Hieruit ontsproot de ‘volksregering by representatie’.⁸¹ In beginsel behoorde de soevereiniteit bij het volk, maar voor de uitvoering van deze soevereiniteit werd een beroep gedaan op de volksvertegenwoordiging. In deze lijn kwam de verwachting naar voren dat ook het goedkeuren van de nieuwe grondwet een taak was voor de volksvertegenwoordiging. Immers spraken de afgevaardigden al bij monde van het volk. Dit was echter niet het geval. Nog voor de Nationale Vergadering begon aan haar taken stond al vast dat het constitutioneel ontwerp voorgelegd werd aan het soevereine volk. Het eerder genoemde *Reglement* sprak in Artikel 144 onomwonden uit dat de Nationale Vergadering binnen een jaar een constitutioneel ontwerp aan het volk moest voorleggen.⁸²

Hoe de stemmen van het volk geteld werden en hoe de uitslag werd vastgesteld, was echter geen uitgemaakte zaak. Hier gingen vele maanden vol debatten en ruggespraak aan vooraf. Het gewest Holland liep op de troepen vooruit door te stellen dat dit om het verenigde Bataafse volk ging. Om deze retoriek voor te zijn, spraken kritische gewesten over het soevereine ‘Zeeuwse volk’ of het ‘Volk van Friesland’ om zo het grondwetsreferendum gewestelijk te organiseren.⁸³ In het proces zette vooral het gewest Holland de andere gewesten onder druk om samen te komen tot één gemeenschappelijke soevereine volksvertegenwoordiging. Het altijd eigenzinnige Friesland wees dit het sterkste af en vroeg het Friese volk door middel van een referendum om raad. De ‘gemanifesteerde wil van het Friese volk’ uitte zich op 13 november 1795 hier afwijzend tegenover.⁸⁴ Ook Groningen en Zeeland zagen niet veel in een gedeelde soevereiniteit. Dit was niet enkel een politiek-ideologische strijd, maar

77 Plan van oproeping tot het formeren van eene nationale vergaderinge ter vergaderinge van de Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden, gepraesenteert den 29 May 1795 (z.p. 1795) IV.

78 *Reglement, volgens het welk eene algemeene Nationale Vergadering door het Volk van Nederland zal worden bijeen geroepen en werkzaam zijn* (Den Haag 1795).

79 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 13.

80 J. Dunn, *Setting the people free. The story of democracy* (Londen 2005) 85.

81 *Decreeten der Nationale Vergadering, representeerende het volk van Nederland* Deel 13 (Den Haag 1797) 378.

82 ‘De Nationale Vergadering zal zorgen, dat, zoo spoedig mogelyk, uitterlyk binnen één jaar, na haare byéenkoms, het Plan der Constitutie aan het Volk, zoo als hier vooren bepaald is, ter goed- of afkeuring werde voorgedragen’. Artikel 144, *Reglement, volgens het welk eene algemeene Nationale Vergadering door het volk van Nederland zal worden byeen geroepen en werkzaam zijn* (z.p. 1796).

83 Van den Berg, *Europese Grondwet zoekt een volk*, 11.

84 P. A. J. van den Berg, ‘Een Europese Grondwet zoekt een “volk?”. Over het concept “Volk in Nederland” tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet’, *Europa: eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet* (Groningen 2006) 12.

zeker ook een financiële kwestie. De torenhoge Hollandse staatsschuld zou bij het samengaan door het gehele land gedragen worden, wat diverse gewesten deed aarzelen. Met een verwijzing naar de Unie van Utrecht wezen de Zeeuwse afgevaardigden erop dat een simpele meerderheid van gewesten niet voldoende was om tot een Nationale Vergadering te komen.⁸⁵ Gezien de afzonderlijke gewesten nog altijd vrij en soeverein waren over hun eigen toekomst was eenparigheid van stemmen vereist. Alle partijen zagen tevens in dat een scheuring niet in het voordeel van de Republiek zou zijn, maar een uitkomst voor de impasse was vooralsnog niet voorhanden. Dit veranderde toen een interne machtsstrijd in Friesland ervoor zorgde dat aldaar radicalen het Friese bestuur overnamen en instemden met de te vormen Nationale Vergadering.⁸⁶ Nadat ook Zeeland in februari 1796 als laatste gewest overstag ging, was de tijd rijp voor de nationale verkiezingen.

Na publicatie van de concepttekst van het *Reglement* volgde er een pamflet die de tekortkomingen aanmerkte van een constitutioneel referendum. ‘Hoe zal die voordracht (...) geschieden? Is er geen middenweg? Kan men niet gedeeltelijk goed- gedeeltelijk afkeuren? Kan men geene bedenkingen, geene verbeteringen voorstaan?’⁸⁷ Een antwoord werd er niet gegeven. Dit prikkelt de gedachte hoe hierover is nagedacht bij de totstandkoming van de bepalingen in het Reglement over het grondwetsreferendum. Helaas is deze documentatie niet overgeleverd. Delen van het archief zijn in later tijd verloren gegaan door onzorgvuldig beheer.⁸⁸ Wel kwam in de correspondentie rondom het opstellen van het *Reglement* de bewoording naar voren dat het referendum gebaseerd was op de ‘oppermagt des volks’. De volkssoevereiniteit was leidend in het oordeel over een toekomstige constitutie. Door ‘deskundigen ontworpen’ maar vereiste ratificatie van het oppermachtige volk. ‘onderzocht, beoordeeld [en] goed- of afgekeurd’.⁸⁹

Ook was er vóór de Bataafse omwenteling al geschreven over een constitutioneel referendum als geschikt middel voor het aannemen van de grondwet. In de jaren die aan de vurig gewenste revolutie voorafgingen, werkten diverse uitgeweken patriotten vanuit Frankrijk en de Zuidelijke Nederlanden aan voorstellen die de contouren schetsten van de toekomstige Bataafse Republiek. In de historische literatuur wordt het Franse constitutionele debat aangewezen als inspiratiebron voor deze patriotse schrijvers.⁹⁰ Zij schreven in een periode waarbij in het Franse politieke debat veelvuldig over volkssoevereiniteit en de invloed van het volk op de politieke keuzes gesproken werd.⁹¹ Met de val van het koningschap in Frankrijk in augustus 1792 werd

85 Oddens, *Pioniers in schadumbeld*, 94.

86 Ibidem, 96.

87 *Aanmerkingen op het ontwerp, tot het bijeenroepen van het volk van Nederland* (Rotterdam 1795) 22.

88 Nationaal Archief, Den Haag, *Comité te Lande*.

89 *Stukken, raakende eene Nationale Vergadering aan het Volk van Friesland ter beoordeling aangeboden door deszelfs representanten* (Leeuwarden 1795) 31.

90 Van Boven, *Rechterlijke instellingen ter discussie*, 61.

91 P.R. Hanson, *Contesting the French Revolution* (Chichester 2009) 97.

aldaar een geheel nieuwe constitutie noodzakelijk. Voor de patriotten in ballingschap werd dit het moment om te werken aan een geheel nieuwe staatsstructuur voor het verlaten vaderland. Een mogelijke rol voor de stadhouder en de herstelgedachte van de oude constitutie liet men varen. In vrijwel alle voorstellen gingen de schrijvers uit van het Franse constitutionele debat en werd de participatie van de burgerbevolking centraal gezet.⁹² De uitwerking waar de uiteindelijke soevereiniteit lag verschilde echter per schrijver. De meeste schrijvers schetsten enkel de richtlijnen om tot een volksvergadering te komen, die daarop zelf de grondwet kon vormen. Zo opperde de latere volksvertegenwoordiger Valckenaer om via een getrappt stelsel een Nationale Vergadering te kiezen waarin de soevereiniteit beruste.

In een volledig uitgewerkt grondwetsontwerp uit de pen van de patriotten Balthasar Abbema (1739 – 1805) en Robert Jasper van der Capellen tot den Marsch (1743 – 1814) en enkele anderen werd de soevereiniteit echter bij het volk zelf geplaatst. In tegenstelling tot Valckenaers voorstel was het enkel het Bataafse volk dat de toekomstige grondwet kon goed- of afkeuren. Zo werd er in het publieke debat over een aanstaande constitutie al gesproken over een grondwetsreferendum in een vorm die vrijwel gelijk was aan de uitwerking van enkele jaren later. Aanwijsbare directe invloed op het latere *Reglement* ontbreekt echter.⁹³ Wel toonde een pamflet als de *Schets tot grondslag eener nieuwe constitutie voor de republiek der Bataven* (1793) de inspiratie die deze politieke schrijvers in die jaren haalden uit het Franse constitutioneel debat. In hun uitgegeven *Schets* riepen ze het Bataafse volk op om tot een nieuwe constitutie te komen. Gezien niet ieder burger hieraan kon participeren moest er naar Frans voorbeeld een nationale vergadering komen van volksvertegenwoordigers. Abbema en Van der Capellen riepen op tot algemeen kiesrecht voor iedere zelfstandige man. De onafhankelijkheid van de stemgerechtigde stond voorop, waarmee dienstboden en armlastigen expliciet werden uitgesloten van het kiesrecht. Een verkozen Nationale Vergadering zou een ontwerp voorstellen aan het volk, waarna de burgers in de grondvergaderingen 'uit kracht van de soevereiniteit' beslisten welke regeringsvorm de voorkeur had.⁹⁴ Een meerderheid van het volk zou in de 'grondvergaderingen' de grondwet daarmee bekrachtigen, waarna de inhoud voor zes jaar vaststond en waarna het proces herhaald zou worden met wederom een nieuw referendum.⁹⁵

Gedurende het eerste jaar van de Bataafse omwenteling werd er niet enkel op nationaal niveau gewerkt aan het opstellen van een reglement dat aansloot bij de nieuwe politieke realiteit. Zoals eerder aangehaald, verliep de revolutie in de eerste maanden vooral lokaal.

92 Roosendaal, *Bataven!*, 503-505.

93 Van Boven, *Rechterlijke instellingen*, 61.

94 [Abbema, B.E., e.a.] *Esquisse pour servir de base à la nouvelle constitution de la République Batave. Schets tot grondslag eener nieuwe constitutie voor de republiek der Bataven* (Parijs 1793) in: H. T. Colenbrander, *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland 1787-1795*, deel 1 (Den Haag 1905) 107.

95 *Ibidem*, 107-108.

De 'provisionele' stadsbestuurders namen de oude bestuurspraktijk over, maar moesten ook een politiek stelsel vormen die voldeed aan de revolutionaire beginselen. In vele steden en later ook gewesten werden daarom vanaf 1795 nieuwe bestuursreglementen aangenomen, met daarin bepalingen die de inrichting van het lokale en gewestelijke politieke bestel regelden. De gewestelijke ontwerpreglementen sloten veelal aan bij de bepalingen zoals die in het landelijk *Reglement* opgenomen waren. Zo werd in Bataafs-Brabant door de bestuurders een gewestelijk reglement vastgesteld op basis van het nationale *Reglement*.⁹⁶ Bestuurders putten echter ook uit andere inspiratiebronnen. Zo werkte de later spraakmakende politicus Pieter Paulus (1753 – 1796) in de Hollandse vergadering aan een gewestelijk bestuursreglement, waarbij hij zich liet inspireren door Rousseaus 'voortreffelijk werk' *Du Contrat Social*.⁹⁷

Bij het opstellen van de reglementen was de mate van volksinvloed zeer verschillend.⁹⁸ Veelal waren het de lokale bestuurders zelf die hierin de doorslag gaven. Maar ook vormen van directe democratie waren mogelijk. Zo was in Utrecht het ontwerp acht dagen ter inzage beschikbaar, waarna burgers amendementen konden indienen en het conceptreglement enkele weken later werd voorgelegd aan de lokale bevolking.⁹⁹ De gewestelijke regelingen werden met wisselend succes 'ter goed- of afkeuring' voorgelegd aan de provinciale bevolking in de latere jaren 1796 tot 1798.¹⁰⁰ Waar Utrecht het niet voor elkaar kreeg om een meerderheid te verkrijgen voor het provinciale concept-reglement, werden thuisblijvers geacht impliciet vóór het reglement te stemmen. Een methode die in 1801 op nationaal zou terugkeren. Toen ook dat niet de benodigde meerderheid gaf, werden de uitkomsten die na 4 augustus 1796 binnen kwamen niet meer meegeteld. Zo wisten de voorlopige provinciebestuurders de benodigde meerderheid te verkrijgen.¹⁰¹

23

Nationale Vergadering

In lijn met het *Reglement* werd de volksvertegenwoordiging getraptd gekozen, districtsgewijs en naar evenredigheid van het bevolkingsgetal. Uit 126 districten werden een gelijk aantal 'representanten' opgeroepen om zitting te nemen in de eerste moderne Nederlandse volksvertegenwoordiging.¹⁰² In plaats van de regentenklasse had het soevereine volk de wetgevende macht in handen. Hun stemrecht konden de burgers uitoefenen in de lokale grondvergaderingen. Deze kiezersvergaderingen stonden aan de basis van het Bataafse democratisch stelsel en werden gevormd op elk 500 inwoners.¹⁰³ Nu was deze volkssoevereiniteit echter niet zo algemeen als de revolutionairen suggereerden.

96 J.G.M. Sanders, *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse Tijd, 1794-1814: een institutionele bandleiding* (Hilversum 2002) 56.

97 A. Baggerman, R. Dekker en D. Webb, *Child of the Enlightenment: Revolutionary Europe Reflected in a Boyhood Diary* (Leiden 2009) 355.

98 R.E. de Bruin, 'Door het soevereine volk gekozen. Lokale bestuurders in Holland en Utrecht 1795-1798', *Holland* 32 (2000) 26.

99 R.E. de Bruin, 'Democratie in Utrecht 1795-1798', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 92 (1979) 378.

100 H.A. Kamphuis, *Stad en lande tijdens de Bataafse Republiek: bestuurlijke en gerechtelijke verboudingen in Groningen, 1795-1807* (Groningen 2005) 42.

101 De Bruin, *Democratie in Utrecht*, 387.

102 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 116.

103 Art. 5, *Reglement*.

Het kiesrecht was aan beperkingen gebonden die werden uitgewerkt in het al vaker aangehaalde *Reglement*. Mannen die leefden van staatssteun, vrouwen en later ook politieke tegenstanders werden uitgesloten van het kiesrecht. Als bewijs voor dit laatste moest men officieel verklaren ‘alleen zodanige regeeringsform, welke gegrond is op de oppermagt des geheelen volks’ te accepteren.¹⁰⁴ Enkel de onafhankelijke burger had daarmee stemrecht en velen waren uitgesloten van enig volksinvloed. Ook in de jaren 1790 werd dit tekort al onderkend. Het geringe aantal stemgerechtigde burgers had daarmee privileges ten opzichte van de rest van de bevolking, terwijl het ideaal juist was om de maatschappij vol privileges te doorbreken.¹⁰⁵ Zo was er eerder sprake van gefragmenteerde volkssoevereiniteit en ondanks de pretentie van algemeen kiesrecht was er een grote kloof tussen het aantal ‘ingezetenen’ van het land en het aantal actief ‘stemhebbende burgers’.¹⁰⁶ Een kloof die met de jaren na de Bataafse omwenteling steeds meer toenam, nadat om politieke redenen meer en meer burgers uitgesloten werden van het kiesrecht. Maar ook door een verminderend enthousiasme deed het aantal opkomende kiezers dalen gedurende de Bataafse jaren. Naast het landelijk grondwetsreferendum en de verschillende reglementen, werd de bevolking ook opgeroepen om te stemmen over lokale en provinciale voorstellen. Doordat vooral op lokaal niveau burgers regelmatig bijeengeroepen werden voor deze vorm van directe democratie liep het enthousiasme voor deelname sterk terug gedurende de eerste drie jaren van de revolutie.¹⁰⁷ In zijn geheel kon de grondvergadering ook al snel een hele dag in beslag nemen voor het overleg en de stemmingen achter de rug waren. Het geeft te denken hoeveel uren het vergde van de burger om zijn democratische macht uit te oefenen.¹⁰⁸

24

De Nationale Vergadering kwam voor het eerst bijeen op 1 maart 1796 in de voormalige balzaal van het Stadhouderspaleis aan het Binnenhof. Niet enkel was het instituut nieuw, maar ook de wijze van vergaderen toonde een nieuwe politieke cultuur van opvallende openheid. De vergaderingen waren openbaar, publieke tribunes zaten regelmatig vol en voor wie er niet bij kon werden de debatten gedrukt in het particulier uitgegeven *Dagverhaal*. De representanten spraken in de Nationale Vergadering op basis van eigen inzicht en overtuiging, en zonder last of ruggespraak. Standpunten wisselden afhankelijk van de aard van de zaak wat resulteerde in vaak opportunistisch en weinig consequent gedrag.¹⁰⁹ Georganiseerde partijvorming zoals we het tegenwoordig

104 Art. 11 A-E, *Reglement*.

105 *Vrijheid, volksstem en nationale representatie, in het naare daglicht geplaatst, en met betrekking tot het Bataafsche gemeenebest beschouwd; in brieven, voor den meerkundigen ter overweging voor den minkundigen ter voorlichting* (Amsterdam 1795) 53.

106 P. A. J. van den Berg, ‘Wie behoorde tot het ‘Bataafse volk? Opvattingen over Bataafs burgerschap en politieke participatie in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1798)’ In *Pro Memoria*, Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden 2 (2015) 249.

107 *Ibidem*, 385.

108 Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 99.

109 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 177-178.

kennen was nog niet gangbaar en werd zelfs onwenselijk bevonden.¹¹⁰ Partijvorming zou het land doen splijten en ging daarmee in tegen het algemeen belang, terwijl juist de algemene wil van de natie voorop moest staan.

