



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Door gelijkheid gegrepen: democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801

Rutjes, M.

Publication date
2012

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

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

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

1 Eenheid is volmaaktheid

Debat over de eenheidsstaat

De vreugde was groot op 22 januari 1798. Althans onder het deel van de Nederlanders dat zich schaarde achter de staatsgreep die op die ochtend plaats vond. Nog dezelfde dag vaardigde het rompparlement een *Proclamatie* aan het Bataafse Volk uit waarin de coup werd verdedigd. Die was, aldus de proclamatie, noodzakelijk geweest om de vrijheid en zelfstandigheid van de Republiek te behouden, en om het Nederlandse volk gelukkig te maken. Dat geluk kon nu bereikt worden omdat de vijanden van de Revolutie eindelijk verslagen waren. Die vijanden waren oude bekenden als de orangisten en tegenstanders van de volkssoevereiniteit, maar één vijand sprong er uit. Dat waren de aanhangers van het federale stelsel, die van het politieke podium verjaagd waren:

‘Het Bondgenootschappelyk Monster, niet ongelyk aan de Hydra der Ouden, kan niet worden verdelgd, dan door een manmoedigen slag, welke allen deszelfs koppen in eens doet vallen. Die lang gewenste slag is heden gegeven. Het gedrocht ligt reeds te zieltogen, doch de stuiptrekkingen des doods zouden nog gevaarlijk kunnen zijn – en ook dit moet worden voorkomen’.¹

De staatsgreep van 1798 betekende daarmee het voorlopig einde van een van de grootste twisten in de Bataafse Republiek: moest Nederland een bondgenootschap van autonome provincies blijven of een eenheidsstaat worden? De posities die ingenomen werden in dat debat kunnen geplaatst worden langs een schaal die liep van de volledige afschaffing van de provinciale regeringen ten faveure van een nationale regering, naar het behoud van de federale structuur met een beperkte macht voor de federale overheid. Degenen die zich aan de ene kant van dit spectrum bevonden werden en worden hier aangeduid met de term unitarissen, degenen aan de andere kant met de term federalisten. Hoewel deze termen door de Bataven zelf werden gebruikt en er sprake was van gedeelde opvattingen binnen de noemers unitaris en federalist, moet worden bedacht dat deze termen geen politieke partijen of vastomlijnde ideologieën vertegenwoordigden. Dat mensen het op het specifieke vraagstuk van de staatsvorm met elkaar eens waren betekende niet dat hun

¹ De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel II, 16.

opvattingen over bijvoorbeeld de mate van volksinvloed of de machtscheiding overeenkwamen.²

Het debat over de eenheidsstaat kende zoals gezegd een voorlopig einde in januari 1798, toen een staatsgreep van radicale Bataven het pleit beslechtte in het voordeel van de unitarissen. In de eerste Nederlandse grondwet, de Staatsregeling van 1798, werd een einde gemaakt aan de soevereine macht van de provincies en het centrale bestuur erkend als het wettige en enige opperste gezag in de Republiek. De zieltogende Hydra werd daarmee in een doodslaap gehouden. Hoewel deze centralisatie na de coup van 1801 gedeeltelijk teruggedraaid werd was de geest uit de fles. De Bataven en de opvolgers van de Bataafse Republiek zouden het principe van de eenheidsstaat behouden en verder werken aan de vestiging ervan, waarmee het federatieve bestel voorgoed verdween in 1798. Deze uitkomst kan er toe leiden dat de overwinning van de unitarissen wat al te gemakkelijk als onvermijdelijk wordt beschouwd, een inschatting die overigens door de unitarissen zelf graag gemaakt werd. In de beginjaren van de Bataafse Republiek lag de uitkomst van de discussie over de bestuurlijke indeling van Nederland echter open, en dienden er met de keuze voor een federatie of een eenheidsstaat fundamentele keuzes gemaakt te worden over de aard en de betekenis van begrippen als staat, natie, soevereiniteit en politieke vertegenwoordiging.

De verdeelde Republiek

De Republiek der Verenigde Provinciën die in de late zestiende eeuw was ontstaan, was een confederatie bestaande uit zeven provincies. Over bepaalde zaken, zoals de defensie van het gemenebest en handelsverdragen met het buitenland werden op het Generaliteitsniveau beslissingen genomen. De provincies waren echter op de meeste terreinen soeverein: er was geen federaal gerechtshof, geen centraal kerkbestuur en geen nationaal economisch beleid of belastingstelsel. De Republiek kende een quotensysteem, waarbij elke provincie een vast percentage betaalde van de

² Over het indelen van de Bataven langs politieke lijnen is veel te doen (geweest), vanaf het moment dat Colenbrander hier een eerste serieuze poging toe ondernam. Vrijwel alle historici die zich op de Bataafse Republiek geworpen hebben waagden zich aan het vraagstuk hoe men de Bataven het beste onder kon verdelen, zonder een echt bevredigend antwoord te kunnen vinden. Voor een overzicht van de verschillende interpretaties, zie Evert Jan van Himbergen, *De constitutionele denkbeelden en de achtergronden van de leden der eerste Nationale Vergadering, 1 maart 1796-31 augustus 1797* (doctoraalscriptie Rijksuniversiteit Utrecht 1980) en Van Sas, *Metamorfose*, 277-292.

Generaliteitsuitgaven. Holland leverde met een percentage van rond de 60% veruit de grootste bijdrage.³

De zaken die wel op federaal niveau beslist werden lagen in de handen van de Staten-Generaal, waarin de zeven provincies vertegenwoordigd waren, en waarin elke provincie één stem had. Voor veel beslissingen was een meerderheidsstem voldoende, maar bij besluiten over oorlog, vrede, en belastingen op Generaliteitsniveau was unanimititeit van stemmen vereist.⁴ De vertegenwoordigers uit de provinciale regeringen, de Staten, waren in principe gebonden aan de opdracht van hun Staten, die zij in de vorm van een *lastbrief* meedroegen. Als een vertegenwoordiger een belangrijk besluit moest nemen in de Staten-Generaal diende hij eerst te overleggen met zijn eigen regering; de zogenaamde *ruggespraak*.

Dit systeem van last en ruggespraak maakt duidelijk dat men de soevereiniteit niet gelegen zag bij de Staten-Generaal, maar bij de provincies.⁵ Het losse federale systeem maakte het daarbij mogelijk voor steden en provincies om hun eigen belangen en die van hun burgers te behartigen. De keerzijde was echter dat de besluitvorming op centraal niveau vaak traag en moeizaam verliep. Dat er in de praktijk meer eenheid in de besluitvorming was dan op basis van het systeem mag worden aangenomen was te danken aan de overheersende positie van Holland, de machtigste provincie die vaak haar wil kon doordrukken.⁶ Daarnaast kende de Republiek de functie van de stadhouder, een machtig ambt waarmee verschillende belangrijke bestuursfuncties waren gemoeid. Omdat de stadhouder een relatief grote machtspositie bezat kon hij binnen de Republiek een centraliserende rol vervullen. In het geval van een politieke impasse was de stadhouder vaak bij machte de knoop door te hakken. Deze situatie betekende echter wel dat er binnen de Republiek sprake was van een constante machtsstrijd tussen de stadhouder enerzijds en de provincie Holland en haar machtigste stad, Amsterdam, anderzijds.⁷ In bredere zin was er in de Republiek sprake van een strijd tussen de stadhouder en zijn aanhang (de stadhouder-,

³ J.C. Boogman, 'The Union of Utrecht, its Genesis and Consequences', in: J.C. Boogman, *Van spel en spellers. Verspreide opstellen* (Den Haag 1982) 53-83, aldaar 65-66. Boogman karakteriseert het ingewikkelde staatsbestel van de Republiek als een 'confederation of states with some essential features of a federal state' (74).

⁴ Boogman, 'The Union of Utrecht', 66, en S.J. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek* (Amsterdam 1961) 16.

⁵ Op dit aspect van het soevereiniteitsvraagstuk wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreider ingegaan.

⁶ E.H. Kossman, *Political Thought in the Dutch Republic. Three Studies* (Amsterdam 2000) 14-15; Boogman, 'Union of Utrecht', 65, 74.

⁷ Boogman, 'Union of Utrecht', 76.

prins- of oranjegezinden) en een deel van de regenten die de bestuurscolleges (vroedschappen, Staten) in de Republiek bevolkten, de staatsgezinden.

Vanaf de zeventiende eeuw waren er pogingen ondernomen om het (con)federatieve bestuursmodel van de Republiek efficiënter en sneller te maken, zowel van staatsgezinde als orangistische kant. In de eerste helft van de achttiende eeuw had Simon van Slingelandt, secretaris van de Raad van State en later raadpensionaris van Holland, gepleit voor het vergroten van de Generaliteitsmacht. En in de tweede helft van de achttiende eeuw waren het de stadhouders Willem IV en V die pogingen ondernamen de staatsmacht te concentreren en centraliseren. Het mag duidelijk zijn dat staatsgezinden en orangisten daarbij verschillende opvattingen hadden over de vraag aan welk orgaan deze unificerende rol moest worden toebedeeld.⁸ Hierbij werd de grondgedachte dat de Republiek een federatie was echter nooit verworpen. Zowel de staatsgezinden als de orangisten hielden vast aan de opvatting dat de Unie van Utrecht, het grondverdrag uit 1579 waarin de federale structuur was vastgelegd, behouden moest blijven.

Ook de politieke hervormers van de late achttiende eeuw, de patriotten, hielden vast aan het federatieve model. De patriottenbeweging was in de jaren 1780 ontstaan ten tijde van de Vierde Engels-Nederlandse Oorlog (1780-1784), die door de Republiek werd verloren. De patriotten weten het desastreuze verloop van de oorlog en het (vermeende) verval van de positie van de Republiek aan het lafhartige en zelfs corrupte optreden van de stadhouder en zijn medestanders. De patriotten stelden daarnaast dat Willem V zich sinds zijn aantreden als stadhouder in 1766 allerlei rechten en privileges had toegeëigend die niet aan hem behoorden. Het was er de patriotten om te doen om deze rechten en privileges terug te winnen en de macht van de stadhouder tot 'normale' proporties terug te brengen. De voornamelijk lokaal georganiseerde patriotten gebruikten daarbij een discours dat door Stephan Klein 'patriots republikenisme' is genoemd: een mengeling van het klassiek republikenisme, waarvan de politiek actieve en gewapende burger het centrum vormde, en nieuwe

⁸ Zie G. de Bruin, 'De soevereiniteit in de Republiek: een machtsprobleem', in *BMGN* 94 (1979) 27-40, aldaar 32-34. Voor een overzicht en interpretatie van het bestuursmodel van de Republiek in de achttiende eeuw en de politiek van de stadhouders, zie A.J.C.M. Gabriëls, *De heren als dienaren en de dienaren als heer. Het stadhouderlijk stelsel in de tweede helft van de achttiende eeuw* (Den Haag 1990).

elementen zoals de notie van permanente volkssoevereiniteit en een vaderlandscultus.⁹

Het patriotse programma stond niet op gespannen voet met een federatief bestuur. Een gedecentraliseerde, kleinschalige overheid was namelijk makkelijker te controleren door deugdzame burgers, en het risico van een al te grote concentratie van macht, waar stadhouder Willem V volgens de patriotten het jammerlijke voorbeeld van was, werd tot een minimum beperkt. Het ‘patriots republikenisme’ stond, in lijn met de traditionele politieke opvatting dat republieken klein dienen te zijn, wantrouwig tegenover de eenheidsstaat. Het verdedigen van de vrijheid, hoofddoel van de patriotten, was slechts mogelijk bij de afwezigheid van een gecentraliseerde staatsmacht.¹⁰

Toch vond er tijdens de Patriottentijd een ontwikkeling plaats die, althans in theorie, de weg opende voor een verwerping van het federalisme. Rond het midden van de jaren tachtig begon een aantal radicale patriotten te wijzen op de fundamentele ongeschiktheid van de Unie van Utrecht als grondwet voor de Republiek. Zij beargumenteerden, in tegenstelling tot hun orangistische tegenstanders en de meer gematigde patriotten, dat de Unie helemaal geen grondwet wás: een grondwet diende een geschreven document te zijn, gebaseerd op de soevereiniteit van het volk, waarin duidelijke regels stonden voor de verdeling en regulering van de politieke macht. Bovendien moest een grondwet goedgekeurd zijn door het volk. De Unie voldeed niet aan deze eisen.¹¹ Hoewel de patriotten deze conclusie (nog) niet trokken opende de wens tot het hebben van een geheel nieuwe en ‘echte’ constitutie de mogelijkheid om de Nederlandse staatsvorm te herzien; de Unie van Utrecht gold niet langer als heilig document dat buiten elke fundamentele politieke discussie stond.¹²

De gedachte dat de federatie het veld zou moeten ruimen om plaats te maken voor een eenheidsstaat ontstond pas in de jaren na 1787. De vraag waar deze gedachte zo schijnbaar plotseling vandaan kwam heeft onder historici tot het nodige debat geleid dat geplaatst moet worden binnen de discussie over de relatie tussen Frankrijk en de Bataafse Republiek. Over het algemeen werd en wordt aangenomen dat de

⁹ Klein, *Patriots republikenisme*, 284-293 en voor de vaderlandscultus, Van Sas, *Metamorfose*, 69-82.

¹⁰ Klein, *Patriots republikenisme*, 258.

¹¹ Velema, *Republicans*, 185-189.