Dit was echter het streven en in de praktijk kwamen er toch politieke scheidslijnen naar voren. De politieke stromingen binnen het debat zijn echter niet altijd even consistent en daarmee lastig in kaart te brengen. Historici hebben getracht de diverse stromingen te duiden aan de hand van de tegenstellingen die het debat domineerden, maar de diverse scheidslijnen overlaptten en inconsistent stemgedrag maakte indelingen complex. Nu is dit niet iets waar alleen historici tegenaan lopen, want ook al tijdens de debatten wezen de volksvertegenwoordigers erop dat het moeilijk in kaart te brengen was hoe de verhoudingen in de Nationale Vergadering lagen.¹¹¹ Zo gebruikten de politici een breed scala aan benamingen voor hun politieke kleur. Democraten, moderaten en revolutionairen waren in die tijd gangbare namen, maar gaven niet altijd een vaste politieke kleur weer.¹¹² Het voornaamste breekpunt binnen de vergadering vormde de nieuwe staatsvorm van de Republiek. Streefde men naar een federalistisch staatsbestel zoals de Verenigde Staten met gedeelde soevereiniteit, of een eenheidsstaat naar Frans voorbeeld met een ondeelbare soevereiniteit. Aan de hand van deze scheidslijn kunnen we de federalisten, moderaten en unitaristen als groeperingen herkennen. Deze indeling is tevens het meest gangbaar in de hedendaagse geschiedschrijving om de facties van de Nationale Vergadering te duiden. Toch is deze indeling niet zaligmakend voor dit onderzoek. Het geeft enkel de visie op de staatsvorm weer en niet het denken over de mate van volksinvloed.

Een tweede en minder gebruikelijke indeling in de geschiedschrijving was de driedeling in aristocraten, moderaten en democraten. Deze verdeling van de Nationale Vergadering sluit aan bij de vraagstelling van dit onderzoek. Aan de ene kant van deze as waren de 'aristocraten', waarbij opgemerkt dient te worden dat dit een schimpnaam was gebruikt door hun tegenstanders. Voor deze aristocraten lag het politieke mandaat puur bij de verkozen representanten en zij wilden de verdere invloed van de burger zo klein mogelijk houden. Enkel het verkiezen van de volksvertegenwoordiger was wat ze de burger toeschreven. Hun politieke tegenstanders, de democraten, verweten dat een dergelijk staatsbestel enkel zou leiden tot een 'electieve aristocratie'.¹¹³ Met zo'n democratisch gehalte zou de Republiek 'niet een representatieve democratie' krijgen, maar een verkozen aristocratische klasse creëren.¹¹⁴ De (radicale) democraten zelf namen het beginsel van volkssoevereiniteit als uitgangspunt voor het nieuwe staatsbestel. Zij streefden naar een directe en centralistische democratie, met permanente actieve

110 *De Democraten*, uitgever J.A. Crayenschot Deel 1 (Amsterdam 1796-1797), 230; Van Sas, *Metamorfose*, 115.

111 *Dagverhaal* deel 4, 212.

112 Van Sas, *Metamorfose*, 277.

113 *De Democraten* deel 1, 237.

114 *Ibidem*, 245.

participatie van de burgers in het politieke proces.¹¹⁵ De moderaten worden vaak een tussenpositie toegeschreven, maar overlaptten in denkbeelden met de aristocraten. Zo betoogt de historicus Joris Oddens dat gematigdheid in tijden van revolutie eerder als niet-revolutionair beschouwd kan worden en zodoende tegenover de radicale democratische revolutionairen stond.¹¹⁶ Ook tijdgenoten plaatsten zo vraagtekens bij deze gematigde houding. Een tijdschrift zoals *De Democraten* schilderde deze gematigde politici dan ook af als ‘slijmgasten’.¹¹⁷ Naast de scherpe verhoudingen in de Nationale Vergadering waren er ook vele uitdagingen voor het nieuwe landsbestuur. De Bataafse omwenteling creëerde hoge verwachtingen bij de bevolking. Verwachtingen die de burgers verwezenlijkt wilden zien in de aanstaande grondwet. Aan de grondwet werden haast hogere krachten toegeschreven om het tij binnen de vervallen Republiek te keren en een nieuwe maakbare samenleving te creëren.¹¹⁸ Onder deze grote druk kwam een moeizaam wetgevingsproces op gang dat twee jaren in beslag zou nemen.

Ter goed- of afkeuring voorgelegd aan het volk

De belangrijkste opdracht voor de Nationale Vergadering vormde het opstellen van een grondwet. Deze opdracht zou zich tevens ontwikkelen tot het grootste breekpunt tijdens de lange reeks debatten. Maar naast de grondwetgevende rol moest de Nationale Vergadering ook de gemeenschappelijke belangen van de Republiek behartigen. Onder grote tijdsdruk dienden de afgevaardigden een constitutioneel ontwerp te presenteren en tegelijkertijd het land te besturen. Voor een efficiënte afhandeling werden onderwerpen eerst voorgekookt in een groot aantal commissies. Zo ook het constitutioneel ontwerp waaraan de Constitutiecommissie werkte. Binnen dit gezelschap ontpopte de Utrechtse afgevaardigde Jacob van Manen Adrz. (1752 – 1822) zich tot een belangrijk woordvoerder van het unitarische gedachtegoed.¹¹⁹ Al in de eerdere patriottische jaren toonde hij te beschikken over een scherpe pen bij het aanvechten van het toenmalig politieke bestel.¹²⁰ Gedurende de Bataafse jaren trad hij als politiek theoreticus binnen de constitutiecommissie veelal op de voorgrond in het debat.¹²¹ In zijn ogen was de federale standenstaat de oorzaak van het verval van de Republiek. Zowel tussen de gewesten als onder de standen was er polarisatie en verdeeldheid gezaaid. Om dit te overkomen en de macht van de Republiek te herstellen waren eendracht en unificatie nodig.¹²² Hij beoogde één volkswil, uitgevoerd door actief participerende burgers.

115 L. de Gou, *De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming*, deel 1 (Den Haag 1988) 574-577.

116 J. Oddens ‘Menistenstreken in het strijdperk’, *Doopsgezinde bijdragen* 35 (2010) 356.

117 *De Democraten* deel 1, VIII.

118 Grijzenhout, *Het Bataafse experiment*, 19.

119 L. de Gou, *Het Plan van Constitutie. Chronologische bewerking van het archief van de eerste constitutiecommissie ingesteld bij decreet van de Nationale Vergadering van 15 maart 1796* (Den Haag 1975) XI.

120 W. Strous, Jacob van Manen Adriaanszn (Utrecht 1752 - Rhenen 1822) patriot en schrijver, opvoedkundige en bestuurder’, *Oud Rhenen* 3 (1998) 5.

121 Zijn inbreng binnen de Constitutiecommissie is terug te vinden in zijn verzamelwerk: J. van Manen Adrz., *Voorstellen, bedenkingen, en ontwerpen tot het daarstellen eener constitutie voor het Bataafsche volk* (Den Haag 1797).

122 Strous, *Jacob van Manen*, 5-6.

Daarmee beschouwde hij burgers niet enkel als ‘passieve ingezetenen’, maar als actieve deelnemers van het maatschappelijk verdrag. In zijn eigen woorden streefde Van Manen naar de ‘nauwste vereniging van alle delen, en de samenvloeiing van de hoogste macht in één punt’.¹²³ Een streven dat hij haast dogmatisch aanhing, zoals dit tot uiting kwam in zijn standpunt dat een tweekamerstelsel eveneens resulteerde in een verdeelde soevereiniteit.¹²⁴ Als politicus wist hij scherp het debat aan te gaan met andersdenkenden en uitte het als de gang van zaken hem niet aanstond.

De Constitutiecommissie kwam vanaf 29 april 1796 driemaal per week samen in de Trèveszaal van het Binnenhof.¹²⁵ Al bij het eerste overleg werd Rousseaus leer naar voren gebracht door Van Manen.¹²⁶ In een uitgebreide openingsrede nam hij zijn collega’s mee in een gedachte-experiment. Voor het correct vervullen van de constitutionele opdracht riep hij de aanwezigen op om zich te verplaatsen in de oorspronkelijke natuurtoestand van de mens. De toestand zoals deze voorafgaand aan enig maatschappelijke samenleving was ontstaan. Een omgeving zonder regels, gewoonten of gebruiken. Door ieders behoeften, begeerten en bedoelingen zouden de afzonderlijke individuele belangen continu met elkaar in botsing komen. Deze toestand kon men enkel opheffen door het aangaan van een onderlinge overeenkomst. Een *Contrat Social* waarin de mens zijn natuurlijke vrijheid opgaf om er burgerlijke rechten en plichten voor terug te krijgen. Voor het Nederlandse volk was dat moment volgens Van Manen aangebroken. Met de val van het oude gebrekkige staatsbestel en de Bataafse omwenteling was de samenleving als in een natuurtoestand geraakt. De besluiteloosheid, regeringloosheid en verwarring in het land konden enkel doorbroken worden indien het volk zelf de vastgelegde grondbeginselen van de natie bekrachtigde.¹²⁷ Hiermee sloot Van Manen zijn ‘algemeene grondschets’ voor de gestelde taak af. Belesen in de verlichte denkers bekleedde hij het al eerder aangenomen grondwetsreferendum met het gedachtegoed van het maatschappelijk verdrag. Zonder expliciet naar Rousseaus naam te verwijzen, herkende de oplettende luisteraar onmiddellijk de leer van *Du Contrat Social*. Een maatschappelijk verdrag waarvoor de burgers een uitdrukkelijke medewerking of goedkeuring verlenen. Daarvoor verlangde hij een plechtige uitdrukking van deze nieuwe verbinding.¹²⁸

Zoals eerder beschreven werd al in het *Reglement* bepaald dat er een constitutionele volksstemming zou komen. Het debat achter dit artikel is niet overgeleverd, maar de pamfletten die in de jaren daarvoor circuleerden, verwezen naar de volkssoevereiniteit als grondslag voor het goed- of afkeuren van de ontwerp tekst. Politici als Van Manen

123 De Gou, *Plan*, 94.

124 Strous, *Jacob van Manen*, 5-6.

125 C.L. Vtringa, *Staatkundige geschiedenis der Bataafsche Republiek I* (Arnhem 1858) 90.

126 Van Manen, *Voorstellen*, 2-5.

127 Ibidem, 7.

128 Ibidem, 19.

voorzagen het referendum van een verder elan door het referendum te zien als de wijze voor het verbinden van het *Contrat Social*. Om dit krachtiger uit te drukken, stelde hij voor om de constitutie te openen met een preambule. Een constitutionele inleiding die uitdrukking gaf aan dit aangegaan contract.¹²⁹ Op 24 augustus 1796 herhaalde Van Manen nogmaals zijn visie over het contractdenken. Onder het Ancien Regime werd een verbintenis tussen soeverein en onderdanen verondersteld. Maar de nieuwe samenleving moest ‘het contract social daadwerkelijk daargesteld en uitgedrukt worden’. Met de uitdrukkelijke goedkeuring konden de actief burger zich als ‘contractant constitueren’.¹³⁰ Kritiek op dit voorstel was er echter ook. Andere commissieleden oordeelden dat het staatsrechtelijk document met een dergelijke inleiding enkel ingewikkelder zou worden. ‘Eene theoretische volmaaktheid’, zoals Rousseau deze voorschreef was in de praktijk toch al niet haalbaar.¹³¹

129 Ibidem, 89.

130 Ibidem, 220.

131 Vitranga, *Staatkundige geschiedenis der Bataafsche Republiek*, 118.

3. De soevereine volkswil

Na een half jaar intern vergaderen had de Constitutiecommissie een afgerond *Plan der Constitutie*. Bij het plechtig aanbieden van het document op 10 november 1796 konden de commissieleden weer plaatsnemen in de Nationale Vergadering en werd de interne strijd tussen de leden openbaar. Door de interne verdeeldheid binnen de commissie was het opleveren van het constitutioneel ontwerp enkele maanden vertraagd. Bovendien verweten Van Manen en enkele andere commissieleden dat het proces gemanipuleerd was door het overwegend federalistisch deel, dat er op het laatste moment nog punten doorheen drukte.¹³² Dit tot grote onvrede van een unitaire minderheid die bij het eerste publieke moment deze onvrede kenbaar maakte. Unitaire commissieleden als Van Manen en Van de Kastele vielen het ontwerp in hun bijdragen direct inhoudelijk aan en klaagden erover dat diverse artikelen strijdig waren met de grondbeginselen van de een-en-ondeelbare samenleving.¹³³ Nog liever hadden Van Manen en Van de Kastele geen grondwet dan een dergelijke grondwet.¹³⁴

Het debat op 17 november was naar aanleiding van een brief van de uitgeverij van het *Dagverhaal*, die naar de rechten verzocht om ook de conceptversie uit te geven. Naar aanleiding van het verzoek werd de openbaarheid van dit nieuwe maatschappelijk verdrag ter discussie gesteld. ‘Vandaag dan is het Volk op dit stuk volledig vrij, - ik durve te zeggen soeverein, om over het ontworpen Plan van Constitutie zijne sentimenten nog te openbaren’, zo betoogde Johan Frederik van Hooff (1755 – 1816). Tot de volksraadpleging het ontwerp met een meerderheid aanvaardde, stond alles nog open voor ‘het aanstaande aantegeane Contract Social’.¹³⁵ Niet eerder was er plenair op een dergelijke wijze over de grondwet gesproken. In bewoording en vorm volgde Van Hooff daarmee volledig Rousseaus gedachtegoed, zoals ook al eerder door Van Manen betoogd werd in de constitutiecommissie. Aanhakend op de actualiteit toonde het *Dagverhaal* in deze periode ook een reclame voor de verkoop van Rousseaus *Maatschappelijk verdrag of grondbeginselen van 't Staatsrecht*. ‘Thans inzonderheid belangryk by het daar stellen onzer constitutie’, werd dit boek aangeboden door de afgevaardigde Jacob Hahn (1761 – 1822).¹³⁶

29

Mate van volksinvloed

De eerste algemene beschouwingen over het constitutioneel ontwerp waren vooral inhoudelijk van aard. Felle tegenstanders bekritiseerden het ontbreken van de eenheid en ondeelbaarheid van de staat, zoals geuit in een gemeenschappelijk financieel beleid

¹³² *Dagverhaal* deel 3, 659.

¹³³ *Ibidem*, 675, 683 en 708.

¹³⁴ *Ibidem*, 683.

¹³⁵ *Ibidem*, 665.

¹³⁶ *Ibidem*, 672.

met schuldensamenvoeging.¹³⁷ Na deze dagenlange redevoeringen over de inhoudelijke tekorten, bracht de Amsterdamse afgevaardigde Johan Pieter Farret (1744 - 1822) zijn beschouwing over de vorm van het geheel. Hoewel hij zich als voormalig commissielid eerst op de vlakte had gehouden, keek hij eenmaal achter het spreekgestoelte terug naar zijn tijd in de Consitutiecommissie. Met genoegen haalde hij nog eens Van Manens eerder genoemde voordracht aan en benadrukte bij zijn collega's de constitutie toch vooral als maatschappelijk verdrag te zien, vrijwillig aan te gaan door het volk met een helder uitgesproken 'Ja'.¹³⁸

Naarmate de Nationale Vergadering verder sprak over het grondwetsreferendum als een aan te gaan *Contrat Social*, kwamen er ook stemmen op die de volksstemming in twijfel trokken. Nu was dit niet iets nieuws in het constitutionele debat. Al vanaf de eerste maanden werd deze mate van volksinvloed in twijfel getrokken. Zo werd bij de bespreking van de staatschuld kwestie de vraag gesteld of dit niet met een referendum voorgelegd moest worden aan de bevolking. Met een beroep op het *Reglement* merkte Willem Hendrik Teyling van Berkhout (1745 - 1809) er echter op dat hij en zijn collega's 'zonder enige ruggespraak' de belangen van de gehele Republiek dienden. 'Alleen over het plan van Constitutie moet het Volk opgeroepen worden, en verders niet.'¹³⁹ Tegenover hem stond de parlementariër Gerrit Jordens (1734 - 1803). Hij achtte de volksstemming 'niet alleen onnodig, maar zelfs gevaarlijk'.¹⁴⁰ Jordens voorzag dat de wisselende uitslagen per district zouden uitmonden in 'twist en onenigheid' in het land. Uit angst voor de kiezer wilde hij de gevolgen daarvan vermijden. Het ideaal van de één-en-ondeelbare staat zou anders snel uit elkaar vallen.

Later dat jaar kwam er ook bijval van anderen die geen andere oplossing zagen dan het Ontwerp voorlopig voor te leggen aan enkel de Bataafse volksvertegenwoordiging die handelde uit naam van het gehele volk. Enkel zo kon vanuit de eenheid gestemd worden over de constitutie.¹⁴¹ Ook Schimmelpenninck, die later het hoogste ambt binnen de Bataafse staat zou vervullen, sprak al vroeg over representatie als oplossing voor Rousseaus tekortkomingen in een moderne staat. In zijn dissertatie die hij in Leiden schreef, verwoordde hij de gedachte dat de directe democratie van de 'Grootte Rousseau' niet haalbaar was in een grote samenleving als Nederland. Enkel via vertegenwoordiging konden zijn uitgangspunten vormgegeven worden.¹⁴² In de Nationale Vergadering sprak hij daarom over 'eene Volksregering bij representatie' als de voornaamste eis voor het constitutioneel ontwerp. Het voorleggen van vraagstukken aan de bevolking zou de 'kracht der regering' verlammen. Op zijn beurt erkende ook zijn collega Court

137 Ibidem, 777.

138 Ibidem, 783.

139 *Dagverhaal* deel 2, 31.