¹² Een positie die het tot die tijd had vervuld, zie Boogman, ‘The Union of Utrecht’, 67.

eenheidsstaat een Frans importproduct is geweest.¹³ Die Franse invloed kan op verschillende wijzen begrepen worden. Ten eerste was er de uitstraling van de Franse Revolutie als zodanig. In Frankrijk werden na 1789 veel van de idealen verwezenlijkt die ook door de patriotten werden gekoesterd, maar dan op basis van een politieke ordening die ‘une et indivisible’ was: de Fransen waren er in geslaagd om de revolutie te vervolmaken binnen en met behulp van de eenheidsstaat.¹⁴

Ten tweede wordt ook de ervaring van de patriotten die na de Pruisische inval naar Frankrijk waren gevlucht genoemd als belangrijke invloed. De gedachte dat ook Nederland ‘één en ondeelbaar’ zou moeten zijn werd na 1791 snel gemeengoed onder de in Frankrijk wonende patriotten. Eerst onder de meer radicale vluchtelingen zoals Johan Valckenaer en P.A. Dumont-Pigalle, maar later ook onder de meer gematigde patriotten zoals Balthasar Abbema en Robert Jasper van der Capellen van de Marsch, die in hun *Schets tot grondslag eener nieuwe constitutie voor de Republiek der Bataven* voor de één en ondeelbaarheid van Nederland pleitten. Zo ontstond er vanaf 1792 onder de in Frankrijk wonende patriotten een brede consensus over de verwerpelijkheid van het federatieve model. Zij namen dit idee vervolgens mee terug naar de Republiek.¹⁵

Dat het Franse voorbeeld in brede zin van invloed is geweest moge duidelijk zijn. De Bataven hadden grote bewondering voor de Franse Revolutie. Dat de vluchtelingen in Frankrijk door revolutionaire opvattingen en ervaringen zijn beïnvloed is evident. Maar daarmee is niet gezegd dat het pleidooi voor de eenheidsstaat simpelweg een Frans importproduct was. Zoals we zagen waren er in de loop van de achttiende eeuw al twijfels geuit in de Republiek zelf over het functioneren van de federale staatsvorm. Die twijfels waren zelfs omgezet in (mislukte) pogingen om de staat te hervormen volgens een meer centralistisch model.

Belangrijk is vooral de ervaring van de patriotten in 1787. Het mislukken van de revolutie had het voor de patriotten pijnlijk duidelijk gemaakt dat hun lokaal georganiseerde verzet en hervormingsdrift bij de eerste de beste tegenstoot als een

¹³ Colenbrander, *De Bataafsche Republiek*, 5, 9, 136; Kossmann, *De Lage Landen, deel I*, 84-85; Hans Knippenberg en Ben de Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800* (Nijmegen 1988) 18; Kloek en Mijnhardt, *1800. Blauwdrukken*, 559; Eke Poortinga, ‘Fédéralisme et centralisation autour des révolutions batave et française’, in: Annie Jourdan en Joep Leerssen ed., *Remous révolutionnaires: République batave, armée Française* (Amsterdam 1996) 34-48, aldaar 48.

¹⁴ Rosendaal, *Bataven!*, 528-530.

¹⁵ Rosendaal, *Bataven!*, 528-530. Rosendaal stelt overigens dat de ervaring van de vluchtelingen niet zozeer moet worden opgevat als het naar school gaan bij de Fransen, alswel een gezamenlijk doorlopen van het revolutionaire proces, waarbij de enige leermeester ‘de dynamiek van de revolutie’ was (454).

kaartenhuis ineengestort was. Een decentraal en los georganiseerd politiek verband bleek geen vuist te kunnen maken.¹⁶ Na 1787 werd binnen de Republiek dan ook verder gedacht over de toekomst van het federale model. Het waren daarbij de ondergronds georganiseerde patriotten die het federale model op radicale wijze begonnen te verwerpen.

In 1793 verscheen onder het pseudoniem Vrijhart het pamflet *Aan het Volk van Nederland over de waare constitutie*.¹⁷ De auteur was de Hollandse predikant Bernardus Bosch (1746-1803), een vurig patriot die na 1787 een zwervend bestaan in de Republiek leidde. In het pamflet legde Bosch uit dat de oervolken die Nederland hadden bewoond, de Batavieren, de Saliërs, de Saksen en de Friezen als volken onverdeeld waren geweest.¹⁸ De Frankische vorsten hadden echter een einde gemaakt aan deze eenheid en de bijbehorende rudimentaire democratische staatsvorm. Te vuur en te zwaard hadden zij de Lage Landen veroverd en hun legeraanvoerders beleend met stukken grondgebied; het waren deze leengebieden geweest die de latere Zeven Provinciën zouden vormen. Bosch benadrukte dat dit leenstelsel tot gevolg had gehad dat de 'erffelyke Hoofden' van deze gebieden elkaar naar het leven hadden gestaan in een poging om hun grondgebied te vergroten. Dit had een onbeschrijfelijk lijden van de lokale bevolkingen tot gevolg gehad. De provinciale indeling die uit dit stelsel was voortgekomen was volgens Bosch

'in later dagen by uitnemenheid dienstbaar geweest [...] voor eenige *byzondere Familien*, die, door de verdeeldheid gaande te houden, het best hun nut en voordeel wisten na te jagen, den meester te spelen, strekkende zo ter onderdrukking van *elk een* in 't byzonder, als ten nadeele en bederve van 't *Algemeen*'.¹⁹

Het egoïsme en de machtszucht van deze elite had er zo voor gezorgd dat provincie tegen provincie streed, de stad tegen het platteland, steden tegen elkaar opgezet werden en de stedelijke bevolking zelf weer onderling verdeeld was geraakt in gilden en andere corporaties. Deze onderlinge verdeeldheid was in het voordeel geweest van de heersers, die de klassieke verdeel en heerspolitiek tot in de puntjes hadden beheerst.

¹⁶ Boogman, 'The Union of Utrecht', 79.

¹⁷ [Bernardus Bosch], *Vrijhart aan het Volk van Nederland over de waare constitutie* (z.p. 1793, Knuttel 22205).

¹⁸ Bosch, *Vrijhart aan het Volk van Nederland over de waare constitutie*, 10.

¹⁹ *Ibidem*, 11.

Waar Nederlandse schrijvers voor hem, zijn medepatriotten inclusief, de federale staatsvorm hadden verdedigd als bolwerk van de vrijheid, daar draaide Bosch de zaak nu om. Volgens hem was de Republiek een verstoring van de oorspronkelijke eenheid, en het gevolg van vrijheidsbepnottende tactieken van tirannieke heersers. De verdeeldheid die hierdoor was ontstaan moest eindigen, en volgens Bosch was daar maar één oplossing voor:

‘Deze verdeeldheid van zo veele kleine onderscheidene lichamen moet plaats maken voor ’t SYSTEMA van een GEHEEL ONVERDEELD lichaam; Dat maar één algemeen belang, neiging, wil en doeleinde heeft, en waar van de hoofd en ondergeschikte leden, hoewel onderscheiden in de manier en wyze, echter saamen werken tot heil en nut van alle de Provinciën...’²⁰

Bosch wilde van de Nederlandse staat en samenleving één geheel maken, dat onder leiding stond van een ‘nationale vergadering’, de hoogste macht in het land. Het land moest vervolgens verder worden onderverdeeld in achtereenvolgens Departementen, Districten, Bannen, Parochiën en Gebuurten.²¹ Bosch ontvouwde hiermee een pleidooi voor de eenheidsstaat dat was beïnvloed door de Franse Revolutie (Bosch verwees naar de Franse Republiek als het voorbeeld van een goede staatsinrichting²²), maar een geheel Nederlandse uitwerking en legitimering kreeg. Het Nederlandse verleden werd daarbij ingezet om met het staatsbestel van de Republiek af te rekenen.

In hetzelfde jaar 1793 redeneerde een andere hervormingsgezinde Nederlander langs dezelfde lijn dat het federale bestel afgeschaft moest worden. Samuel Iperuszoon Wiselius (1769-1845) was te jong om patriot te zijn geweest, maar hij behoorde wel tot het revolutiegezinde kamp. In een lezingenreeks die hij in 1793 voor het genootschap *Doctrina et Amicitia* hield brak hij met het federale systeem zoals dat ook door de patriotten tot 1787 was verdedigd. Net als Bosch achtte hij het staatsbestel van de Republiek ontoereikend, en zag hij in de geschiedenis van de Republiek een opdracht tot staatkundige eenwording.²³

In de jaren 1787-1795 vatte in de Republiek zelf het idee post dat men de federale staatsvorm beter op kon geven ten koste van een eenheidsstaat. Het voorbeeld van de jonge Franse republiek had hieraan bijgedragen, maar het idee kreeg

²⁰ Bosch, *Vrijhart aan het Volk van Nederland over de waare constitutie*, 12.

²¹ *Ibidem*, 13-14.

²² *Ibidem*, 3.

²³ De Wit, *De strijd tussen aristocratie en democratie*, 91-93; Van Sas, *Metamorfose*, 280.

zijn inhoud en betekenis binnen een herziening van het eigen verleden (inclusief de patriotse nederlaag van 1787) en de eigen omstandigheden. Daarmee was de vraag wat ‘eenheid’ nu precies inhield en op welke grondslag deze eenheid gebaseerd was nog niet beantwoord. Evenmin bestond er binnen de revolutionaire beweging consensus over dit vraagstuk.

Naar een Nationale Vergadering en een grondwet

Op het moment dat de Bataafse Republiek werd uitgeroepen aan het begin van 1795 waren aan Bataafse zijde zowel voor- als tegenstanders te vinden van de eenheidsstaat. Gedurende het jaar 1795 stonden zij al meteen lijnrecht tegenover elkaar bij de vraag of er een nationale regering gevormd zou moeten worden en welke bevoegdheden dit lichaam moest hebben. Voorlopig werd de oude bestuursstructuur gehandhaafd, zij het dat de bestuurslichamen gezuiverd waren en dat de leden vanaf nu door stemgerechtigde burgers verkozen werden. Het was echter van het grootste belang, daar waren alle Bataven het over eens, dat de leden van het Nederlandse volk zo spoedig mogelijk een maatschappelijk contract zouden ondertekenen, een grondwet die de Unie van Utrecht zou vervangen.²⁴

Vanuit de volkssociëteiten, lokale verenigingen van radicale revolutionairen, werd steeds luider gepleit voor de oprichting van een nationale vergadering die deze grondwet zou moeten ontwerpen en in een referendum aan het volk moest voorleggen. Bovendien moest deze vergadering per direct het hoogste bestuursorgaan in het land worden met grotere bevoegdheden dan de Staten-Generaal. De sociëteiten en de radicale pers werden hierin gesteund door een aantal nieuwe machthebbers die zich voor de eenheidsstaat uitspraken. Vooral in de Hollandse Statenvergadering, inmiddels de Provisionele Representanten van Holland genaamd, was veel steun te vinden voor de oprichting van een nationale vergadering.²⁵

²⁴ Zie hoofdstuk 2, paragraaf ‘Constitutie en vertegenwoordiging’.

²⁵ P. Geyl, *Nederlandse stam deel III*, 345 ev. In 1795 kwamen veel pamfletten uit waarin de voor- en tegenstanders van een nationale vergadering, en de voor- en tegenstanders van de eenheidsstaat hun ideeën uiteenzetten. Pamfletten waarin voor een nationale vergadering werd gepleit waren o.a. W.A. Ockerse, *Bataven! Eischt eene Nationale Conventie! Of, beroep aan het Bataafsche Volk* (z.p. 1795); Anoniem, *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; Wessing en Van der Hey 1795, Knuttel 22546); Cornelis Zillesen, *Ontwerp, hoedanig der Bataven één en onverdeeld gemeenebest-bastuur, langs grondbeginzelen van de rechten der menschheid, vrijheid, gelijkheid en broederschap dient ingerigt te zijn* (Leiden; Herdingh en Du Mortier 1795, Knuttel 22514:1). Tegenstanders waren o.a. J.H. Swildens als Theo-Demophilus, *Memorie van 's lands constitutie thans óf geheel te*

Lang niet alle Bataven waren van zins de provinciale soevereiniteit te beperken. Met name in Friesland en Zeeland wilden de Bataven het constitutie- en staatsvormingsproces laten verlopen volgens federaal model, waarbij het ontwerpen van een grondwet overgelaten werd aan een commissie bestaande uit een evenredige vertegenwoordiging uit de verschillende provincies. Daarnaast eisten zij dat de provincies al hun bevoegdheden zouden behouden, in ieder geval tot er een grondwet in werking trad. De tegenovergestelde meningen leidden in de loop van 1795 tot een patstelling waar pas in het najaar beweging in kwam. In de zomer hadden de volksociëteiten zich verenigd in een Centrale Vergadering, die gezworen had niet uiteen te gaan voordat er een nationale conventie was. Tegelijkertijd begon de Hollandse regering druk uit te oefenen op de andere provincies om haar voorstel tot het oprichten van een nationale vergadering aan te nemen.²⁶

Eind november was er een Reglement gereed waarin de oprichting en werkzaamheden van een nationale vergadering vastgelegd waren, en waar de meerderheid van de provincies mee in kon stemmen. Holland had hiervoor vele concessies moeten doen waardoor het Reglement sterk federalistisch van karakter was. Zo zouden de provincies over hun 'huishoudelijke belangen' zeggenschap behouden, en zou het ontwerpen van een grondwet overgelaten worden aan een commissie binnen de nationale vergadering. In deze commissie van 21 kreeg Holland relatief weinig leden. Ondanks deze concessies bleven Friesland en Zeeland zich verzetten. Zij zouden dit verzet pas in februari 1796 na de nodige diplomatieke en militaire druk opgeven en voor het Reglement stemmen.²⁷ Alle negen provincies (Drenthe en Brabant hadden in het najaar van 1795 de officiële status van provincie gekregen) stonden nu achter het plan, zodat het Reglement, dat als provisionele grondwet dienst deed, in werking kon treden. Het Nederlandse volk werd geteld, en vervolgens in districten van 15.000 inwoners verdeeld. Ieder district werd in dertig

hervormen naar het model der Fransche; óf grondwettig te herstellen en te verbeteren naar onzen eigen Nederlandsche aart, natuur en bestaan (Amsterdam; J.R. Poster etc. 1795, Knuttel 22488); Idem, *Politiek belang-boek voor dit provisioneel tydperk. Gewigtig tans, gedenkwaardig hierna* (Amsterdam; J.R. Poster 1795, Knuttel 22540); J.H. van Swinden, *Advys over eene Nationaale Conventie, ter vergadering van de Provisioneele Representanten van het Volk van Holland, op den 22, 23 en 24 juli 1795 uitgebragt* (Amsterdam; erven D. onder de Linden en zoon 1795, Knuttel 22483d); H.C. Cras, *Gewigtig advys aan myne Societeits Leden, als mede aan alle eerlyke Vaderlanders, over de vraag: moet eene Constitutie aan de Nationale Conventie, of eene Nationale Conventie de Constitutie voor af gaan?* (Harlingen; Volkert van der Plaats etc. 1795, Knuttel 22484a); Een vriend der waarheid [J.W. van Sonsbeeck], *Verhandeling over het nadeel eener Nationale Conventie, en daar uit voortspruitende eenheid van bestuur voor de Nederlandsche Republiek* (z.p. 1795, Knuttel 22489a).