140 Ibidem, 28.

141 Ibidem, 62.

142 Gobbers, *Rousseau in Holland*, 232.

Lambertus van Beyma (1753 – 1820) dat directe democratie enkel mogelijk was in de klassieke stadstaten. In de moderne grote samenleving was representatie een noodzakelijk goed. Maar zijn zeven jaar ballingschap bij de Franse ‘Hoogeschoole der Revolutie’ leerde hem dat het volk de meest mogelijke invloed moest hebben op zijn vertegenwoordiging. En altijd diende dit soevereine volk de beslissende stem te krijgen in zijn eigen constitutie.¹⁴³

Voor Bernardus Bosch (1746 - 1803), een van de meest radicale democraten, ging dit alles echter niet ver genoeg. Hij ageerde in het debat dat ‘het volk, na de verkiezingen van de vertegenwoordigers, dood en begraven’ zou zijn, indien er enkel stemrecht was over de volksvertegenwoordiging en grondwet.¹⁴⁴ Verwijzend naar Rousseaus idee van vertegenwoordiging wilde hij dat het volk zijn stem behield bij het blijvend sturen van de volksvertegenwoordiging. Daarmee reduceerde hij de volksvertegenwoordiger tot stemkastje van het volk.¹⁴⁵ Bijval voor deze oproep tot periodieke referenda kwam er echter niet.¹⁴⁶ De meeste afgevaardigden waren het erover eens dat er een constitutioneel referendum moest komen, het *Reglement* schreef het immers al voor. Een voortdurende stroom aan referenda over allerhande onderwerpen ging de meesten echter te ver. Maar hoe zat dit met de andere wetgeving? Nog voordat de grondwet er was gekomen, werkten de Bataafse politici immers ook aan wetboeken als het burgerlijk en strafrechtelijk wetboek. Moest men ook deze wetgeving via een referendum laten bekrachtigen door het Bataafse volk?¹⁴⁷ Het uitgangspunt was immers dat wetgeving voortkwam uit de uitdrukking van de volkswil. Wederom werd Rousseaus standpunt over volkssoevereiniteit vanaf het spreekgestoelte betoogd. De volksvertegenwoordiging kon de volkswil enkel uitvoeren door te ‘doen’, maar zij kon niet ‘denken en willen’ namens het volk.¹⁴⁸ Op een enkele instemming na kwam er echter geen bijval van de andere afgevaardigden voor deze uitgebreidere inzet van referenda. Bosch werd zelfs verweten dat het voorleggen van alle wetgeving aan het volk lijnrecht indruiste tegen de ‘geest der gehele Constitutie’. Die ging uit van enkel een referendum ter goed- of afkeuring van het maatschappelijk contract, waarna de vestiging van de representatieve democratie het moest overnemen.¹⁴⁹

Aangaan van het contract

Zoals reeds opgemerkt, stond bij voorbaat vast dat het ontwerp ter goed- of afkeuring voorgelegd werd aan de bevolking. De wijze waarop dit zou geschieden was echter niet

143 *Dagverhaal* deel 4, 76.

144 *Ibidem*, 58.

145 Al in 1793 noemde Bosch de vertegenwoordiger het 'spreekwerktuig' van het volk. Vrijhart [pseud. B. Bosch], *Aan het volk van Nederland over de waare constitutie* (z.p. 1793).

146 In mei 1796 opperde Bosch in samenwerking met Valckenaer, Vreede en Blok voor regelmatige referenda als het volk het nodig achtte. *Dagverhaal* deel 1, 495.

147 *Dagverhaal* deel 5, 1011.

148 *Ibidem*, 1012.

149 *Ibidem*, 1013.

duidelijk gespecificeerd in het *Reglement*. Het constitutioneel referendum was dan ook een novum voor Nederland. Voor de wijze van uitvoering kon de Nationale Vergadering niet teruggrijpen op een eerdere nationale volksraadpleging. De grondvergaderingen die aan basis van het Bataafse democratisch stelsel stonden, achtte men als de geschikte plek hiervoor.¹⁵⁰ Deze lokale kiezersbijeenkomsten spraken de ‘waare Volksstem’ tegenover de ‘particuliere handelingen en gevoelens van individuele burgers’.¹⁵¹ Al een jaar eerder had de bevolking kunnen kennismaken met deze procedure toen de landelijke afgevaardigden getrappt verkozen werden via de grondvergaderingen. De getelde bevolking werd ingedeeld in kiesdistricten van 15.000 mensen. Deze districten werden verder opgedeeld in dertig grondvergaderingen die daarmee ieder 500 ‘zielen’ telden.¹⁵² Deze 500 ‘zielen’ waren overigens niet enkel stemgerechtigde burgers, daar waren criteria voor, maar gevormd uit het geheel van Bataafse inwoners. De stemmende burgers die aanwezig waren bij de grondvergadering waren zo in feite de vertegenwoordigers van het geheel van 500 inwoners. Hoewel het stemmen individueel gebeurde, waren dit gemeenschappelijke gebeurtenissen. Op elke vijfhonderd inwoners kwamen de stemgerechtigde burgers op de verkiezingsdag tegelijk bij elkaar in een kerk, school, herberg of soortgelijk openbaar gebouw.¹⁵³ Daar verkoos men in 1796 de kiesmannen die regionaal een representant voor de Nationale Vergadering voordroegen. Het voorstel was dat elke grondvergadering het ontwerp zou goed- of afkeuren en een meerderheid aan instemmende grondvergaderingen zorgde voor een nationale aanvaarding van de grondwet. Gemiddeld waren het ongeveer 37 mannen die zich verzamelden in de grondvergadering bij de referenda van 1797 en 1798.¹⁵⁴

32

Evenals het constitutioneel referendum vielen de grondvergaderingen terug te leiden tot de bepalingen in het *Reglement* van 1795.¹⁵⁵ In vorm deden ze echter sterk denken aan de eerder beschreven Amerikaanse *Town meetings* en de Franse *assemblées primaires* waar eveneens de kiesgerechtigde bevolking samenkwam om haar burgerrechten uit te oefenen.¹⁵⁶ Het gedurende de gehele dag samenkomen voor verkiezingen doet ons tegenwoordig vreemd aan, maar bij gebrek aan een voorbeeld hoe het moest grepen de revolutionairen terug op de politieke structuur van het Ancien Régime.¹⁵⁷ De historicus Mart Rutjes verwijst naar reglementen van de verenigingscultuur tijdens patriottische jaren als herkomst van dit grondvergaderingsmodel. De wijze waarop de grondvergaderingen in het *Reglement* georganiseerd waren, bieden echter ook aantoonbare gelijkenissen met

150 De Gou, *Plan van Constitutie*, 107.

151 Van Manen, *Voorstellen, bedenkingen, en ontwerpen*, 83.

152 Art. 5, *Reglement*.

153 A. den Hartog, ‘Revolutie en restauratie, het dorpsbestuur van Hilversum tijdens de Bataafse Republiek 1795-1806’, *Eigen Perik* 4 (1996) 173.

154 De Jong, *Om door het Volk te Worden Onderzocht*, 81.

155 Art. 5, *Reglement*.

156 M. Edelstein, *The French revolution and the birth of electoral democracy* (Farnham 2014), 291.

157 Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 96.

de artikelen in de Franse grondwet van 1793 over de *assemblées primaires*. De Franse vergadering was op basis van maximaal 600 stemgerechtigde inwoners met een leeftijd vanaf 21 jaar, waarbij de Bataafse vergadering uitging van 500 inwoners die ouder waren dan 20 jaar.¹⁵⁸ Ook werden in beide systemen uit dit gezelschap een president, secretaris en *scrutateur* oftewel stemopnemer benoemd.¹⁵⁹ De collectieve stemming gebeurde door het individueel uitbrengen van een ‘ja’ of ‘neen’ op stembriefjes. Na het binnenkomen van alle stemmen opende de voorzitter de stembus en las de keuze op. Ter controle was er nog de stemopnemer aanwezig die dit herhaalde. Deze opvallende overeenkomsten in de opzet van beide kiezersvergaderingen sluit een herkomst van het kiessysteem uit de Franse zusterrepubliek niet uit. Rond 1793 verkeerden vele patriotten nog in ballingschap in Frankrijk, waar ze leerden van de ‘Hoogeschoole der Revolutie’.¹⁶⁰

Maar wat te doen met de burgers die niet zouden of konden instemmen met de constitutie? Rousseau schreef immers voor dat het *Contrat Social* een overeenkomst was die eenieder moest tekenen. Hoe rechtlijnig werd een dergelijk dogma gevolgd door de volksvertegenwoordigers? Schimmelpenninck had daar in beginsel een uitgesproken mening over. Ieder die aangaf stemgerechtigd te zijn, had daarmee de kans het contract aan te gaan. Diegenen die dat weigerden moesten maar naar elders verhuizen, of met wat meer realiteitszin zich onderwerpen aan het oordeel van de meerderheid.¹⁶¹ Van Manen wilde het aannemen van de grondwet ook daadwerkelijk als een contract of verdrag invullen. In lijn met Rousseau gingen daarmee diegenen die het niet onderschreven het contract niet aan. Daarmee beargumenteerde Van Manen dat die personen ook niet de bescherming van het contract ofwel de wet konden genieten.¹⁶² Zo ver ging de uiteindelijke Staatsregeling echter niet. Na het verkrijgen van een meerderheid der ‘stemhebbende burgers’ zou de grondwet en daarmee ook de bescherming die eruit vloeide voor iedere ‘ingezetene’ van het land gelden.¹⁶³

Provinciaal of nationaal

Een nieuw struikelblok kwam in 1797 op over de wijze hoe het constitutioneel ontwerp aanvaard zou worden door de bevolking. De oorzaak daarvan lag in de interpretatie van artikel 108 van het *Reglement*, dat de opdracht gaf tot het referendum.¹⁶⁴ Het oorspronkelijk

158 Art. 4 en 12, *Constitution du 24 juin 1793*; Art. 5 en 19, *Reglement*.

159 Art. 13 *Constitution*; Art. 13, *Reglement*.

160 *Dagverhaal* deel 4, 76.

161 *Ibidem*, 471.

162 De Gou, *Plan van Constitutie*, 19.

163 Art. IV, *Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche Volk, door de Nationale Vergadering ter goed- of afkeuring aan het zelve volk voorgedragen* (Den Haag 1797).

164 Art. 108 van het *Reglement* die de opdracht gaf tot het referendum, bepaalde dat: “Indien de Nationale Vergadering het ontwerp, over het geheel genomen tot een grondslag haarer deliberatiën meent te kunnen aannemen, zal het zelve binnen veertien dagen, na het uitgebragte Rapport, door den druk aan de Natie bekend gemaakt worden, en vervolgens, na verloop van een maand, zal de Vergadering dagelijks over het gemaakt ontwerp ten minsten vier uren delibereren, en het zelve dus door approbatie of alteratie, hoe eerder zoo beeter, voltooyen; zullend het alzoo gedresseerde ontwerp naar de respectieve Provinciën, het landschap Drenthe en Bataafsche Brabant verzonden worden, om in ieder van dezelve afzonderlyk door het Volk te worden onderzocht, en goed of afgekeurd”.

plan was dit provinciaal aan de bevolking voor te leggen. ‘Negen soevereine volken in Nederland, die bij de constitutie een nieuw verbond zouden aangaan’.¹⁶⁵ Zo herinnerde de Gelderse afgevaardigde Egbert Johan Greve (1794-1811) zijn collega’s eraan dat het referendum een wilsuïting moest zijn van de afzonderlijke gewesten en niet een verdrag opgelegd aan de ander. ‘Want het maatschappelijk verdrag tussen alle Nederlanders in de onderscheiden gewesten is in de Republiek zelve en in haar vrijheid gelegen.’¹⁶⁶ Daarmee moest de grondwet voor een nieuwe verbintenis de gevoelens van het gehele volk vertolken. Bij prominente unitariërs als Van Leeuwen en Vreede riep dit veel weerstand op. Zij beschouwden het moment van de Bataafse omwenteling al als de overgang van provinciale naar nationale volkssoevereiniteit. Daarom wilden zij een hoofdelijke stemming over het gehele land. Toch bleek uit de stemming dat een overwegende meerderheid verkoos om provinciaal te stemmen.¹⁶⁷ Daarmee waarde de oude ‘geest van het foederalisme’¹⁶⁸ in de eerste jaren nog rond in de Nationale Vergadering. Het streven naar een unitarisch Nederland was in de vroege lente van 1797 nog niet een algemeen goed. Zelfs de juristen van het unitarische kamp wilden vasthouden aan de bepalingen van het *Reglement*.¹⁶⁹ Dit stootte radicale unitariërs als de volksvertegenwoordiger Bernardus Bosch tegen de borst. Want zou het ontwerp nog een uiting zijn van de ‘ware eenheid en ondeelbaarheid van het volk’, als het referendum gewestelijk georganiseerd was. Zolang het referendum gewestelijk werd afgenomen, had het niet het mandaat van het gehele Bataafse volk. En andersom zou het niet in het voordeel van het individu zijn, als dwarsliggende provincies de constitutie onthielden voor de rest van het land. De tekortkomingen die ook hedendaagse referenda vertonen, werden al in de achttiende eeuw erkend.

34

Een van de grootste voorvechters voor een unitaire republiek was de al vaker aangehaalde prominente volksvertegenwoordiger Pieter Vreede. Hij maakte in 1797 een voorstel om het constitutioneel ontwerp niet gewestelijk, maar aan de gehele Bataafse bevolking evenredig voor te leggen. De stem van een burger uit Groningen had immers even veel invloed op het leven van een Groninger als op het leven van een Hollander. Een provinciale stemming gaf een oneerlijk gewicht aan de stem van de kiezer. Zo zou een stem uit de kleine provincie Drenthe veel meer waard zijn dan een stem uit Holland, waar veertig procent van de bevolking woonde. Daarmee zou een Drent éénentwintig maal zoveel invloed hebben dan een Hollander als enkel de negen stemmen van de provincies de doorslag gaven.¹⁷⁰

165 *Dagverhaal* deel 5, 203.

166 *Ibidem*, 208.

167 51 leden stemden provinciaal tegenover 37 stemmen voor een nationaal referendum, 11 maart 1797. Het decreet verklaart; ‘Dat ingevolge van het 108 artikel van het Reglement voor de Nationale Vergadering de stemming over het Ontwerp van Constitutie door het volk van elk gewest afzonderlijk geschieden moet, en dat in het goed of afkeuren van het Ontwerp de meerderheid der gewesten de minderheid niet zal kunnen overstemmen.’ *Dagverhaal* deel 5, 210-211.

168 *Dagverhaal* deel 4, 955.

169 Van den Berg, *Europese Grondwet zoekt een volk*, 14.

170 *Dagverhaal* deel 5, 191.

Evenredigheid per provincie of evenredigheid van het gehele Bataafse bevolking? Voor de gematigde Jordens was het geen uitgemaakte zaak. Hij wees er in het politieke debat op, dat indien een provincie het ontwerp afwees, de andere provincies nog altijd de ‘vrijheid behouden om dit Contract Social aan te gaan’.¹⁷¹ In zijn beleving zou het juist onrecht doen aan de afwijzende provincie als die zich moest schikken naar de meerderheid van instemmende provincies. Uit het debat kwam wel het beeld naar voren dat nog lang niet iedere representant de één-en-ondeelbaarheid van de Bataafse Republiek omarmde. Maar bovenal toonde hij zich eveneens een volgeling van Rousseaus contracttheorie. Want de situatie in 1797 was nog die van negen onafhankelijke soevereine volken, afkomstig uit de verbintenis in de Unie van Utrecht. Er bestond enkel een ‘belofte tot eensgezindheid’, die tot uiting kwam in de Nationale Vergadering. Pas met het provinciaal aannemen van het daaruit komend nieuwe contract, ‘en geen enen dag vroeger’¹⁷², zou het de één-en-ondeelbaarheid bevestigen.

Een ander vraagstuk was de wijze hoe de stemmen uit de grondvergadering doorwerkten. Gaf de grondvergadering als collectief een ‘ja of neen’ op de grondwet, of maakte het geheel aan losse stemmen de uitslag? Hierbij kwam wederom de vraag op wat de ware ‘soevereine volkswil’ zou toetsen. Van Eck zwengelde dit debat aan met de mening dat het ‘natuurlijk en overeenkomstig den aart der zaken is’ om hoofdelijk, en niet middels grondvergaderingen te stemmen.¹⁷³ Pas volgens het ‘stemmen der individuele burgers’, kan men peilen waar de mening van de kiezer ligt.¹⁷⁴ In het debat sprongen andere democratische politici zoals Vreede hem bij met de verwijzing naar de oorspronkelijke regeling voor het constitutioneel ontwerp. De ‘geest van ‘t Reglement’ impliceerde dat de individuele stemmen uit de grondvergaderingen de stemming bepaalden en niet de uitslag per grondvergadering.¹⁷⁵

In de laatste maanden was er nog steeds stevig overleg over het al dan niet nationaal voorleggen van het referendum.¹⁷⁶ Handige politici die een nationale stemming wilden, interpreteerden het *Reglement* op zo'n wijze dat de stemmen enkel provinciaal werden ingezameld om daarna uit het geheel een ‘nationale hoofdelijke meerderheid’ te herkennen.¹⁷⁷ Uit het debat bleek dat er veel te doen is geweest over deze creatieve interpretatie van het referendum, tot bedreigingen aan volksvertegenwoordigers aan toe.¹⁷⁸ Schimmelpenninck stelde voor om met een landelijke meerderheid genoeg te nemen en opvallend genoeg gingen zelfs de federalisten hiermee akkoord. Met dit

171 Ibidem, 194.

172 Ibidem.

173 Ibidem, 209.

174 Ibidem, 188.

175 Ibidem, 210.

176 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 206.