²⁶ Geyl, *De Nederlandse stam deel III*, 355-371.

²⁷ Geyl, *De Nederlandse stam deel III*, 355-371.

zogeheten grondvergaderingen verdeeld, en per grondvergadering kozen de stemgerechtigde burgers een kiezer. De dertig verkozen kiezers kwamen vervolgens bij elkaar om een representant voor de Nationale Vergadering te kiezen.²⁸

De 126 representanten die op 1 maart 1796 in Den Haag bijeenkwamen in de voormalige balzaal van Willem V gingen direct aan de slag met het verkiezen van een commissie van 21 leden die een grondwet moest ontwerpen. Nadat deze commissie acht maanden later (op 10 november 1796) haar Plan van Constitutie had ingediend bij de Nationale Vergadering begonnen de volksvertegenwoordigers met de ‘deliberatie’ over het Plan. Deze deliberaties, waarin alle staatkundige opvattingen van de Bataven samenvloeiden tot een debat over de aard en toekomst van de Nederlandse staat en samenleving, duurden ruim zes maanden, tot op 30 mei 1797 het Ontwerp van Constitutie officieel werd vastgesteld. Aan het begin van de besprekingen, op 2 december 1796, had de Vergadering al een belangrijke principebeslissing genomen. Een ouder voorstel van Schimmelpenninck dat dateerde van mei 1796 om de één en ondeelbaarheid als beginsel aan te nemen werd nieuw leven ingeblazen en met 75 tegen 23 stemmen aangenomen. Daarmee begon een nieuwe fase in het debat over de staatsvorm.²⁹

Op 8 augustus mocht het volk, dat wil zeggen de stemgerechtigde burgers, zijn oordeel vellen over het Ontwerp. En dat oordeel was vernietigend: van de ongeveer 137.000 mensen die hun stem uitbrachten liet tachtig procent een ‘nee’ aantekenen.³⁰ Deze uitslag had tot gevolg dat er een nieuwe Nationale Vergadering en een nieuwe grondwetscommissie gekozen moesten worden. Deze Tweede Nationale Vergadering en tweede constitutiecommissie deden vanaf het najaar van 1797 een volgende poging om een grondwet ontwerpen, maar zij zouden hun opdracht nooit afmaken. Op 22 januari pleegde een groep radicale Bataven een staatsgreep, daarbij gesteund door de Franse regering die hoopte dat daarmee de rust in Nederland zou terugkeren, wat weer voordelig zou zijn voor de Franse schatkist. Het nieuwe revolutionaire bewind liet er geen gras over groeien: op 6 maart lag er al een grondwetsontwerp dat aan het volk

²⁸ *Reglement, volgens hetwelk eene algemeene Nationale Vergadering door het Volk van Nederland zal worden bijeengeroepen en werkzaam zijn (30 december 1795)*, afgedrukt in Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 17-18.

²⁹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 295, zitting 2 december 1796) 212. Het decreet stelde dat het Plan van Constitutie ‘ten grondslage zal hebben de Eén en ondeelbaarheid van het geheele Nederlandsche Volk in deszelfs bestaan, ten dien effecte, dat hetzelfde Volk, zoo met opzicht tot deszelfs betrekkingen naar buiten, als ten respecte van deszelfs betrekkingen naar binnen, zal worden gebragt onder Eén en het zelfde Opperbestuur’.

³⁰ De Gou, *Ontwerp van constitutie*, deel II, 580.

voorgelegd kon worden. Potentiële tegenstanders van de grondwet werden zoveel mogelijk uitgesloten van stemming, waardoor het ontwerp op 23 april met overweldigende meerderheid werd goedgekeurd – overigens lag de opkomst, geschat op ongeveer 40 procent van de stemgerechtigden, hoger dan bij de stemming van 1797.³¹ Hiermee had Nederland zijn eerste grondwet, waarin Nederland één en ondeelbaar werd verklaard en de federale structuur van het Ancien Régime was verdwenen.

Deze politieke ontwikkelingen zijn bekend, evenals het feit dat daarbinnen de unitarissen en federalisten een felle strijd voerden over de toekomstige staatsvorm. Maar hoe verliep hun woordenstrijd, nadat Bosch en Wiselius in 1793 het federale bestel hadden uitgezwaaid? Op basis van welke argumenten en welke betekenissen van ‘eenheid’ bestreden de Bataven elkaar?

De strijd om het verleden

Terug naar 1 maart 1796. Tijdens de openingstoespraak van de Nationale Vergadering feliciteerde voorzitter Pieter Paulus het Nederlandse volk. Eindelijk was de dag aangebroken ‘waar op de belangen, de algemeene en allergewichtigste belangen des geheelen Nederlandschen Volks met opene deuren, en als in deszelfs tegenwoordigheid behandeld zullen worden’.³² De Bataven hadden uit hun midden 126 mannen verkozen die de ‘geheele Natie’ vertegenwoordigden. Het was de taak van deze heren om te handelen naar het algemeen belang, en niet naar deelbelangen. Het was voor Paulus wel duidelijk waar deze ‘byzondere inzichten’ vooral te vinden waren:

‘Ieder Lid dezer Vergadering is derhalven een waar Representant van het geheele Volk van Nederland, en moet door elk en een iegelyk worden aangemerkt, als alle byzondere Provinciale betrekkingen te hebben verloren, zoodanig zelfs, dat de naam van Provincien of Landschappen, na de te doene benoeming der Commissie van Constitutie, hier niet meer mag gehoord worden’.³³

Dat de grootste vijand van het algemeen belang het provinciaal belang was onderstreepte hij nog eens door te stellen dat de leden ‘zonder eenige ruggespraak’

³¹ Joost Rosendaal, ‘Inleiding’, in: Joost Rosendaal ed., *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798* (Nijmegen 2005) 9-52, aldaar 24.

³² *Aanspraak van Mr. Pieter Paulus, eersten praesident der Nationale Vergadering, gedaan by de opening van dezelve vergadering op den 1 Maart 1796* (Den Haag 1796, Knuttel 22702) 3.

³³ *Ibidem*, 9.

zouden handelen. Door deze term die zo verbonden was met het oude bestel te gebruiken als iets dat tegenovergesteld was aan het algemeen belang onderstreepte Paulus dat wat hem betreft de oude staatsstructuur had afgedaan. Paulus bevestigde dit door te stellen dat niet alleen de oude staatsvorm verleden tijd was, maar ook de oude politieke strijd tussen de staatsgezinden en de orangisten. Men was, aldus Paulus, inmiddels overtuigd geraakt van de ‘dwaasheid en onbestaanbaarheid’ van de politieke opvattingen die hiermee samenhangen.

De strijd tussen staatsgezinden en orangisten was vooral een strijd geweest tussen groepen met verschillende deelbelangen, en daarmee in strijd met het Bataafse ideaal dat de politiek zich op het algemeen belang moest richten. Deze oude strijd was, volgens de unitarissen, voor een belangrijk deel veroorzaakt door de wijze waarop het oude federale bestel was ingericht. Die structuur moest dus veranderen. De enige manier waarop het algemeen belang, of het algemeen welzijn van Nederland behartigd zou kunnen worden was door het instellen van één soeverein representatief orgaan, zo meende Paulus en met hem de andere unitarissen.³⁴

Deze redenering was een breuk met het verleden, en een afscheid van zowel het staatkundige denken van de staatsgezinden als dat van de patriotten. Om die breuk te legitimeren probeerden de unitarissen in eerste instantie, zoals we zagen in de geschriften van Bosch en Wiselius, duidelijk te maken dat het oude bestel helemaal niet goed gefunctioneerd had. Bosch bracht in 1795 een herziene uitgave uit van zijn pamflet uit 1793, nu getiteld *Over de constitutie, constitutionele magten en regeringsvorm, toepasselyk op, en voor ons vaderland*. De verwerping van het provinciale bestel op historische gronden was onveranderd gebleven, net als de toon waarop dit gebeurde.³⁵ Daarnaast was Bosch in 1796 verkozen tot lid van de eerste Nationale Vergadering, en in die hoedanigheid zette hij zijn aanval op het federale stelsel van de oude Republiek voort. Hij werd hierin bijgestaan door collega's zoals Johan Fokker, die in 1797 zitting had in de tweede constitutiecommissie. Fokker bevestigde het beeld van Bosch dat de federale structuur het gevolg was geweest van verdeel en heerspolitiek, en daarmee een rem op de bloei van de Republiek: ‘wie zal het dog ontkennen Burgers Representanten! Of het zijn de onderscheidene bestuuren, die de Volkeren onderling tegen elkanderen in 't harnas hebben gejaagd? Is er niet een

³⁴ Ibidem, 9.

³⁵ [Bernardus Bosch], *Over de constitutie, constitutionele magten en regeringsvorm, toepasselyk op, en voor ons vaderland* (Amsterdam; Brongers 1795, Knuttel 22487).

tijd geweest, dat de naam van Zeeuw een scheldnaam was? *Occide et impera* was de leus'.³⁶

De voorstanders van het federale model, zowel binnen als buiten de Nationale Vergadering, geloofden ondertussen hun oren niet bij het horen van zoveel geschiedvervalsing. Zij bleven beweren dat het federale bestuur, ondanks zijn gebreken, wel degelijk aan de basis had gestaan van de successen van de Republiek. Om te beginnen bij de strijd tegen Spanje, en vervolgens tijdens de economische en militaire bloeiperiode tijdens de zeventiende eeuw. Het zou dan ook onredelijk zijn om het kind met het badwater weg te gooien, stelde de Elburgse federalist Herman Vitringa.³⁷

Onzin, zo meenden de unitarissen op hun beurt. Hoe kon een systeem dat 'qua samenstelling onevenredig, qua werking lam en tegenstrijdig, en in de uitvoering langzaam en zwak' was, een positieve bijdrage hebben geleverd aan de welvaart van Nederland, vroeg Rutger Jan Schimmelpenninck, lid van de Nationale Vergadering, zich af? Waar de bloei van het land ook aan gelegen had, niet aan de toenmalige constitutie, want die had Nederland, 'in de eigenlijke zin van het woord', nooit bezeten.³⁸ Bernardus Bosch legde uit dat de welvaart van Nederland te danken was geweest aan de natuurlijke ligging van Nederland die handel en koopvaart mogelijk had gemaakt. Zij was te danken geweest aan de 'werkzaamheid, goede trouw en zuinigheid der ingezetenen', maar vooral aan het optreden van de burgerij en de edelen die de macht van de vorst (eerst de Habsburgers, later de stadhouders) hadden weten te beteugelen.³⁹ De bestuurlijke indeling van de Republiek had, in tegenstelling tot wat Vitringa en anderen beweerden, de welvaart van de oude Republiek juist belemmerd.

De patriotten hadden hun pogingen tot hervorming over het algemeen gelegitimeerd door te stellen dat deze een terugkeer naar een oorspronkelijke situatie betekenden. Hervorming was een 'herstelling' van het verleden, niet een breuk met dat verleden.⁴⁰ Bataven zoals Bosch gebruikten ook een herstellingsmythe: de eenwording van Nederland moest gezien worden als een terugkeer naar de

³⁶ De Gou, *De Staatsregeling van 1798*, deel I, 140.

³⁷ *Dagverhaal* deel III (nr. 260, zitting 26 november 1796) 721-731.

³⁸ *Dagverhaal* deel I (nr. 70, zitting 23 mei 1796) 556.

³⁹ Bosch, *Over de constitutie, constitutionele magten en regeringsvorm*, 34.

⁴⁰ Leeb, *Ideological Origins*, 4, 279 noemt het historische element karakteristiek voor de patriottenbeweging; hierop is later kritiek gekomen van met name Velema, *Republicans*, 139-158, die juist het vernieuwende karakter van het patriotse discours benadrukt.

oorspronkelijke staat van het Nederlandse volk. De revolutionairen hadden zich niet voor niets vernoemd naar de Batavieren, volgens de overlevering de oorspronkelijke bewoners van Nederland, en zij gebruikten de ‘Bataafse mythe’ graag als moreel voorbeeld voor de nieuwe natie.

Toch waren de Bataven zich er sterk van bewust dat het prehistorische verleden maar een beperkt theoretisch en praktisch nut had. Het begrip ‘Bataafs’ was waardevol omdat men kon laten zien dat er gebroken was met de oude Republiek, zonder dat daarmee de hele Nederlandse identiteit verworpen werd. Het was een middel om de nationale wortels van de eenheidsstaat te benadrukken, terwijl de afstand tussen het verre verleden en het heden dusdanig groot was dat van een directe ‘herstelling’ geen sprake kon zijn. Hoewel de Batavieren gezien werden als de bezitters van een vorm van oorspronkelijke vrijheid en eenheid, werd de Bataafse Revolutie niet gezien als de opmaat voor een terugkeer naar prehistorische tijden.⁴¹

Daar kwam bij dat de unitarissen zeker niet uitsluitend historische redeneringen gebruikten om de eenheidsstaat te verdedigen. Het staatsbestel, dat in het Nederland van de achttiende eeuw vooral vergeleken werd met een gebouw, moest volgens hen in zijn geheel afgebroken worden en vervolgens opnieuw opgebouwd volgens verlichte principes. Representant Bacot drukte in juni 1796 zijn medevertegenwoordigers op het hart dat zij verkozen waren om ‘een nieuw en volmaakter Staatsgebouw, naar ’t eeuwig richtsnoer van recht en waarheid, op te trekken, een meer helder en deugdkoesterend licht onbeneveld te doen doorschynen, en alle oude en schadende verkeerdheden, zo veel mogelijk, uit den weg te ruimen’.⁴² Onder die oude en schadende verkeerdheden moest men ook het federalisme scharen, meenden de unitarissen. Nu het oude bestel, inclusief de Unie van Utrecht, volledig had afgedaan kon men op basis van rationele verlichte principes de eenheidsstaat uitroepen.