177 *Dagverhaal* deel 5, 1139.

178 Ibidem, 1138.

pragmatische verbond hoopten zij de gematigde constitutie snel aangenomen te krijgen. Andere politici waarschuwden echter voor de gevaren van dit verbond. Zo was de anti-federalistisch ingestelde politicus Van Beyma er opvallend genoeg op gebrand dat het referendum weldegelijk provinciaal moest plaatsvinden. Naar eigen zeggen gaf dit voor de op dat moment nog onafhankelijke volken de mogelijkheid om het maatschappelijk verdrag al dan niet aan te gaan. Een dergelijke draai hadden andere politici niet van hem verwacht. Hoewel hij dit ideologisch wist aan te kleden, zat er ook machtspolitiek onder verborgen. Van Beyma mikte erop dat een provinciaal referendum eerder zou resulteren in een verworpen grondwet.¹⁷⁹

179 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 206-207.

4. Een monstreus verdrag

‘Bataven! Ziet hier een ontwerp van Constitutie, op uwen last door ons ontworpen - dat aan uwe overweging - aan uwe beslissing, wordt voorgesteld!’¹⁸⁰ Met deze daverende woorden proclameerde de Nationale Vergadering het afgerond constitutioneel ontwerp in 1797. Sinds de opstand tegen het ‘magtig Spanje’ had het Nederlandse volk eeuwen moeten wachten op deze vrucht der vrijheid. De tijd van privileges en ongelijkheid was voorbij. Nu zou men op basis van de aangeboren rechten, de eeuwige rechten, genieten van een ‘gouden vryheid’. Wat nog resteerde was het aangaan van het ‘volksverdrag’ voor het verkrijgen van de wettelijke grondslag. De proclamatie gaf daarop een duidelijk stemadvies. Diegene die het ontwerp zou verwerpen mocht zich geen waardig Bataaf noemen.¹⁸¹ Opvallend was dat het maatschappelijk verdrag niet genoemd werd in de tekst. Er was vele uren over gesproken in de debatten, maar het had geen plek gekregen in het uiteindelijk resultaat. Enkel impliceerde de proclamatie het *contrat social* en noemde het een volksverdrag.

Het constitutionele debat dat van november 1796 tot de zomer van 1797 duurde, resulteerde niet in een bevredigende uitkomst. Gedurende de reeks plenaire vergaderingen die volgden op het commissievoorstel was het ontwerp voorzien van vele amendementen. Met zijn 918 wetsartikelen werd het ontwerp in de latere geschiedschrijving ook wel het ‘Het Dikke Boek’ genoemd als weinig hoopvolle bijnaam.¹⁸² In het hieruit ontstane compromis konden vele politici zich echter niet herkennen. ‘Zal de constitutie worden aangenomen’, vroeg tijdschrift *De Democraten* zich daarom af in aanloop naar de volksstemming.¹⁸³ De schrijvers waren benieuwd naar de stem van het volk, want uit de Nationale Vergadering was niet op te maken hoe de kaarten lagen. De facties vertolkten enkel hun eigen mening, in plaats van die van het volk. Een willekeurig opgevangen gesprek in de trekschuit zou een nog beter beeld geven van de wil van het Bataafse volk, dan het debat in de Nationale Vergadering. Het referendum was daarmee het enig middel om de echte volkswil te leren kennen.

Referendumcampagne

Het mandaat van de Nationale Vergadering van anderhalf jaar kwam in deze periode ten einde. Op 1 augustus 1797 waren de verkiezingen voor een nieuwe samenstelling van de vergadering. De stemmenverdeling voor de nieuwe Nationale Vergadering kwam dit maal in het voordeel voor de voorstanders van de eenheidsstaat. Toch waren er buiten een groot aantal nieuwe gezichten nauwelijks echte verschuivingen in de verdeling van de politieke stromingen.¹⁸⁴ De flanken van het politieke spectrum waren wel in aantal

180 *Ontwerp van constitutie voor het Bataasche volk, door de nationale vergadering ter goed- of afkeuring aan hetzelfde volk voorgedragen* (Den Haag 1797) 1.

181 *Ibidem*, 2.

182 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 511.

183 *De Democraten* deel 1, 176.

184 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 290.

versterkt, terwijl moderaten zoals Schimmelpenninck weigerden terug te keren in het parlement. Een meerderheid bij één van de stromingen was daarmee verder weg dan ooit. Geen meerderheid kon deze politieke impasse doorbreken.¹⁸⁵

De onvrede over het constitutioneel ontwerp werd breed gevoeld. Na de politieke omwenteling had men een ambitieuzer document verwacht dat eer zou doen aan de revolutionaire beginselen.¹⁸⁶ In aanloop naar het referendum kwam daarom een grote campagne op gang om vooral niet vóór de grondwet te stemmen. De gematigde politicus Hahn zag al vroeg in dat de referendumcampagne gekaapt zou worden door radicalen die de grondwet wilden verwerpen. Ondanks een vergeefse oproep aan de vergadering om collegiaal voor te stemmen, voorzag Hahn dat niet enkel de ‘Nassauianen’ tegen het ontwerp waren. Ook de ‘beide uiterste partijen’ uit de revolutie zouden in aanloop naar het referendum werken aan een negatief stemadvies.¹⁸⁷ Hahn bleek het bij het rechte eind te hebben en zijn verwachting kwam uit. In de drie maanden die volgden gebruikten beide uiterste kampen alle middelen om de publieke opinie te beïnvloeden. In de zomer van 1797 ontstond zo een levendige tegencampagne in de vele vlugschriften, pamfletten en tijdschriften die de stemming in het land deed omslaan.¹⁸⁸ Zo ageerden twaalf prominente tegenstanders tegen het ontwerp door het in hun ogen grote gebrek aan volksinvloed. In het pamflet *Beoordeeling van het ontwerp van constitutie* brachten ze een duidelijk negatief stemadvies richting de burgers. Het pamflet is ook nu nog zeer leesbaar door het toegankelijke taalgebruik en het vatte voor de snelle lezer de kern samen door het plaatsen van trefwoorden in de marges. Bij de ondertekenaars van het pamflet zaten bekende namen uit de Nationale Vergadering zoals Bosch en Vreede. In de debatten zou hun pamflet bekend gaan staan onder de spottende Bijbelse naam ‘het bekende manifest van de twaalf apostelen’.¹⁸⁹

De twaalf ‘apostelen’ hekelden de getrapte verkiezingen, de regeringsloosheid en het in de steek laten van de burger. Want, zo stelden zij, beperkte dat de invloed van het volk tot het verkiezen van kiesmannen die mogelijk een onbekende of onbeminde volksvertegenwoordiger aanstelden. ‘Verkozen aristocratie’ verweten zij het kiessysteem.¹⁹⁰ Daarom riepen ze de burgers op om tegen de grondwet te stemmen, opdat middels nieuwe verkiezingen een nieuwe Nationale Vergadering zou aanvangen die zou werken aan een betere grondwet.¹⁹¹ Voorstanders brachten op hun beurt een grootscheepse ja-campagne op gang. In een oplage van 20.000 stuks werd een verkorte versie van het constitutioneel ontwerp door het land verspreid om de

185 S. Schama, *Patriotten en bevrijders. Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780-1813*, G. Groot vert. (Amsterdam 1989) 422.

186 Schama, *Patriotten en bevrijders*, 321.

187 *Dagverhaal* deel 5, 191.

188 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 282.

189 *Dagverhaal* deel 8, 218.

190 P. Vreede, e.a., *Beoordeeling van het Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche Volk, door de Nationale Vergadering ter goed- of afkeuring aen hetzelfde volk voorgedragen, door eenige burgers, zijnde repraesentanten van het volk van Nederland* (Leiden 1797) 3.

191 Schama, *Patriotten en bevrijders*, 322.

burger te informeren over de inhoud. Ook in de vele tijdschriften kwam een uitvoerige referendumcampagne op gang die in sommige gevallen stelling nam voor, maar vaker tegen het referendum. De nadelige kanten van het referendum als politiek instrument werden in het politiek kritische tijdschrift *De Menschenvriend* breed uitgemeten. Een referendum versimpelde een politieke kwestie tot enkel de keuze tussen ‘ja of neen’. Daarmee was het oordeel van de burger onmogelijk af te meten, want wellicht was deze maar ten dele voor het constitutioneel ontwerp. Volgens de schrijver kon een dergelijke volkspeiling enkel een goed oordeel geven als elk wetsartikel afzonderlijk werd voorgelegd. In zijn verhandeling vroeg de schrijver zich hardop af of er wel echt naar oordeel van het volk gevraagd werd, of dat het referendum enkel ‘eene ijdele plegtigheid’ was.¹⁹²

Uitslag

Op 8 augustus 1797 werd het ontwerp van een grondwet per referendum voorgelegd aan de bevolking. Alle mannen die niet van staatssteun leefden en ouder waren dan twintig jaar mochten hun stem uitbrengen in de grondvergaderingen. Deze groep van onafhankelijke burgers maakte ongeveer veertig procent uit van de bevolking.¹⁹³ Het duurde nog weken voor de voorlopige uitslagen uit alle hoeken van het land in Den Haag bekend waren. Toen op 29 augustus ook die van Zeeland binnen was gekomen, was al duidelijk dat de uitslag van het referendum vernietigend was.¹⁹⁴ De grondwet werd met een overgrote meerderheid van 80% verworpen door de Nederlandse stemgerechtigde bevolking.¹⁹⁵ Uiteindelijk ontving de grondwet zelfs in geen enkele provincie een meerderheid die het ontwerp goedkeurde. Wel verschilde de uitslag aanzienlijk per gebied. Bataafs-Brabant spande daarbij de kroon met een overweldigende 97,9% die het Ontwerp verwierp.¹⁹⁶ Aan de andere kant waren er diverse losse gemeenten binnen en aangrenzend aan de gewesten Groningen en Zeeland waar wel grote aanhang voor het Ontwerp was.¹⁹⁷ Historici hebben vooralsnog echter nog weinig vergelijkend onderzoek gedaan naar de motivaties van de verschillen tussen deze regio's. Regionaal onderzoek toont wel enkele uitgangspunten over de wisselende uitslag. Zo is aantoonbaar gemaakt dat katholieke delen van het land het Ontwerp zeer overwegend afwezen.¹⁹⁸

De tegenstanders van het Ontwerp riepen verheugd uit dat ‘ten smerten en grievend leedwezen van all slijm- en ja-broers, begraven worden het monstreuse Ontwerp van Constitutie’.¹⁹⁹ Het resoluut afwijzen van de grondwet bracht de jonge

192 *De Menschenvriend* deel 10 (1797) 346-347.

193 C.H.E. de Wit, *De Noordelijke Nederlanden in de Bataafse en de Franse Tijd 1795-1813* (Weesp 1983) 164.

194 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 283.

195 De Jong, *Om door het Volk te Worden Onderzocht*, 57.

196 *Ibidem*, 59.

197 *Ibidem*, 58.

198 R.E. de Bruin, *Burgers op het kussen. Volkssoevereiniteit en bestuursamenstelling in de stad Utrecht 1795-1813* (Zutphen 1986) 169.

199 *Beschryving eener plechtige begraafnis, van het Ontwerp van Constitutie. Door meer dan tachtig duizend neen zeggings verworpen, en ter dood gebragt* (z.p. 1797).

republiek echter in een politieke crisis. Alle problematiek in het land werd toegeschreven aan het onvermogen om een eigen grondwet samen te stellen. De gedachte dat de grondwet een uiting moest zijn van de ongedeelde volkswil werd door zelfs de grootste democraten losgelaten. Na de massale verwerping van de grondwet bij het referendum vond de Veendamse representant Pieter Toens (1724 - 1802) een pas op de plaats nodig voor de Nationale Vergadering. Hij riep zijn collega's op tot enige zelfreflectie waarom het referendum zo desastreus was verlopen en de burgers het Ontwerp zo massaal wegstemden. Zijn voorstel om verscheidene burgers uit te nodigen ter onderbouwing van de onvrede kreeg echter geen bijval.²⁰⁰

Na de teleurstellende uitkomst van het eerste referendum ging men al snel aan de slag richting een nieuwe versie. Naast een Constitutiecommissie was er een subcommissie benoemd die zich zou buigen over de vraag hoe de grondwet in werking zou gaan. Naast vragen als het stem- en kiesrecht zou de subcommissie zich inzetten om 'zo veel mogelijk het reglementaire van het eigenlijk Maatschappelijk Verdrag af te zonderen'.²⁰¹ Met andere woorden zocht men naar een vereenvoudiging van de grondwet, waarbij de verbintenis van het *Contrat Social* los kwam te staan van de rechtsregels en inrichting van de staat. Een maand later gingen de leden hiermee verder. Ze stelden als eerste deel 'Het Maatschappelijk Verdrag zelve' voor: 'Voorgegaan door eene korte inleiding, waarin het Bataafsche Volk verklaard dat het thans een plechtig maatschappelijk verdrag willende aangaan, voor het oog van alle de volken aanneemt en vaststeld het volgende'.²⁰² Het voorstel werd met enthousiasme ontvangen en als 'onvervangelijk leydraad' gezien bij de verdere vorming van de Staatsregeling van 1798.

40

Doorwerking van de contracttheorie

Het constitutioneel referendum was door de vele overeenkomsten waarschijnlijk overgenomen naar Franse voorbeeld, maar afzonderlijk ging men de volksraadpleging steeds meer zien als de wijze voor het aangaan van Rousseaus *Contrat Social*. In hoeverre werden deze grondslag belichaamd in de uitwerking van de Bataafse grondwet? Al in de eerste vergaderweken deed de representant Van Manen hiertoe een aanzet met zijn gedachte-experiment in de Constitutiecommissie en zeker vanaf 1797 kwam Rousseaus gedachtegoed terug in de plenaire debatten.²⁰³ Dat de Bataafse politici zich bedienden van zulke retoriek roept echter de vraag op of dit niet vooral de beeldspraak was die men in die tijd herkende? Als een modewoord dat het goed deed in het gezelschap van de Nationale Vergadering. In hoeverre sloten de argumenten van de volksvertegenwoordigers daarmee daadwerkelijk aan bij de leer van de aangehaalde filosofen. Zoals al eerder beschreven was Rousseau niet de enige filosoof die in de

200 *Dagverhaal* deel 7, 328-330.

201 De Gou, *Staatsregeling van 1798* deel 1, 148.

202 Ibidem, 175.

203 De Gou, *Plan van Constitutie*, 20.

achttiende eeuw schreef over het maatschappelijk contract. Evenmin was hij de bedenker van dit filosofisch construct. De historicus Walter Gobbers onderzocht in de jaren 1960 de invloed die de werken van Rousseau hadden op de Nederlandse Republiek. In zijn omvangrijke dissertatie betoogde hij dat er niet zozeer geput werd uit het werk van één filosoof, maar uit de tijdgeest. Grote filosofen als Rousseau hadden zonder twijfel hun stempel gezet op het revolutionair denken gedurende de achttiende eeuw, maar exclusieve betekenis toeschrijven aan Rousseau doet volgens Gobbers tekort aan het levendig publiek debat in die jaren.²⁰⁴ Hij beoordeelde de invloed van Rousseau zelfs als ‘uiterst miniem’.²⁰⁵

Dit is echter, kijkend naar de gepubliceerde pamfletten en gevoerde debatten gedurende het Bataafse tijdvak, duidelijk te weerleggen. De Nederlandse revolutionairen ontwikkelden hun eigen revolutionaire retoriek, gebaseerd op de vele filosofische literatuur. Gobbers maakte dan ook een nuance waar het gaat om het *Contrat Social*, die vanaf de jaren 1780 zowel in woord als geest aantoonbaar terug te vinden was in het publieke debat. Toch blijft Gobbers bij het standpunt dat het werk van weinig invloed was op de Staatsregeling van 1798. Nu toont Gobbers’ boek gedegen onderzoek, maar voorzichtigheid is geboden. Gobbers onderstreept keer op keer dat Rousseau nauwelijks genoemd werd als geestelijk vader van de revolutie en de drang naar een nieuwe grondwet.²⁰⁶ Desondanks laten de handelingen van het *Dagverhaal* zien dat de filosoof regelmatig aangehaald werd in het debat van de Nationale Vergadering.²⁰⁷ Zowel bij naam werd hij genoemd, als met omzichtige bewoordingen zoals ‘den grooten burger van Genève’.

Uiteraard moeten we ons niet blindstaren op de invloed van maar één publicatie. Dit boek bevond zich in een publieke sfeer waarin meer invloedrijke werken rondgingen en er een levendig debat plaatsvond. Een historicus die onderzoek deed naar het politieke vocabulaire van deze dagen was Leonard Leeb. In zijn *Ideological origins of the Batavian revolution* benadrukt hij dat de politici regelmatig foutief de verlichte filosofen citeerden.²⁰⁸ Het noemen van hun namen had er vooral de schijn van dat het ter bevordering van de autoriteit van het argument diende. Een betoog was zo niet enkel de mening van de politicus, maar werd ook onderbouwd door de filosofische geleerden als een Rousseau of Montesquieu. Voor een deel van de politici zal deze stelling zeker opgaan. Maar iemand als Van Manen toonde zich in zijn optreden in de Constitutiecommissie goed ingelezen op Rousseaus werk. Geïnspireerd door *Du Contrat Social* gebruikt hij exact het gedachte-experiment uit Rousseaus boek ter lering aan zijn

204 Gobbers, *Rousseau in Holland*, 185.

205 Ibidem, 367.

206 Ibidem, 251.

207 De meest aangehaalde politiek filosofen in volgorde van het aantal bij naam genoemde vermeldingen in het *Dagverhaal* tussen 1796-1801: C. de Montesquieu: 20x, J.J. Rousseau: 17x, E. Sieyes: 8x, T. Paine: 5x, D. Hume: 3x. T. Jefferson: 2x. Bekende verlichte schrijvers als J. Locke, T. Hobbes en A. Smith werden ieder maar eenmalig aangehaald.