Niet iedereen was overtuigd dat de oude Unie volledig verkeerd en onbruikbaar was en dat een geheel nieuw staatsgebouw moest worden opgericht.

⁴¹ Bosch stond dan ook alleen met zijn voorstel, gedaan in *Over de constitutie, constitutionele magten en regeringsvorm* en later in de Nationale Vergadering, om Landdagen in te stellen volgens een verkiezingssysteem dat gebaseerd was op de gebruiken van de Batavieren. Over het gebruik van de Bataafse mythe in het vroegmoderne politieke denken, zie I.J.H. Worst, ‘Constitution, History, and Natural Law: An Eighteenth-Century Political Debate in the Dutch Republic’, in: Jacob en Mijnhardt, *The Dutch Republic in the Eighteenth Century*, 147-169, aldaar 155-161; E.O.G. Haitsma Mulier, ‘De Bataafse Mythe opnieuw bekeken’, in: *BMGN* 111.3 (1996) 344-376.

⁴² *Dagverhaal* deel II (nr. 95, zitting 17 juni 1796) 139.

Enerzijds zagen deze gematigde denkers en politici onderdelen in het staatsbestel die het verdienen behouden te blijven, zoals bijvoorbeeld de federale structuur, anderzijds stond men zeer sceptisch tegenover de mogelijkheid om een grondwet te ontwerpen die niet gebaseerd was op ervaring en ondervinding maar op universele wetten en principes. Volgens Bataven als J.H. Swildens, J.H. van Swinden, H.C. Cras en J.W. van Sonsbeeck kon een stabiel en bestendig staatsbestel het best bereikt worden door het bestaande aan te passen en te verbeteren.⁴³ De steun voor het federalisme kwam gedeeltelijk voort uit deze pragmatische instelling waarin de weg van de geleidelijkheid werd gekozen. Toch ontkwamen de federalisten er niet aan hun standpunt te verdedigen met politiek-theoretische argumenten – en hiermee gingen zij de strijd aan met het unitaristische ‘eeuwig richtsnoer van recht en waarheid’.⁴⁴

De beste staatsvorm

Los van de vraag of de federatie in de praktijk gewerkt had of niet, stond het punt van de theoretische geschiktheid van een federatief bestel voor de Bataafse Republiek. De federalisten haalden een bekend argument aan, ook gebruikt in de Patriottentijd, om de geschiktheid van een federaal bestuur te verdedigen: het was de beste waarborg voor de vrijheid en tegen het gevaar van despotisme. Hoe kleiner een staat, hoe kleiner de afstand tussen de burgers en het bestuur en hoe groter de controle van de burgers op het bestuur, luidde de gedachte. Bovendien was het binnen een federatie veel lastiger voor kwaadwillende bestuurders om alle macht naar zich toe te trekken; er waren immers veel meer machtscentra die veroverd moesten worden. De verschillende leden konden elkaar bovendien in balans houden waardoor niet één bijzonder gedeelte (Holland was uiteraard de meest voor de hand liggende kandidaat) alle macht naar zich toe kon trekken.

Jacob de Mist, een advocaat uit Kampen en lid van de Nationale Vergadering, hield in 1796 een vurig pleidooi waarin hij wees op het risico van een centraal bestuur voor de vrijheid in een land. Volgens hem had de Franse filosoof Montesquieu (1689-1755), wiens werk uitgebreid door de federalisten werd gebruikt, aan het voorbeeld van het antieke Rome laten zien dat ‘de vrijheid in het middelpunt van het bestuur

⁴³ Zie noot 25. Deze opvatting werd bijzonder duidelijk verwoord door Swildens, *Politiek belang-boek voor dit provisioneel tydperk*. Zie hierover Van Sas, *Metamorfose*, 281-284.

⁴⁴ Representant Bacot (unitaris) gaf hier een betoog over het oprichten van een volmaakt staatsgebouw, naar aanleiding van een debat over de eedaflegging; *Dagverhaal* deel II (nr. 95, zitting 17 juni 1796) 139.

was en de dwingelandij aan de grenzen'. Machthebbers zouden wel waken over hun eigen vrijheid, maar zou dit niet ten koste gaan van de vrijheid van hen die het verst (in dit geval letterlijk) van de macht af waren?⁴⁵

Montesquieu mocht dan wel een vaak aangehaalde schrijver zijn en over het algemeen zeer gerespecteerd zijn, hij was niet boven elke kritiek verheven.⁴⁶ De unitaris Johan Fokker stelde tijdens een zitting van de tweede constitutiecommissie dat Montesquieu had gezegd dat federatieve staten als Nederland en Zwitserland het eeuwige leven leken te hebben, maar aan het begin van hetzelfde hoofdstuk had deze ook geschreven dat 'Si une Republique est petite, elle est detruite par une force estrangère; si elle est grande elle se detruit par une vice interieure. Ce double inconvenient infacte [sic] egalement les democraties et les aristocraties'.⁴⁷ Voor Fokker was dit een duidelijk bewijs dat Montesquieu geen denkbeeld had van een republiek zoals de Bataven die volgens hem in wilden stellen; een eenheidsstaat die de kracht bezat om buitenlandse dreigingen te weerstaan, maar de binnenlandse vrijheid garandeerde omdat de macht altijd in handen bleef van het volk. Dat volk had bovendien de mogelijkheid zijn bestuurders in de gaten te houden en hen af te zetten zodra zij hun macht misbruikten of tegen het algemeen belang handelden.⁴⁸

Nog belangrijker dan Montesquieu als intellectueel referentiekader was Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). In de historiografie heerst het beeld dat de invloed van het (politieke) werk van Rousseau in de Republiek beperkt is geweest. De werken van Rousseau werden in de achttiende eeuw met veel kritiek ontvangen in de Nederlandse pers en ook de praktische doorwerkingen van Rousseau's opvattingen zouden gering zijn geweest.⁴⁹ De patriotten zouden zich veel meer hebben gericht op Britse en Amerikaanse filosofen als John Locke, Richard Price, Joseph Priestley en Thomas Paine en de Fransman Montesquieu.⁵⁰ In de Bataafse periode nam de politieke invloed van Rousseau weliswaar toe, maar hij werd op geen enkel moment

⁴⁵ *Dagverhaal* deel III (nr. 265, zitting 29 november 1796) 764. Over het gebruik en de invloed van Montesquieu in de Republiek, zie Velema, *Republicans*, 93-114, die wijst op het federalistische gebruik van Montesquieu door met name Gerard Dumbar (113-114).

⁴⁶ Dat was ook het geval geweest vóór 1795; zie Velema, *Republicans*, 99-107.

⁴⁷ De Gou, *Staatsregeling van 1798 deel I*, 140-141.

⁴⁸ De Gou, *Staatsregeling van 1798 deel I*, 137-141.

⁴⁹ Walter Gobbers, *Jean-Jacques Rousseau in Holland. Een onderzoek naar de invloed van de mens en het werk (ca. 1760 – ca. 1810)* (Gent 1963).