208 Leeb, *The Ideological Origins of the Batavian Revolution. History and Politics in the Dutch Republic 1747-1800* (Den Haag 1973).

collega's. Ook in de latere debatten wilde men niet weten van andere referenda dan die om het maatschappelijk verdrag aan te gaan. Dit maakt het aannemelijk dat de politici het constitutioneel referendum wilden inkleden met exact het contractdenken van Rousseaus *Contrat Social*. Dit sluit ook aan bij de stelling van de eerder genoemde Franse historicus en socioloog Rosanvallon. In zijn werk *Democracy Past and Future* benadrukt hij Rousseaus *Contrat Social* niet te zien als een puur filosofische oefening. Hij betoogt dat *Du Contrat Social* een antwoord was op de maatschappelijke vraagstukken van de achttiende eeuw. Het boek wist de tijdgeest goed te verwoorden en beantwoordde dit in een legitimatietheorie voor het totstandbrengen van een nieuwe staat.²⁰⁹

Staatsgreep en Staatsregeling

Het verzet tegen de Staatsregeling via de democratische weg was zo krachtig dat de Nationale Vergadering in een impasse belandde. Invloed van buitenaf werd in deze dagen ook merkbaar. Hoewel Frankrijk zich aanvankelijk niet bemoeide met de interne gang van zaken, deed het teleurstellend verlopen referendum in de zusterrepubliek af aan het prestige van de Franse republiek.²¹⁰ Drie jaar na het vertrek van stadhouder Willem V was er nog altijd geen grondwet aangenomen. Vertegenwoordigers van de Franse Directoire hadden daarop onomwonden hun hoop en verwachting uitgesproken dat de zusterrepubliek het constitutioneel ontwerp zou aannemen bij een volgende volksstemming.²¹¹ De zeer moeizame parlementaire besluitvorming wekte ook ergernis op bij de radicale elementen van de Nationale Vergadering.²¹² Met democratische procedures kwamen de geambieerde bestuurlijke hervormingen niet van de grond. Geïnspireerd door de Franse coup van 18 Fructidor stapten enkele ontevreden volksvertegenwoordigers over op autoritaire middelen, om zo de doorbraak in het constitutionele wetgevingsproces te forceren.

In de Nederlandse politieke geschiedenis zijn staatsgrepen een vrijwel onbekend fenomeen. Des te opmerkelijker is dat ze in het jaar 1798 twee maal voorkwamen. De Tweede Nationale Vergadering liet een impasse zien in de vorming van de nieuwe grondwet. Om de doorbraak te forceren, pleegden enkele radicale unitaristen onder leiding van Wijbo Fijnje en Pieter Vreede op 22 januari 1798 een staatsgreep. De aanvankelijk democratisch gezinde unitaristen lieten daarbij hun federalistische tegenstanders arresteren. Eenieder die zich niet kon scharen achter de unitaire gedachte werd bevolen te vertrekken. De overgebleven getrouwe volksvertegenwoordigers riepen daarbij de eed uit tegen de stadhouder, het federalisme, de aristocratie en de regeringloosheid.²¹³ De coupplagers legitimeerden hun staatsgreep door te hameren

209 P. Rosanvallon, *Democracy past and future* (New York 2006) 64.

210 L. de Gou, *De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming*, deel 1 (Den Haag 1988) xii-xv.

211 L. de Gou, e. a., *Grondwetgeving 1795-1806. Voordrachten gehouden bij de presentatie van 'De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806* (Haarlem 1997) 21.

212 T. Poell, *Democratische Paradox: de Nederlandse Revolutionaire Strijd Over Democratisering en Centralisatie (1780-1813): Proefschrift* (Utrecht 2007) 39.

213 *Dagverhaal* deel 8, 418.

op de soevereiniteit van het verenigde Nederlandse volk.²¹⁴ In het decreet dat de coupleggers presenteerden als hun program bestond het vierde punt uit het ontnemen van de soevereiniteit van de gewesten. Na het vallen van de hamerslag volgde er een luid applaus vanaf de publieke tribune.²¹⁵

Zeker in de eerste weken had men vrede met de milde staatsgreep. De impasse met de gewestelijke besturen hield te lang aan en linksom of rechtsom moest deze doorbroken worden.²¹⁶ Het restant van afgevaardigden ging verder als de Constituerende Vergadering. Een parlement met nu ook in naam als primaire taak het ontwerpen van de nieuwe grondwet. De uitvoerende macht kwam in handen van het Uitvoerend Bewind waarin Fijnje en Vreede een leidinggevende positie kregen. Na de staatsgreep achtten de overgebleven afgevaardigden het oude *Reglement* van 1795 achterhaald.²¹⁷ In de vergadering werd het document vervallen verklaard, waarmee tevens de politieke opdracht voor het houden van het referendum verviel.²¹⁸ Nadat op 25 januari de grondbeginselen opnieuw vastgesteld werden, werd er echter wederom gekozen voor het referendum als middel om de nieuwe grondwet te bekrachtigen. Dit maal werd de provinciale kwestie direct duidelijk gemaakt in de bepalingen. Artikel 19 zei stellig dat de ‘stemming daar over geschieden by hoofdelyke telling en niet by provinciën of Gewesten, als reeds vernietigd zynde.’²¹⁹

In korte tijd werd een nieuw constitutioneel ontwerp samengesteld, waarin dit keer consequent het unitarische beginsel van de eenheidsstaat werd doorgevoerd. In korte tijd wisten de nieuwe bewindvoerders opmerkelijke successen te boeken. Uit de vele gedachtewisselingen van de voorgaande Nationale Vergadering werd daarbij selectief geput, om zo een einde te maken aan de jarenlange twisten. Breekpunten op het gebied van de staatsvorm, overheidsfinanciën en rechtseenheid werden hiermee gladgestreken. Zonder sterke oppositie kon men in kort tijdsbestek een nieuw constitutioneel ontwerp afronden. Dit ontwerp werd op 23 april 1798 wederom voorgelegd aan de bevolking in een landelijk referendum.

Om zich te verzekeren van een positieve uitslag werden vermeende politieke tegenstanders zoveel mogelijk buitenspel gezet.²²⁰ Speciaal daartoe bevoegde ambtenaren kregen tot taak om de grondvergaderingen te zuiveren. Politiek betrouwbare burgers kregen de lokale stemlijsten mee met de oproep de kiesgerechtigden te beoordelen op hun ‘politieke gevoelens en stembevoegdheid’.²²¹ Ieder die daar niet aan kon voldoen

214 Poell, *Democratische paradox*, 39.

215 Ibidem, 418-419.

216 Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 316.

217 Ibidem, 303.

218 De Jong, *Om door het volk te worden onderzocht*, 29.

219 Bijlaag, *behorende tot de Decreten van 25 januari 1798* (Den Haag 1798) 9.

220 De Jong, *Om door het volk te worden onderzocht*, 63.

221 *Proclamatie van de Agenten tot regeling en zuivering der Grondvergaderingen van de veertien districten aan het Ije* (z.p. 1789).

werd doorgestreept. Zo moesten orangisten en federalisten thuisblijven, evenals ieder die nog nooit bij de eerdere grondvergaderingen was komen opdagen. Pas met de acte van burgerschap konden de burgers deelnemen aan het referendum. Dit werd in de grondvergadering nog eens bekrachtigd door de stemgerechtigde burgers deze verklaring te laten uitspreken of ondertekenen.²²² Nadat het referendum was afgenomen en de resultaten binnenkwamen, werd de uitslag op 1 mei 1798 bekend gemaakt in de vergaderzaal. Vanaf een perkament afgezet met linten in de Hollandse driekleur sprak de voorzitter het heuglijk nieuws. Met 153.913 stemmen vóór en maar 11.597 stemmen tegen, was de Staatsregeling dit maal met een ruime meerderheid aangenomen door het Bataafse volk. Nadat deze woorden werden uitgesproken zette een orkest in de zijkamer van de vergaderzaal in om het heugelijke moment muzikaal op te luisteren, terwijl de afgevaardigden zelf onophoudelijk bleven juichen.²²³

Historisch onderzoek toont een duidelijke correlatie tussen de aanvankelijke nee-stemmen van 1797 en de ja-stemmen van 1798. Op basis van dit stemgedrag kan een voorzichtige bevestiging gevonden worden dat de politici luisterden naar het volk en het constitutioneel ontwerp aanpasten na de aanvankelijk vernietigende referendumuitslag.²²⁴ Voorzichtigheid is hier echter bij geboden, want het buiten spel zetten van de politieke tegenstanders via de zuiveringen zal zeker hebben bijgedragen aan de overweldigende stem vóór het ontwerp.²²⁵ Ook is het de vraag of de uitslag gezien kan worden als bevestiging van de populariteit van het Uitvoerend Bewind. Het ‘schrikbewind’ onder leiding van opeenvolgend Vreede, Fijnje en Van Langen was niet zo heftig als de Franse terreur, maar had zich in korte tijd zeer impopulair gemaakt.²²⁶ In plaats van te zoeken naar breed draagvlak voor het nieuwe constitutioneel ontwerp, creëerden de bewindhebbers een bestuursstijl van uitsluiting met een smalle politieke basis. De zuiveringen hadden hun weerslag op de bevolking en riepen veel weerstand op. Daarnaast lieten de nieuwe landsbestuurders zich uitzonderlijk fêteren, met hoge overheidsuitgaven tot gevolg. Al na enkele maanden kwamen ze met een kater uit deze roes, toen gematigde politici samen met generaal Daendels het ‘schrikbewind’ afzetten. Ook zijn er historici die vraagtekens zetten bij de noodzaak tot de staatsgreep van 22 januari 1798.²²⁷ Het heeft er alle schijn van dat de radicale afgevaardigden zich lieten meeslepen in de revolutieromantiek om in één pennenstreek geschiedenis te schrijven.

222 Ibidem.

223 *Dagverhaal Vertegenwoordigend Lichaam* deel 9, 595.

224 De Jong, *Om door het volk te worden onderzocht*, 99.

225 Ibidem, 63.

226 Van Sas, *Metamorfose van Nederland*, 321.

227 H. Stouten, *Willem Anthonie Ockerse (1760-1826), leven en werk: het bewogen leven van een verlicht “Bataafs” politicus, letterkundige, predikant en wijsgeer en zijn veelzijdig aauwe op de overgang van de achttiende naar de negentiende eeuw* (Amsterdam 1982) 110.

5. De ideologie ontmanteld

De opeenstapelende onvrede mondde uit in een tweede staatsgreep op 12 juni 1798. Gematigde politici kwamen in opstand onder leiding van Alexander Gogel en generaal Herman Willem Daendels. Hoewel Daendels de eerste coup ook militair ondersteunde, had de zelfoverschatting van de coupplegers tegen ze gewerkt. De radicale vernieuwingsdrang en uitbundige zelfverrijking van het Uitvoerend Bewind wekte steeds meer onvrede op onder de andere politici. Bovendien bleven nieuwe verkiezingen uit ondanks dat de aangenomen Staatsregeling van 1798 deze voorschreef. In overleg met het Franse Directoire werd er besloten dat het zo niet verder kon. De gevierde generaal bezette het Binnenhof met zijn militairen, liet de omgeving afgrendelen met stukken geschut en liet enkele leden van het Uitvoerend Bewind arresteren.²²⁸ Vreede, Fijnje en Van Langen, leiders van de eerste coup, werden afgezet en trokken zich terug uit het openbaar bestuur. Gogel verving samen met enkele andere gematigde politici deze radicale leden van het Uitvoerend Bewind en vormde een nieuw landsbestuur. De onlangs aangenomen grondwet lieten ze ondanks de coup onveranderd in werking treden vanaf juni dat jaar. Met de aangenomen grondwet konden nieuwe verkiezingen uitgeschreven worden voor de vorming van een Vertegenwoordigend Lichaam. Dit nieuwe parlement kwam voor het eerst bijeen op 31 juli 1798. Onder deze nieuwe orde kon het land eindelijk stabiel bestuurd worden.

45

De roerige jaren van politieke instabiliteit brachten echter een antirevolutionaire stemming op gang.²²⁹ Onder de nieuwe staatsstructuur van de Bataafse Republiek vervreemde de burger van het nieuwe bestuur. Bovendien bleek het strak centralistische bestuur niet opgewassen tegen de vaak starre houding van het lokale gezag. Door het ontbreken van een gemeentewet konden lokale bestuurders op oude voet verder gaan of de centralisatie zelfs doelbewust tegenwerken.²³⁰ Ook de buitenlandse invloed op de jonge republiek nam toe. Aanvankelijk was het Franse standpunt om zich niet in te laten met de binnenlandse politieke ontwikkelingen van de zusterrepublieken. Deze onafhankelijkheid was, zoals een eerder hoofdstuk beschreef, voor een hoge prijs afgekocht door de Bataafse onderhandelaars. Maar inmiddels was Napoleon in Frankrijk aan de macht gekomen en met het revolutionaire elan van de voorbije jaren was het gedaan. Napoleon hing een pragmatische politiek aan, waarbij de verworvenheden van de revolutie gecombineerd werd met bij de bevolking bekende tradities en gewoonten.²³¹ Daarbij had hij de Bataafse Republiek nodig. Als militair partner, maar nog meer als wingewest om Frankrijk te voeden. Onder deze omstandigheden stuurde Napoleon aan op nieuwe staatskundige hervormingen in de zusterrepublieken om zo effectieve partners te creëren.

228 J.A.M.Y. Bos-Rops, J.G.M. Sanders en A.P. van Vliet (red.). *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse tijd, 1794 – 1814. Een institutionele handleiding* ('s-Hertogenbosch 2002) 61.

229 Hagen, *President van Nederland*, 132.

230 Nijs, *Geschiedenis van Holland*, 13.

231 M. van der Burg, *Nederland onder Franse invloed: cultuurtransfer en staatsvorming in de napoleontische tijd, 1799-1813* (2007) 74.

Tekortkomingen van de Staatsregeling 1798

Naast deze groeiende politieke invloeden, had de Bataafse Republiek ook te maken met de interne tekortkomingen die voortkwamen uit de bepalingen van de nieuwe grondwet. Met het aannemen van de Staatsregeling van 1798 was de Bataafse Republiek officieel één en ondeelbaar geworden. De sterke centralisatie die uit dit beginsel voortkwam, bracht echter onvoorziene problemen met zich mee. Steeds meer kwamen er klachten over de trage afhandeling van bestuurlijke aangelegenheden.²³² Waar de lagere publiekrechtelijke organen onder het oude regime zorgden voor ondersteuning met een snelle afhandeling, kon het sterk gecentraliseerde Uitvoerend Bewind alle reorganisaties en keuzes in lokale zaken niet aan. Verandering was echter niet mogelijk. Tot 1804 stond de aangenomen grondwet vast en kon er maar eens in de vijf jaren een herziening plaatsvinden. Eenmaal aangenomen was de Staatsregeling, zo bepaalde Titel 9, als in beton gegoten.²³³

Achter de schermen waren de tekortkomingen ook onder de aandacht gekomen en werd er gewerkt aan een vervroegde revisie van de grondwet.²³⁴ Het Uitvoerend Bewind wilde pragmatisch handelen en stelde voor om dit enkel aan de afgevaardigden voor te leggen, zodat er tijdig een grondwetherziening zou komen om het land bestuurbaar te houden.²³⁵ De dogmatische aanhangers van het maatschappelijk verdrag kwamen hierop in verzet. In de Eerste Kamer protesteerden zij tegen dit voorstel. Niet enkel was een grondwetherziening strijdig met artikel 304 van de Staatsregeling²³⁶, maar ging het ook in tegen de aard van het *Contrat Social*. Eenmaal verbonden was dit een gesloten verdrag waar niet van afgeweken kon worden. Dit was ‘een aanslag op de Staatsregeling’ welke zo plechtig was aangenomen.²³⁷ Maandenlang werd er in 1801 gesproken over het wel of niet wijzigen van de grondwet. Dat er veranderingen nodig waren, daar was men het over eens. Maar het moment en de manier waarop was onderwerp van stevig debat.

Het was in deze periode dat er weer ideologisch werd gesproken over de Staatsregeling als aangegaan *Contrat Social*. Want wie had het mandaat dit contract open te breken voor herziening? Moest de keuze in een referendum voorgelegd worden aan de bevolking, of was de volksvertegenwoordiging gemachtigd die immers sprak uit naam van het volk? Dat het volk de stem hierin had, daarover was een meerderheid het eens. Maar kon het volk wel spreken? Want de stemgerechtigde burger was maar een deel van het gehele maatschappelijk lichaam. Zo ontstond er in het politieke debat

232 Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 192.

233 Art. 305 ‘Met den aanvang van het jaar 1804 zal er eene herziening van dezelve plaats hebben.’, *Staatsregeling voor het Bataafsche volk* (z.p. 1798).

234 L. de Gou, *De Staatsregeling van 1801. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1995) XVIII.

235 Ibidem, 210.

236 Art. 304 ‘Tot op het einde van het jaar 1803 der gemeene Tjiddrekening, kan ‘er geenerlei verandering in de Staatsregeling gemaakt worden.’, *Staatsregeling voor het Bataafsche volk* (z.p. 1798).

237 *Dagverhaal Vertegenwoordigend Lichaam* deel 11, 866.

onenigheid over de ‘staatkundigen invloed des Volks op de Staatsregeling’.²³⁸ Het wrong bij sommige leden dat, bij het aangaan van het maatschappelijk verdrag, de minderheid zich aan de meerderheid moest onderwerpen en niet ieder lid van de maatschappij mocht meestemmen. Met dit laatste werd verwezen naar de zuiveringen en de eed die men moest afleggen in de voorgaande jaren. De groep die zo werd uitgesloten kon niet het maatschappelijk verdrag aangaan, maar moest er wel onder leven. Het uitvoerige debat liet zien dat het beginsel van de volkssoevereiniteit nog springlevend was. Zo hadden theoretici als Rousseau het *Contrat Social* nooit bedoeld. In het parlement werd hier pragmatischer over gedacht, want wat als dit het landsbelang diende? Het belang van het land was immers het algemeen belang zo opperde de voorzitter van de Eerste Kamer in het debat.²³⁹ Als uitkomst werd er besloten dat de afgevaardigden tot een hernieuwde Staatsregeling moesten komen. Deze werd daarna wederom ter goed- of afkeuring aan de bevolking voorgelegd. De politieke zuiveringen van 1798 kregen geen navolging en zodoende was het voor iedere burger met stemrecht weer mogelijk om een oordeel te geven over de grondwet. Ieder zou mogen stemmen, behalve diegene die nog geen twintig was of door wangedrag, verstandelijke beperking of rechterlijke uitspraak ervan was uitgesloten.²⁴⁰ Daarmee mochten politieke tegenstanders zoals de federalisten en orangisten weer actief deelnemen na jaren van uitsluiting. Men was duidelijk klaar met de ‘toenemende religiehaat en partijzugt’.²⁴¹ De radicale jaren waren voorbij en het landsbestuur wilde de verdeeldheid in de samenleving tegengaan.

47

Op 16 september 1801 sprak de voorzitter van de Eerste Kamer wederom uit dat er een grondwetsreferendum op handen was.²⁴² Dit maal echter op een andere wijze georganiseerd dan deze in de voorgaande jaren plaatsvond. In plaats van het bijeenkomen in grondvergaderingen konden de stemgerechtigde burgers tussen 1 en 6 oktober een duidelijk ‘ja of neen’ uiten in openbare stemregisters die klaarlagen in bijvoorbeeld stadhuisen.²⁴³ Parlementariërs reageerden echter afwijzend op het nieuwe constitutioneel ontwerp. Wederom ontstond er zo een politieke crisis op het Binnenhof door de concepttekst en ook dit maal was er militaire inzet nodig om die te doorbreken. Het Uitvoerend Bewind wilde koste wat het kost een nieuwe Staatsregeling doorvoeren. Met behulp van Franse militairen wisten de bewindslieden de vergaderzaal af te sluiten en dwongen ze de volksvertegenwoordiging tot instemming met het ontwerp. Hoewel de procedure formeel juist doorlopen werd, impliceerde deze dwang van buitenaf een derde staatsgreep op het Binnenhof.²⁴⁴ Naast een wisseling van personen richtte de staatsgreep zich ook op een herziening van de staatsstructuur. Waar de hervormingen

238 Bijlagen tot het elfde deel van het Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen volk (Den Haag 1801) 8.

239 Dagverhaal Vertegenwoordigend Lichaam deel 12, 548.

240 De Gou, *Staatsregeling van 1801*, 47.

241 Ibidem, 92.

242 Dagverhaal Vertegenwoordigend Lichaam deel 13, 596.

243 Ibidem, 599.

244 Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 117.

van 1798 zochten naar een evenwicht tussen de wetgevende en uitvoerende macht, resulteerde het ontwerp van de Staatsregeling van 1801 in een nieuw twaalfkoppig Staatsbewind dat samen met de controlerende macht een oligarchisch karakter kreeg. De representatieve democratie moest inbinden tot het getrappt gekozen Wetgevend Lichaam. Een parlement met één kamer van maar 35 afgevaardigden en met maar beperkte bevoegdheden.²⁴⁵ Ondanks deze machtsconcentratie in maar een klein aantal mannen was het Staatsbewind niet oppermachtig. Het federale stelsel keerde op veel vlakken weer terug in het land. Zo kregen de departementen meer zeggenschap over het landelijk bestuur en werd na jaren van centralisatie de centrale macht gedecentraliseerd naar de lokale politiek. Op basis van het beginsel van volkskeuze mochten gemeentelijke bestuurders nu lokale reglementen uitvaardigen en kwamen veelal bestuurders van vóór 1795 weer aan de macht. Het jaar 1801 kan omschreven worden als de periode waarmee herstel van de oude verhoudingen intrad. Zo werd er met de Staatsregeling van 1801 gestreefd naar verzoening tussen traditie en de revolutie.

Het referendum van 1801

In 1801 kwam er wederom een referendumcampagne op gang, hoewel dit maal minder levendig dan in de voorgaande jaren. Wel is er een vlugschrift bewaard gebleven, waarin een vermeende tachtigjarige ‘bijna stervende man’ zijn laatste raad gaf aan de lezer. Hierin uitte de gefingeerde Abraham Blankhart een dringend stemadvies aan zijn landgenoten om ‘Neen’ te zeggen tegen het ontwerp voor de nieuwe Staatsregeling. Ook al zouden thuisblijvers impliciet tot de vóórstemmers gerekend worden, dan nog diende het volk een duidelijk afwijzende stem te geven die door de bestuurders niet te negeren is. Hij verweet de ‘gekozen aristocraten’ enkel het eigenbelang te dienen en het land verarmd en uitgemergeld achter te laten.²⁴⁶

In openbare stemregisters kon de stemgerechtigde burger tussen 1 en 6 oktober een handtekening zetten in de kolommen ‘ja’ of ‘neen’ op het constitutioneel ontwerp. De jarenlange scherpe politisering van de samenleving maakte echter dat men moe was van de revolutie.²⁴⁷ In de samenleving was er geen belangstelling meer voor nogmaals nieuwe politieke experimenten van de staatsstructuur. Dit liet zich ook zien in de opkomst van nog geen zestien procent van de stemgerechtigde bevolking.²⁴⁸ Een ontwikkeling die zich niet enkel in de Bataafse Republiek voordeed, maar ook bij de Franse zusterrepubliek waar eveneens meerdere verkiezingen en referenda elkaar

²⁴⁵ Art. 49-54, *Ontwerp van Staatsregeling, 14 september 1801* (Den Haag 1801).

²⁴⁶ A. Blankhart, *De laatste raad van een tachtig jaarigen nederlander aan zijne medelandgenoten!* (z.p. 1801)

Opvallend genoeg roept de schrijver zelfs de ‘zuivere orangisten en ware patriotten’ op, om de handen ineen te slaan om de verval van het land te stuiten.

²⁴⁷ Ibidem, 599.

²⁴⁸ De Gou, *Staatsregeling van 1801*, 248.

opvolgden.²⁴⁹ Het stemgedrag van het referendum van 1 oktober 1801 laat zich daarmee verklaren. Maar ook speelde mee dat de eerder uitgesloten groepen konden deelnemen aan het referendum. Opnieuw verwierp daarmee een grote meerderheid een nieuwe Staatsregeling. Met een massale afwijzing van het constitutioneel ontwerp was echter al rekening gehouden. In navolging van het Franse kiessysteem was de stemming volledig openbaar gemaakt door het gebruik van stemregisters. Zo werd er niet meer gebruik gemaakt van de anonieme stembriefjes, maar dienden de stemgerechtigden hun naam in de kolommen ‘ja’ of ‘neen’ te schrijven.²⁵⁰ Desondanks verwierpen 52.219 kiezers de nieuwe grondwet, tegenover een magere 16.771 voorstemmers.²⁵¹

Om de nieuwe grondwet er toch doorheen te drukken, maakten de bewindslieden gebruik van het aloude gezegde ‘wie zwijgt stemt toe’. Door de thuisblijvers impliciet tot voorstemmers te bestempelen kon de benodigde meerderheid alsnog behaald worden. Echter stonden niet alle bewindslieden van het Uitvoerend Bewind achter deze manipulatie. Zo wees Van Swinden met klem af ‘dat elk Burger zyne Stem niet uitbrengende, geacht zal worden het Ontwerp van Staatsregeling te hebben aangenomen’ en verlangde een aanpassing van de grondwet ‘op eene voor het Bataafsche Volk waardige wyze moge worden daargesteld’.²⁵² Hierin vertolkte hij echter een minderheidsstandpunt binnen het landsbestuur. Het verloop van het referendum van 1801 vormde daarmee een dieptepunt voor de toch al fragiele democratie en een dolksteek in het beginsel van de volkssoevereiniteit. Hoewel men bleef volhouden in de geest van de revolutie te handelen, was er geen sprake meer van daadwerkelijke volksinvloed. In de pers werd al schamper gesproken over de nieuwe constitutie waarbij de ‘oppermagt des Volks een loutere woorden-praal’ was.²⁵³ Nieuw was deze vorm van uitslagberekening niet. Op regionaal niveau hadden Utrechtse politici dit al in het voorjaar van 1796 toegepast bij het aannemen van het ook kansloos geachte provinciale reglement.²⁵⁴

Het laatste referendum

Na 1801 kon de Bataafse burger nog één maal zijn stem uitspreken tijdens een constitutioneel referendum bij de introductie van nogmaals een nieuwe grondwet in 1805. Ditmaal echter niet door tekortkomingen in het staatskundig stelsel zelf, maar door Franse onvrede met het systeem. De vele verplichtingen van het militaire bondgenootschap drukten steeds zwaarder op de noodlijdende Bataafse Republiek en verziekte de verhouding met Parijs. Om zijn invloed te vergroten stuurde Napoleon aan op een eenhoofdig bestuur als stroman in de Bataafse Republiek. Daarvoor zond hij de Bataafse ambassadeur Rutger Jan Schimmelpenninck met de opdracht hiervoor te zorgen.

249 M. Crook, ‘The people at the polls. Electoral behaviour in revolutionary Toulon 1789-1799’, *French History* 5. (1991) 175.

250 *Dagverhaal Vertegenwoordigend Lichaam* deel 13, 599.

251 De Gou, *Staatsregeling van 1801*, 248.

252 Burg, *Nederland onder Franse invloed*, 39.

253 B. Bosch, *De Heer Politieke Blixem* 4 (Den Haag 1801) 31.

254 De Bruin, *Burgers op het kussen*, 168.

Wederom wilde de volksvertegenwoordiging de nieuwe Staatsregeling ter goed- of afkeuring voorleggen aan de bevolking. Echter zou ditmaal niet enkel de grondwet ter stemming komen, maar ook de voordracht om een ‘Eersten Raadpensionaris’ als staatshoofd te benoemen.²⁵⁵ Het doel van wederom een nieuwe Staatsregeling was om ditmaal de grondwet volledig in lijn te maken met zijn Franse evenknie en zo het ‘zamenstelzel van onze Maatschappelijke inrigtingen eene meerdere harmonie te brengen’.²⁵⁶ De bevolking voldoet echter niet altijd aan de verwachtingen van gedreven politici. Of zoals het Staatsbewind het in een brief aan het Wetgevend Lichaam op 14 maart 1805 verwoordde dat ‘veelal de uitkomsten [van de referenda] aan theoretische veronderstellingen niet beantwoorden’.²⁵⁷ In wollige bewoordingen omschreven de bewindslieden de verwachting dat de kiezer weer afwijzend zou stemmen bij het aanstaande referendum. Politieke theorieën die stoelden op grootse idealen waren een mooi streven, maar het weerbarstige stemgedrag van de kiezer deed de Bataafse bestuurders overstappen op pure machtspolitiek. Daarom, zo sloot de brief af, stelde het Staatsbewind voor om de volksraadpleging op eenzelfde wijze te laten geschieden als in 1801 het geval was. Om een eventuele afwijzende uitslag te maskeren werd de thuisblijver wederom bij de voorstemmers gerekend.²⁵⁸

Zoals al gesteld was niet enkel het constitutioneel voorstel onderwerp van de volksraadpleging. Naast de *Staatsregeling 1805* werd ook het eerste eenhoofdig bestuur van Nederland benoemd door het volk.²⁵⁹ Voor ‘een meer geconcentreerd gezag’ kwam de gevierde politicus en ambassadeur Rutger Jan Schimmelpenninck in beeld om benoemd te worden tot het staatshoofd. Op zijn verzoek werd ook dit voorgelegd aan de bevolking.²⁶⁰ Zo kwam er voor het eerst niet enkel een constitutioneel referendum, maar ook een referendum voor het aanstellen van een politieke functie. Nu wilde Schimmelpenninck in navolging van de Verenigde Staten het liefst verkozen worden tot president, maar de Franse bestuurders staken hier een stokje voor. De traditionele titel van Raadpensionaris werd geschikter geacht.²⁶¹

Enkele weken later publiceerde het Staatsbewind de plannen voor het nieuwe referendum. Dit maal werd er open kaart gespeeld, met de mededeling dat ‘stemgerechtigde burgers welke hunne stem niet hebben uitgebracht, geacht worden het Ontwerp van Staatsregeling te hebben aangenomen’.²⁶² Er was wederom een volledig gebrek aan enthousiasme voor het dubbele referendum met een zeer twijfelachtige democratische legitimatie. De uitslag van het referendum was op papier nog optimistisch. Zo presenteerde men de uitslag met 353.000 stemmen voor, tegenover

255 L. de Gou, *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1997) 60.

256 Ibidem, 61.

257 Ibidem, 8.

258 Ibidem, 8.

259 Ibidem, 10.

260 Kamphuis, *Stad en lande*, 165.

261 Hagen, *President van Nederland*, 222-223.

262 De Gou, *Staatsregeling van 1805*, 20.

136 afwijzende stemmen. In werkelijkheid was het aantal ja-stemmers, hoewel in de meerderheid, een aanzienlijk kleiner aantal. Met een opkomst van nog geen vier procent stemden er 14.093 burgers voor de nieuwe Staatsregeling van 1805.²⁶³ Het beeld komt naar voren dat de bevolking na de vele bewogen jaren murw was voor nieuwe politieke initiatieven. Gedurende het resterende jaar van de Bataafse Republiek ging het parlement door het leven als ‘Hun Hoog Mogende’.²⁶⁴ Deze 19 afgevaardigden vormden het vertegenwoordigend lichaam van de Republiek, maar democratisch was het allerminst. Middels indirecte verkiezingen werden de afgevaardigden gekozen door de leden van de departementale besturen.²⁶⁵

Epiloog

Lang heeft Schimmelpenninck zijn functie niet kunnen vervullen. Hij bleef maar een jaar aan de macht, hoewel hij in deze korte periode veel wist te bereiken. In samenwerking met een aantal begaafde ministers gaf hij Nederland het langverwachte belastingstelsel op basis van inkomsten en kreeg de overheid toezicht op het onderwijs met de Onderwijswet van 1806. De invloed van deze wetgeving kan niet onderschat worden, door de vergaande doorwerking die deze twee hervormingen hadden tot ver in de negentiende eeuw.²⁶⁶

In 1806 kwam uit wat velen al eerder hadden verwacht. Het eenhoofdig gezag onder de Raadpensionaris bleek enkel een overbruggingsfase richting een erfelijke monarchie onder het Huis Bonaparte.²⁶⁷ Diplomatieke missies om de keizer op andere gedachten te brengen leverden geen resultaat op. Schimmelpenninck op zijn beurt benadrukte bij elke parlementsvergadering dat alleen het volk bevoegd was om te beslissen over dit voorstel uit Frankrijk. Bijstand van de afgevaardigden kreeg hij echter nauwelijks en op 3 juni trad de Raadpensionaris af omwille van zijn gezondheidstoestand. Twee dagen later ontving de keizer enkele Nederlandse afgevaardigden die namens het Bataafse volk verzochten om Louis Napoleon te ontvangen als ‘Koning van de Bataafse Republiek’.²⁶⁸ De constitutionele rechtskracht was voortaan niet meer ‘in naam en vanwege het Bataafsche Volk’²⁶⁹, maar ‘in naam en vanwege den Koning’²⁷⁰. Met de volkssoevereiniteit was het in Nederland voorlopig gedaan.

Na de Franse aftocht werd de onafhankelijkheid van Nederland hersteld. Onder hernieuwd oranjegezag herstelde Nederland zich weer. Willem Frederik, zoon van de laatste stadhouder, werd in december 1813 uitgeroepen tot soeverein vorst, die daarop

263 Ibidem, 16.

264 Art. 15 ‘Titul Wetgevend Ligchaam’, *Staatsregeling des Bataafschen volks* (Den Haag 1805).

265 Art. 18 ‘Aantal en herkomst Leden Wetgevend Ligchaam’, *Staatsregeling des Bataafschen volks* (Den Haag 1805).

266 Hagen, *President van Nederland*, 259.

267 De Gou, *Staatsregeling van 1805*, XX.

268 Ibidem, XXX.

269 Art. 73, *Staatsregeling des Bataafschen volks* (Den Haag 1805).

270 Art. 65, *Constitutie voor het Koninkrijk Holland* (Den Haag 1806).

een Grondwetscommissie aanstelde onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp. Grote delen van de Constitutie van het Koninkrijk Holland werden overgenomen in de nieuwe grondwet. De wijze hoe de vorstelijke macht werd ingericht was staatsrechtelijk grotendeels een kopie van de Franse voorganger.²⁷¹ Onder leiding van Van Hogendorp ontstond een staat met een eigentijdse constructie, die traditionele elementen van de oude Republiek mengde met verworvenheden uit de Bataafse Republiek en het koninkrijk van Lodewijk Napoleon.²⁷² Zo keerde de Staten-Generaal in naam terug, maar ditmaal met verkozen afgevaardigden namens het gehele Nederlandse volk. De façade van restauratie over een modern staatsbestel.

De vier staatsregelingen uit de Bataafse periode legden de basis voor de geschreven grondwet in het Nederlands staatsbestel. Op 19 januari 1814 was het *Ontwerp der Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden* afgerond. De bekrachtiging van de grondwet geschiedde door zeshonderd notabelen die dienden als ‘onwraakbare vertegenwoordigers der natie’²⁷³ De wijze waarop deze notabelen uitgekozen waren, was daarentegen nauwelijks democratisch te noemen. Per departement (een erfenis uit de Franse tijd) werd een lijst van aanzienlijken benoemd. Burgers hadden tot acht dagen na het uitvaardigen van de samenstelling van de vergadering, het recht om bezwaren te maken tegen de voorgedragen personen. Bij het uitblijven van bezwaar werden de voorgedragen notabelen benoemd als ‘representanten van het gehele volk’. Anders dan in de voorgaande Bataafse jaren, was er echter geen ruimte voor een openlijke behandeling van de nieuwe grondwet. Minister Cornelis Felix van Maanen (1769-1846) gaf niet de voorkeur aan ‘deliberatien van zulke groote lichaam’. ‘Hoe minder er derhalven in dit geval zal te delibereeren vallen, hoe aangenamer hem dit zijn zal.’²⁷⁴ Op 29 maart 1814 aanvaardde een meerderheid van de ‘Grote Vergadering representerende de Verenigde Nederlanden’ in Amsterdam de door de Grondwetscommissie ontworpen grondwet. Van de 600 benoemde notabelen zouden er om uiteenlopende redenen 474 leden verschijnen. Van hen stemden slechts 26 leden tegen, zodat het ontwerp met ruime meerderheid werd aangenomen.

Niet alle notabelen kwamen op om over de nieuwe grondwet te stemmen. Zo liet de voormalig Bataafse representant Jan Jacob Cau (1750 - 1836) weten dat hij gewetensbezwaren had en twijfelde over zijn bevoegdheid om namens het volk te spreken, ‘bij uitsluiting van de massa van Nederlands burgers over een zoo gewichtig onderwerp’.²⁷⁵ Ook Cornelis de Gijselaar (1751-1815) zag af van deelname aan deze

271 J. Hallebeek, *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland 1806-1810* (Hilversum 2006) 40.

272 B. van Poelgeest, ‘Tussen oud en nieuw: het ontwerpen van de grondwet als een rechtshistorisch mozaïek’ in *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden* (Amsterdam 2014) 67.

273 H.T. Colenbrander, *Ontstaan der grondwet 1814-1815* deel I (Den Haag 1909) 569.

274 Ibidem, 328; H. te Velde, ‘Staten-Generaal en parlement. De welsprekendheid van de Tweede Kamer’, *In dit huis* (Amsterdam 2015) 171.

275 Colenbrander, *Ontstaan der grondwet* deel 1, 572.

ondemocratische bijeenkomst. De Gijselaar was in de jaren 1780 een leidende figuur in de Patriottenbeweging en maakte naam door als Statenlid provocerend door de Stadhouderspoort het Binnenhof op te rijden. Na jaren buiten het politieke leven te verkeren, werd hij in 1814 opgeroepen om als een der notabelen over de ontworpen constitutie te stemmen. Zijn democratische achtergrond in gedachte houdende, probeerde hij deze vergadering nog werkelijk beraadslagend te maken, maar van echte volksinvloed was geen sprake meer. In een brievenwisseling met minister Van Maanen maakte de minister duidelijk dat de bijeenkomst van zeshonderd notabelen ongeschikt zou zijn voor een discussie over de honderdvijftig grondwetsartikelen.²⁷⁶ In de Grondwetscommissie waar minister Van Maanen zelf deelgenoot was, waren de details al uitvoerig behandeld, zodat de notabelenvergadering enkel een uitspraak hoefde te doen op de vraag of de grondwet in het ‘algemeen samenstel doelmatig zy’. Ontevreden met dit antwoord en trouw aan zijn democratische beginselen bedankte De Gijselaar voor de eer.²⁷⁷

Toch deed het debat over de Nederlandse grondwet nog één maal herinneren aan die van de woelige Bataafse periode. Toen Nederland in 1815 samen met het latere België het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden vormde, was er wederom een nieuwe grondwet nodig. De eveneens voormalig Bataafs politicus Willem Queysen (1754 - 1817) herinnerde zijn collega's in de Grondwetscommissie eraan dat de Grondwet ‘als een contract’ is in opdracht van het volk.²⁷⁸ Met de volkssoevereiniteit was het echter gedaan. Dit beginsel werd een metafoor voor alles wat in de revolutionaire jaren mis was gegaan.²⁷⁹ Want hoewel dit niet zo uitgesproken werd, laat het zich raden dat de ervaringen uit de Bataafs-Franse tijd niet goed bevielen. Gebonden aan de aanstaande grondwet werd de soevereiniteit belichaamd door de regerende koning. De Nederlandse grondwet werd daarmee impliciet een maatschappelijk verdrag tussen koning en volk. Nog in 1822 sprak het liberale tijdschrift *De Weegschaal* over dit verbond uit monde van een hoveling dat in Nederland ‘de Grondwet de conditio sine qua non van het geheele maatschappelijk verdrag uitmaakt’.²⁸⁰

Vier maal werden er tijdens de Bataafs-Franse tijd constitutionele referenda voorgelegd aan de Nederlandse bevolking. Onderling lieten de referenda echter grote verschillen zien in aanloop en uitkomst. Net als de Staatsregeling van 1798 waren de referenda van 1797 en 1798 het meeste met de ideologische retoriek van de revolutie omkleed. De grondwet werd gezien als het maatschappelijk verdrag dat men via een volksraadpleging aanging. Want hoewel de praktijk niet altijd overeenkwam met Rousseaus leer was het op zijn minst in retoriek een uitvoering van het *Contrat Social* zo betoogden diverse parlementariërs. Het

276 Ibidem, 494-495.

277 Ibidem.

278 H.T. Colenbrander, *Ontstaan der grondwet 1814-1815* deel 2 (Den Haag 1909) 95.

279 N.C.F. van Sas, ‘De representatieve fictie. Politieke vertegenwoordiging tussen oude orde en moderniteit’, *BMGN* 120.3 (2005) 401.

280 *De Weegschaal* 5 (1822) 421.

referendum van 1797 liet al wel de eerste scheuren zien in het revolutionaire idealisme. Met het uitsluiten van de politieke tegenstanders verzekerden de politici zich van een gunstige uitkomst. Hierin gingen de volksraadplegingen van 1801 en 1805 nog verder. Hoewel de politieke zuiveringen achter de rug waren, was er manipulatie nodig om tot goede uitslag te komen. Pas na het meerekenen van de thuisblijvers tot voorstemmers kon de benodigde meerderheid behaald worden. Of in andere woorden werd het bekende spreekwoord leidend: wie zwijgt, stemt toe. Het referendum was zo verworden tot een machtsmiddel om het nieuwe politieke gezag te legitimeren. Hierin stonden de Bataven niet op zichzelf, want ook in Frankrijk was dit de regel geworden. Na tien bewogen jaren was de revolutionaire geest weer terug in de fles.

Conclusie

In de afgelopen jaren heeft het referendum weer hernieuwde aandacht gekregen en was er veel debat hoe deze vorm van directe democratie past binnen onze representatieve democratie. Dit prikkelde de vraag wat ten grondslag lag aan de reeks referenda die tussen 1797 en 1805 plaatsvonden in Nederland. Toen kwamen zowel het referendum als de representatieve democratie voor het eerst op in de Nederlandse politieke cultuur en werden er vele fundamentele debatten gevoerd over deze onderwerpen. Lange tijd is de Bataafse revolutie geridiculiseerd als een slechte kopie van de Franse revolutie. De debatten werden weggezet als lege politieke retoriek met een revolutionair sausje. De vele recente studies naar de Bataafse politiek en ideologie hebben dat beeld doen keren, maar wisten nog geen antwoord te geven op de vraag waar dit referendum vandaan kwam en hoe de uitvoering van deze referenda gedurende de Bataafse periode ontwikkelde. Er wordt in de huidige literatuur wel gerefereerd aan de Bataafse referenda, maar een achterliggende onderbouwing of herkomst ontbreekt in de geschiedschrijving. Onderzoek naar de ideologische achtergrond was daarmee nog niet eerder gedaan.

De opkomst van de geschreven grondwet was een gevolg van historische processen, maar kan niet los gezien worden van de verschuiving in het politieke denken dat gedurende de achttiende eeuw plaatsvond. Tijdens de Verlichting kwam het principe van de volkssoevereiniteit op als antwoord voor de zoektocht naar legitieme machtsuitoefening. Toen filosofen over dit vraagstuk gingen schrijven kwam de gevestigde macht al snel onder druk te staan. Onderdeel van de kritiek was dat men de ongeschreven gewoonteregels, tal van privileges en grote rechtsverscheidenheid van het ancien régime hekelde. In de Republiek was het publieke debat hierover aanvankelijk gericht op herstel. Herstel van de vermeende macht en privileges die hun basis hadden in de Unie van Utrecht. Invloedrijke pamfletten uit de patriottische jaren, zoals het *Leids ontwerp* en de *Grondwettige herstelling* richtten zich vooral op het vergroten van de burgerlijke invloed op de lokale politiek. Maar na de Orangistische restauratie van 1787 en de ballingschap in revolutionair Frankrijk vormde zich een nieuw, vooruit gericht denken. Het geloof in de maakbare samenleving. Een ontwikkeling waarin Nederland niet uniek was, maar die in lijn lag met de opkomst van constituties in Amerika, Pruisen en Frankrijk.

Met het wegvallen van het ancien régime ontstond de vraag waar de grondwetgevende macht lag voor het vormen van de nieuwe staat. Het beginsel van de volkssoevereiniteit werd gemeengoed en zou de grondslag vormen voor de Bataafse ideologie. Niet het conglomeraat van soevereine gewesten, maar het Bataafse volk was soeverein. Er moest een nieuwe grondwet komen die dit maal voorgelegd werd aan het soevereine volk. De gedurende de ballingschap geschreven voorstellen sloten veelal aan bij de Franse parlementaire praktijk zoals die in 1793 vormde. Een uitwerking daarvan,

zoals Abbema's *Schets tot grondslag eener nieuwe constitutie*, beschreef al de contouren van het politieke systeem dat na de omwenteling zou komen. Ook gaven zij antwoord op de fundamentele vraag door wie en op welke wijze een constitutie aangenomen kon worden. Er bestond een duidelijk onderscheid tussen de constitutie en de gewone wetgeving. Gewone wetgeving vloeit immers voort uit de bepalingen van de constitutie en geeft de opdracht aan de wetgevende macht. De wetgevende macht kan echter pas aanvangen nadat de constitutie tot stand was gekomen. Hiervoor werd het volk aangewezen als constituerende macht. Op basis van de volkssoevereiniteit stelden Abbema en de andere schrijvers dat enkel het Bataafse volk de toekomstige grondwet kon goed- of afkeuren.

Na de Franse inval van 1794-1795 kwam ook in de Republiek het ancien régime ten val en brak de langverwachte Bataafse omwenteling aan. Nu liep de politieke werkelijkheid echter minder mee in dit revolutionair elan. Het wegvallen van het ancien régime kenmerkte zich vooral door de vlucht van de prins van Oranje en het vervangen van orangistische bestuurders door revolutionaire comités. Op nationaal niveau bleef de Staten-Generaal gehandhaafd en bleven bestuurders veelal vasthouden aan de gewestelijke soevereiniteit. Ook hier lagen geen ideologische beginselen aan ten grondslag, maar waren er strategische overwegingen in verband met het machtige Holland en de grote staatsschuld die daarachter schuil ging. Binnen de instituten die er nog waren, was het mogelijk geweest om gewestelijke grondwetten te vormen. Toch werd er spoedig gewerkt aan een nationaal *Reglement* voor het vormen van de Nationale Vergadering, die een jaar later aangesteld werd. Met wisselend succes werden ondertussen ook lokale en gewestelijke bestuursreglementen vanaf 1795 voorgelegd aan de bevolking. Het nationaal constitutioneel referendum onderscheidde zich echter in het feit dat het tot doel had om op een rechtmatige wijze de nieuwe staat te constitueren. Hierbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat zeker in eerste jaar nog diffuus was op welk niveau de soevereiniteit behoorde en ook de gewestelijke referenda een zeker constituerend karakter vertoonden.

Hoewel van de totstandkoming van het *Reglement* geen verslag is overgeleverd zijn er vele overeenkomsten met het gedachtegoed dat in de jaren voor de omwenteling gevormd werd. Geschoold in de 'Hoogeschool van de Revolutie', brachten de ballingen denkbeelden over volkssoevereiniteit en de volkswil met zich mee. Daarin vallen ook de overeenkomsten te herkennen met de Franse constitutie van 1793 en het referendum dat daaraan voorafging. Hoezeer ook de bepalingen van het *Reglement* aanstuurden op een referendum, was de uitvoering daarvan nog regelmatig onderwerp van debat. Zoals het eerste hoofdstuk liet zien, was een referendum in de achttiende eeuw nog geen methode met een vanzelfsprekende invulling. Niet alleen gaat dit gepaard met het vallen en opstaan van politieke experimenten. De bepalingen in het *Reglement* waren dermate

vaag, dat ze ook veel ruimte open lieten voor debat. Namen de grondvergaderingen een collectief standpunt in of werd iedere individuele keuze meegenomen? En moest de volksstemming provinciaal of nationaal afgenomen worden? Het waren vragen die zowel de verschillende politieke stromingen vertegenwoordigden, als politiek strategische overwegingen om bijvoorbeeld het grondwetsontwerp te blokkeren. Ook waren de tekortkomingen van een referendum vanaf het eerste moment benoemd in het publieke debat. Een constitutioneel referendum versimpelde de keuze tot een enkel 'ja of neen'. Een nuance was daarin niet te maken, als de stemgerechtigde maar ten dele eens was met de bepalingen van het ontwerp. En wat te doen met de vele inwoners die niet mochten stemmen, of niet konden instemmen met de constitutie? Op deze vragen kwam een even pragmatisch als simpel antwoord. Men moest zich er maar bij neerleggen. De uitslag impliceerde immers de volkswil in het algemeen belang. De individu vertegenwoordigde enkel een deelbelang daarbinnen. Dat er zoveel te doen was geweest rondom de vraag hoe er werd geteld of hoe de uitslag werd vastgesteld, benadrukte de invloed van deze volksstemming. Het waren nadrukkelijk geen raadplegende referenda, waarbij de uitslag naast zich neergelegd kon worden. De Bataafse referenda waren juridisch bindend, waardoor de politici na het desastreus verlopen eerste referendum van 1797 genoodzaakt waren om via manipulaties de benodigde meerderheid te verkrijgen. Voor 1798 werd hier een begin mee gemaakt door de kieslijsten te zuiveren van politieke tegenstanders en het vereisen van politieke verklaringen. Na de verzoeningspolitiek van 1801 gingen de landsbestuurders nog verder. Met de terugkeer van de politieke tegenstanders werd rekening gehouden door elke thuisblijver impliciet tot voorstemmer te bestempelen en zo de benodigde meerderheid te halen.

57

Dat het referendum een juridisch bindende ondertekening van een verdrag impliceerde, werd gedurende de vele debatten een terugkerend principe. Waar men het goed- of afkeuren van de grondwet aanvankelijk vanuit de volkssoevereiniteit beredeneerde, werd het referendum gaandeweg ook met Rousseaus bewoordingen van het maatschappelijk contract bekleed. Zo presenteerde Van Manen in de Constitutiecommissie het gedachte-experiment uit Rousseaus *Du Contrat Social* aan zijn collega's en benoemden diverse politici het referendum als de wijze om het *Contrat Social* aan te gaan. Hierbij moet opgemerkt worden dat het nationale referendum enkel bedoeld was voor het ratificeren van de grondwet. Voorstellen tot nationale referenda over verdere wetgeving of andere vraagstukken kwamen nooit verder dan de wens van een enkele democraat.

Nog niet eerder was het grondwetsreferendum zo nadrukkelijk gekoppeld aan het aangaan van Rousseaus maatschappelijk verdrag. Zelfs de historicus Gobbers maakt hier geen notie van, ondanks zijn omvangrijke studie naar de invloed van Rousseau op het revolutionaire Nederland. Het klopt dat *Du Contrat Social* niet een directe handleiding was voor de Bataafse politici. Rousseaus leer over het aannemen van het

maatschappelijk verdrag was strikter dan het enkel per meerderheid aannemen van de volksraadpleging. Zo werden er vragen gesteld of stemgerechtigde burgers wel mocht kiezen voor de andere ingezetenen zonder stemrecht. Immers moest ieder contractant het verdrag ondertekenen. Al tijdens de debatten van de Nationale Vergadering werd hierop gewezen. Men was echter pragmatisch genoeg om dit enkel te benoemen in het debat en zulke eisen te laten in de uitwerking van het referendum.

Het is echter niet zo dat er enkel lippendienst bewezen werd aan Rousseaus beginselen. Zijn principe van de volkssoevereiniteit was de grondslag van het Bataafs gedachtegoed en toen de tekortkomingen van de Staatsregeling van 1798 aan het licht kwamen, werden hervormingen tegengehouden op basis van de leer van het maatschappelijk verdrag. De debatten toonden aan dat voorstellen om hier verandering in te brengen keer op keer werden ingedamd door politici die Rousseaus *Du Contrat Social* nog eens aanhaalden. In hun bewoording was het contract eenmaal aangegaan niet aan te passen, zonder met een geheel nieuw contract te komen. Eenmaal goedgekeurd was het land gebonden aan het aangegaan contract. Dit bemoeilijkte echter de bestuurbaarheid van het land. Want toen eenmaal de reeks gebreken van de Staatsregeling van 1798 aan het licht kwamen, was het te laat hier iets aan te doen. Artikelen 304 en 305 van de Staatsregeling van 1798 schreven voor dat de grondwet als in beton gegoten was. Pas na vijf jaren kon het verdrag weer opengebroken worden om het eventueel van veranderingen te voorzien. De aanhangers van het *Contrat Social* creëerden door dit ideologisch handelen een bestuurlijke chaos die niet opgelost kon worden, anders dan door een nieuw contract aan te gaan.

Dit nieuwe contract kwam er met de Staatsregeling van 1801. Hoewel de revolutionaire euforie met de jaren afnam en het politieke spel door manipulaties de overhand kreeg, bleven politici benadrukken dat een grondwet als een contract aangenomen moest worden. Het grondbeginsel van de volkssoevereiniteit en de daaruit vloeiende constituerende macht van de burger bleef standhouden. Zelfs in 1806, tien jaar na de opening van de eerste Nationale Vergadering, stond Raadpensionaris Schimmelpenninck erop de nieuwe staatsvorm onder Bonaparte voor te leggen aan het volk. De politieke wind stond echter anders en hij kreeg de volksvertegenwoordigers er niet meer in mee. Het was al tekenend dat de Staatsregeling van 1805 niet meer repte over het maatschappelijk verdrag aangegaan door de Bataafse bevolking, maar ook inhoudelijk was het gedaan met de volksinvloed. De overgang naar het Koninkrijk Holland verliep zonder enige instemming van de stemgerechtigde bevolking. Het in Nederland betrekkelijk vroeg begonnen democratiseringsproces werd daarmee al spoedig ongedaan gemaakt.

Dit onderzoek ging over nog altijd springlevende onderwerpen als representatie, soevereiniteit en referenda, bekeken vanuit een tijd waarbij dit nog geen gevestigde instituten waren. Een tijd waarbij het nog ongewis was welke weg de prille democratie

zou inslaan. Tijdens de levendige debatten over deze nieuwe ideeën en structuren werd er nog gegrepen uit de eerste druk van de filosofische literatuur. Het Bataafse referendum als proces om de grondwet aan te gaan als *Contrat Social* is daarbij een nieuwe zienswijze.

Het levert echter ook een nieuwe kijk op de grondwetswijziging in de huidige grondwet. De herzieningsprocedure valt te zien als een impliciet grondwetsreferendum. Veel mensen weten het niet, maar de Tweede Kamerverkiezing gaat niet alleen over het kiezen van de volksvertegenwoordiging. Het vormt nog altijd een onderdeel van het Grondwetherzieningsproces. Nadat grondwetswijzigingen zijn aangenomen schrijft Artikel 137 van de Grondwet voor dat het parlement wordt ontbonden, zodat de kiezers zich over de kwestie kan uitspreken. Hoewel het inmiddels een procedureel karakter heeft gekregen moet de stemgerechtigde burger nog altijd impliciet zijn goedkeuring uitgeven. Via de Tweede Kamerverkiezingen wordt aan de kiezer de vraag gesteld of men instemt met de constitutionele hervormingen, door het kiezen van de juiste volksvertegenwoordiger. Met een beetje verbeeldingskracht is hierin nog een restant van Rousseaus *Du Contrat Social* te zien. Maar of de kiezer daaraan denkt als hij in het stemhokje staat?

Bronnen en literatuur

Bronnenuitgaven

- Colenbrander, H. T., *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland 1787-1795*, deel 1 (Den Haag 1905)
- Colenbrander, H.T., *De Bataafsche Republiek* (Amsterdam 1908).
- Colenbrander, H.T., *Ontstaan der grondwet 1814-1815* deel I (Den Haag 1909).
- Colenbrander, H.T., *Ontstaan der grondwet 1814-1815* deel II (Den Haag 1909).
- Gou, L. de, ed., *Het Plan van Constitutie. Chronologische bewerking van het archief van de eerste constitutiecommissie ingesteld bij decreet van de Nationale Vergadering van 15 maart 1796* (Den Haag 1975).
- Gou, L. de ed., *Het Ontwerp van Constitutie. De behandeling van het Plan van Constitutie in de Nationale Vergadering* (3 delen, Den Haag 1983-85).
- Gou, L. de ed., *De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming* (2 delen, Den Haag 1988-90).
- Gou, L. de ed., *De Staatsregeling van 1801. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1995).
- Gou, L. de ed., *De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1997).

60

Gedrukte bronnen

- Aanmerkingen op het ontwerp, tot het bijeenroepen van het volk van Nederland* (Rotterdam 1795)
- Beschrijving eener plechtige begraafnis, van het Ontwerp van Constitutie. Door meer dan tachtig duizend neen zeggings verworpen, en ter dood gebracht* (z.p. 1797).
- Bijlaag, behorende tot de Decreeten van 25 januari 1798* (Den Haag 1798).
- Blankhart, A., *De laatste raad van een tachtig jaarigen nederlander aan zijne medelandgenoten!* (z.p. 1801) Collectie Rijksmuseum, Amsterdam.
- Capellen tot den Pol, J.D. van der, (bewerking W.F. Wertheim en A.H. Wertheim-Gijse Weenink) *Aan het volk van Nederland* (Weesp 1981).
- Constitutie voor het Koninkrijk Holland* (Den Haag 1806).
- Constitution du 24 juin 1793* (z.p. 1793).
- Dagverhaal der handelingen van de Nationaale Vergadering representeerende het Volk van Nederland*, deel 1-6 (Den Haag 1796-1797).
- Dagverhaal der handelingen van de tweede Nationaale Vergadering representeerende het Volk van Nederland*, deel 7-8 (Den Haag 1797-1798).

- Dagverhaal der handelingen van de Nationaale en Constitueerende Vergadering representeerende het Bataafsche volk*, deel 9 (Den Haag 1798).
- Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend en Intermediair Wetgevend Lichaam des Bataafschen volk*, deel 1 (Den Haag 1798).
- Dagverhaal der handelingen van het Vertegenwoordigend Lichaam des Bataafschen volk*, deel 2- 13 (Den Haag 1798-1801).
- Decreten der Nationale Vergadering, representeerende het volk van Nederland* (23 delen, Den Haag 1796-1798).
- De Democraten*, deel 1 (Amsterdam 1796-1797).
- De staatsman. Of onpartydige redeneringen over de merkwaardigste gebeurtenissen van onzen tyd*, deel 2 (Utrecht 1779).
- De voor en nadeelen van den invloed des volks op de regeering, eerste stuk* (Leiden 1798).
- De Weegschaal* 5 (1822).
- Groot, H. de, (bewerking J.F. Lindemans), *De iure belli ac pacis* (1993).
- Grondwettige herstelling, van Nederlands staatswezen zo voor het algemeen bondgenootschap, als voor het bestuur van elke byzondere provincie; geschikt om het voornaam doelwit aan te toonen, waar toe de poogingen van goede regenten en de requesten van vaderlandlievende burgers moeten strekken* (2 delen, Amsterdam 1784-86).
- Manen Adrz. J. van, *Voorstellen, bedenkingen, en ontwerpen tot het daarstellen eener consitutie voor het Bataafsche volk* (Den Haag 1797).
- Nederlandsche Letter-Courant*, deel VIII (juli-dec 1762).
- Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche Volk, door de Nationale Vergadering ter goed- of afkeuring aan het zelve volk voorgedragen* (Den Haag 1797).
- Paulus, P., *Verhandeling over de vrage: In welken zin kunnen de menschen gezegd worden gelijk te zijn? En welke zijn de regten en pligten die daaruit voortvloeien?* (Haarlem 1793).
- Plan van oproeping tot het formeren van eene nationale vergaderinge ter vergaderinge van de Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden, gepraesenteert den 29 May 1795* (z.p. 1795).
- Proclamatie van de Agenten tot regeling en zuivering der Grondvergaderingen van de veertien districten aan het Ije*, (z.p. 1789).
- Reglement, volgens het welk eene algemene Nationale Vergadering door het volk van Nederland zal worden byeen geroepen en werkezaam zyn* (z.p. 1796).
- Rogge, C., *Geschiedenis der Staatsregeling voor het Bataafsche volk* (Amsterdam 1799).
- Rousseau, J.J., *Du Contrat social ou principes du droit politique* (Amsterdam 1762).

- Schimmelpenninck, R.J., *Verhandeling over eene welingerichte Volksregeering*, A.B. Swart. vert. (Leiden 1785).
- Schorer, W., *Vertoog over de ongerymdheid van het samenstel onzer hedendaagsche regtsgeleerdheid en praktyk* (Middelburg 1777).
- Sièyes, E.J., *Qu'est-ce que le Tiers Etat?* (Parijs 1982).
- Staatsregeling voor het Bataafsche volk* (z.p. 1798).
- Staatsregeling des Bataafschen volks* (Den Haag 1805).
- Vreede, P. ed, *Beoordeeling van het Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche Volk, door de Nationale Vergadering ter goed- of afkeuring aen hetzelfde volk voorgedragen, door eenige burgers, zijnde repraesentanten van het volk van Nederland* (Leiden 1797).
- Vrijhart [pseud. B. Bosch], *Aan het volk van Nederland over de waare constitutie* (z.p. 1793).
- Vrijheid, volksstem en nationale repraesentatie, in het waare daglicht geplaatst, en met betrekking tot het Bataafsche gemeenebest beschouwd; in brieven, voor den meerkundigen ter overweging voor den minkundigen ter voorlichting* (Amsterdam 1795)

Literatuur

- Arato, A., 'Forms of constitution making and theories of democracy', in: *Cardozo Law Review*. 17 (1995) 191-233.
- Baggerman, A., Dekker R., en Webb, D., *Child of the Enlightenment: Revolutionary Europe Reflected in a Boyhood Diary* (Leiden 2009)
- Berg, J. van den, Beaufort F. de, en Schie P. van, *Eigenzinnige liberalen, Onafhankelijk denkende politici in Nederland* (Amsterdam 2014).
- Berg, P.A.J. van den, 'Wie behoorde tot het "Bataafse Volk"? Opvattingen over Bataafs burgerschap en politieke participatie in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1798)', in: *Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden* 7 (2005) 211-250.
- Berg, P.A.J. van den, 'Een Europese Grondwet zoekt een "volk". Over het concept "Volk in Nederland" tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet', in: *Europa: eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet* (Groningen 2006) 1-31.
- Bos-Rops, J.A.M.Y., Sanders J.G.M., en Vliet, A.P. van (red.). *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse tijd, 1794 – 1814. Een institutionele handleiding* ('s-Hertogenbosch 2002).
- Boven, M.W. van, *De rechterlijke instellingen ter discussie. De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811* (Nijmegen 1990).
- Burg, M. van der, *Nederland onder Franse invloed: cultuurtransfer en staatsvorming in de napoleontische tijd, 1799-1813* (2007).

- Butler, D., *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy* (Washington 1994)
- Bruin, R.E. de, 'Democratie in Utrecht 1795-1798', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 92 (1979) 377-390.
- Bruin, R.E. de, 'Door het soevereine volk gekozen. Lokale bestuurders in Holland en Utrecht 1795-1798', *Holland* 32 (2000) 22-36.
- Bruin, R.E. de, *Burgers op het kussen. Volkssouvereiniteit en bestuurssamenstelling in de stad Utrecht 1795-1813* (Zutphen 1986).
- Crook, M., *Elections in the French Revolution : An Apprenticeship in Democracy, 1789–1799* (Cambridge 2016).
- Crook, M., 'The people at the polls. Electoral behaviour in revolutionary Toulon 1789-1799', in: *French History* vol 5. (1991) 164-179.
- Cruyningen, A. van, *De Staten-Generaal: vijfenhalve eeuw geschiedenis van het parlement* (Utrecht 2013).
- Dunn, J., *Setting the people free. The story of democracy* (Londen 2005).
- Edelstein, M., *The French revolution and the birth of electoral democracy* (Farnham 2014).
- Fridieff, M., *Les origines du referendum dans la Constitution de 1793* (Parijs 1932).
- Gilhuis, P.C., *Het referendum, een rechtsvergelijkende studie* (Alphen aan de Rijn 1981).
- Gobbers, W., *Jean-Jacques Rousseau in Holland; een onderzoek naar de invloed van de mens en het werk 1760-1810* (Gent 1963).
- Gou, L. de, ed., *Grondwetgeving 1795-1806. Voordrachten gehouden bij de presentatie van 'De Staatsregeling van 1805 en de Constitutie van 1806* (Haarlem 1997).
- Grijzenhout, F., Sas N. van, en Velema, W., *Het Bataafse experiment. Politiek en cultuur rond 1800* (Nijmegen 2013).
- Hagen, E., *President van Nederland. Rutger Jan Schimmelpenninck 1761–1825* (Amsterdam, 2012).
- Hallebeek, J., *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland 1806-1810* (Hilversum 2006).
- Hartog, A. den, 'Revolutie en restauratie, het dorpsbestuur van Hilversum tijdens de Bataafse Republiek 1795-1806', in: *Eigen Perik* 4 (1996) 163-181.
- Hunt, L., 'The Language of Politics and Political Culture in France, England, the USA, and the Dutch Republic', in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 104 (1989) 610-619.
- Jong, J. de, 'Om door het Volk te Worden Onderzocht, en Goed- of Afgekeurd.' *Een Onderzoek naar de Uitslagen van de Referenda van 8 augustus 1797 en 23 april 1798* (M.A. thesis, Leiden University, 2007).
- Kamphuis, H.A., *Stad en lande tijdens de Bataafse Republiek: bestuurlijke en gerechtelijke verhoudingen in Groningen, 1795-1807* (Groningen 2005).

- Klein, S.R.E., *Patriots republikenisme. Politieke cultuur in Nederland 1766-1787* (Amsterdam 1995).
- Leeb, L., *The Ideological Origins of the Batavian Revolution. History and Politics in the Dutch Republic 1747-1800* (Den Haag 1973).
- Lokin, J.H.A., Zwolve, W.J., *Hoofdstukken uit de Europese codificatie geschiedenis* (Den Haag 2014).
- Nationaal Archief, *Inventaris van de archieven van de Wetgevende Colleges van de Bataafse Republiek en van het Koninkrijk Holland, 1796-1810* (Den Haag 1995).
- Oddens, J., 'Menistenstreken in het strijdperk', in: *Doopsgezinde bijdragen* 35 (2010) 337-361.
- Oddens, J., *Pioniers in schadumbbeeld. Het eerste parlement van Nederland 1796-1798* (Nijmegen 2012)
- Pállinger, Z.T., Kaufmann, B. ed., *Direct Democracy in Europe: Developments and Prospects* (Wiesbaden 2007).
- Poell, T., *Democratische Paradox: de Nederlandse Revolutionaire Strijd Over Democratisering en Centralisatie 1780-1813* (Utrecht 2007).
- Poelgeest, B. van, 'Tussen oud en nieuw: het ontwerpen van de grondwet als een rechtshistorisch mozaïek' in *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden* (Amsterdam 2014).
- Roosendaal, J., *Bataven! Nederlandse vluchtelingen in Frankrijk, 1787-1795* (Nijmegen 2003).
- Roosendaal, J., *De Nederlandse Revolutie. Vrijheid, volk en vaderland, 1783-1799* (Nijmegen 2005).
- Rosanvallon, P., *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance, Senil*, (Parijs 2006).
- Rosanvallon, P., *Democracy past and future* (New York 2006).
- Rutjes, M., *Door gelijkheid gegrepen: democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (Nijmegen 2012).
- Sas. N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900* (Amsterdam 2004).
- Sas. N.C.F. van, 'De representatieve fictie. Politieke vertegenwoordiging tussen oude orde en moderniteit', in: *BMGN* 120.3 (2005) 255-263.
- Schama, S., *Patriotten en bevrijders. Revolutie in de Noordelijke Nederlanden 1780-1813*, G. Groot vert. (Amsterdam 1989).
- Steur, B.F., *De keuze om te kiezen referenda in Nederland* (Den Haag 2005).
- Stouten, H., *Willem Anthonie Ockerse (1760-1826), leven en werk: het bewogen leven van een verlicht "Bataafs" politicus, letterkundige, predikant en wijsgeer en zijn veelzijdig oeuvre op de overgang van de achttiende naar de negentiende eeuw* (Amsterdam 1982).
- Strous, W., 'Jacob van Manen Adriaanszn. Patriot en schrijver, opvoedkundige en bestuurder', in: *Oud Rbenen* 3 (1998) 5-11.

- Tang, G.F.M. van der, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee* (Deventer 1998).
- Terpstra, M., *Onenigheid en gemeenschap* (Amsterdam 2011).
- Velde, H. te, 'Staten-Generaal en parlement. De welsprekendheid van de Tweede Kamer', in: *In dit huis* (Amsterdam 2015).
- Vitringa, C.L., *Staatkundige geschiedenis der Bataafsche Republiek I* (Arnhem 1858).
- Vree, W. van, *Nederland als vergaderland. Opkomst en verbreiding van een vergaderregime* (Amsterdam 2008).
- Wit, C.H.E. de, *De Nederlandse revolutie van de achttiende eeuw 1780-1787. Oligarchie en proletariaat* (Oirsbeek 1974).
- Wit, C.H.E. de, *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland. 1780-1848* (Heerlen 1965).