⁵⁰ Klein, *Patriots republikenisme*, 64, 195.

beschouwd als de geestelijke vader van de revolutie – wat hem in Frankrijk wel was overkomen.⁵¹

Dat beeld klopt zeker niet voor de Bataafse Republiek. Rousseau's belangrijkste politieke werk, *Du Contrat Social* (1762), werd in de jaren negentig tweemaal in het Nederlands vertaald.⁵² Deze vertalingen werden geadverteerd in het *Dagverhaal*, waarbij het belang van dit boek (uiteraard ook ingegeven door commerciële motieven) werd benadrukt: het lezen van *Du Contrat Social* was 'THANS INZONDERHEID BELANGRIJK BY HET DAAR STELLEN ONZER CONSTITUTIE'.⁵³ De term *contrat social* werd daarnaast veelvuldig gebruikt door de Bataven in de jaren 1795-1798.⁵⁴ In het *Dagverhaal* van de Nationale Vergadering (1796-1797) komt Rousseau's naam zestien keer voor, terwijl Montesquieu negen verwijzingen krijgt, en de arme John Locke slechts éénmaal werd genoemd in de discussies. Cornelis de Rhoer, die als representant voor het district Harderwijk in de Nationale Vergadering zat, merkte dan ook op dat Rousseau's denkbeelden van grote betekenis waren voor de 'staatkundige beginselen van deze tijd'.⁵⁵

Het klopt dat de Nederlandse revolutionairen de theorieën van Rousseau niet klakkeloos overnamen, zowel voor als na de Bataafse Revolutie. Vroege sympathisanten als Schimmelpenninck en Paulus hadden Rousseau's visie op de natuurstaat bekritiseerd, en gesteld dat die lang niet zo ideaal was als Rousseau hem beschreef. Ook was er kritiek op de mogelijkheid tot de directe uitoefening van de volkssoevereiniteit – waarover later meer.⁵⁶ In de meeste gevallen echter werden de

⁵¹ Gobbers, *Jean-Jacques Rousseau in Holland*, 251.

⁵² Een eerste Nederlandse vertaling van *Du Contrat Social* verscheen in 1793; *Over het maatschappelijk verdrag, of Grond-beginzelen van het staats-recht* (Dordrecht, B.J. Morks; Amsterdam, Crajenschot; Haarlem, C. Plaat; Leiden, Herdingh; Harlingen Van der Plaats etc. 1793-1794). Deze vertaling wordt door Gobbers, *Jean-Jacques Rousseau in Holland*, 59, toegeschreven aan F.J. Winter Tromp. Deze vertaling werd in 1795 herdrukt in Dordrecht bij A. v.d. Kieboom. Een nieuwe vertaling met commentaar van de vertaler, *Contract social of 't Verbond der maatschappy, door den beroemden J.J. Rousseau, naar den egten druk uit het Fransch vertaald* (Harlingen; Van der Plaats 1796) verscheen in 1796, en is volgens Gobbers waarschijnlijk van de hand van Simon Stijl. In het voorwoord van de uitgave van 1796 stelt de vertaler dat de Nederlanders beter bekend moeten worden met Rousseau, 'deels om daar hy dwaalt niet met hem te dwaalen, deels om in geene verkeerde begrippen te vallen over zyne beginzelen van het Staatkundig recht, waarvan de blyken dagelyks voorkomen, en deels om zyne groote talenten te bewonderen'.

⁵³ *Dagverhaal* deel IV (nr. 338, zitting 18 januari 1797) 556; hier staan ook de verschillende verkooppunten genoemd. De vertaling uit 1796 werd ook geadverteerd in het *Dagverhaal* deel IV (nr. 376, zitting 9 februari 1797) 860.

⁵⁴ Gobbers, *Jean-Jacques Rousseau in Holland*, 254-255.

⁵⁵ *Dagverhaal* deel IV (nr. 272, zitting 23 december 1796) 26.

⁵⁶ R.J. Schimmelpenninck, *Verhandeling over eene welingerigte volksregeering* (Leiden; F. de Does 1785) 4-5; Pieter Paulus, *Verhandeling over de vrage: in welken zin kunnen de menschen gezegd*

opvattingen van Rousseau als positieve legitimaties ingezet. Daarbij gebeurde iets dat wel vaker gebeurt bij populaire denkers: Rousseau's gedachtegoed werd door beide kampen gebruikt als bewijs voor het eigen gelijk.⁵⁷

Zo ook in de discussie over de eenheidsstaat. De federalisten betoogden aan de hand van Rousseau dat alleen kleine republieken ware, vrije republieken konden zijn. Wederom luidde het klassieke argument dat hoe groter de bestuurlijke eenheid was, hoe kleiner de vrijheid die de burgers genoten. Daarom, zo stelde De Rhoer, had Rousseau in zijn *Considérations sur le gouvernement de Pologne* (1772) gezegd dat Polen zichzelf het beste in kleine republiekjes kon opsplitsen en dat het zijn federatieve systeem diende te verbeteren.⁵⁸ Daar kwam bij dat Rousseau had gesteld dat elk volk een staatsvorm moest kiezen die bij zijn gewoonten en gebruiken paste – in Frankrijk mocht dat dan een eenheidsstaat zijn, een federaal bestel paste beter bij Nederland. De Zwolse federalist Willem Queysen meende dat men het oordeel van filosofen dan wel niet als bewijs mocht gebruiken, maar het was toch opvallend dat grote denkers als Montesquieu, Rousseau en Mably⁵⁹ het federale bestuursmodel hadden aangeprezen als het meest geschikt voor een vrije republiek.⁶⁰ De unitarissen erkenden op hun beurt dat er in een goed bestuur waarborgen moesten zijn tegen machtsmisbruik, maar de oplossing hiervoor lag volgens hen niet bij het behoud van de federalistische structuur.

Het grootste probleem dat de unitarissen hadden met het federalisme was dat het volgens hen niet in overeenstemming was met de ondeelbaarheid van de volkssoevereiniteit. De gedachte dat de hoogste macht in een samenleving bij het volk lag en dat geen enkel deel van dat volk de soevereiniteit kon claimen was tijdens de Patriottentijd geuit, en stond aan de basis van de Bataafse Revolutie. Zowel unitarissen als federalisten onderschreven het principe van de volkssoevereiniteit, maar de unitarissen redeneerden dat de volkssoevereiniteit en de algemene wil van het volk enkelvoudig waren, het 'geheel onverdeeld lichaam' van Bosch waarin 'slechts één algemeen belang, neiging, wil en doeleinde' bestond. Het bestaan van provinciale

worden gelyk te zijn? En welke zyn de pligten, die daaruit voortvloeien? (Haarlem; C. van der Plaats 1794, vierde druk, Knuttel 22273) 48.

⁵⁷ Zie noot 52 voor de opmerking van de vertaler van *Du Contrat Social* dat Rousseau vaak 'verkeerd' uitgelegd werd.

⁵⁸ De Rhoer, *Dagverhaal* deel IV (nr. 272, zitting 23 december 1796) 26.

⁵⁹ Gabriel Bonnot de Mably (1709-1785), Frans filosoof en politicus.

⁶⁰ *Dagverhaal* deel IV (nr. 283, zitting 28 november 1796) 119-120.

regeringen die soeverein waren naast een nationaal bestuur dat ook soeverein was was volgens de unitarissen onverenigbaar met de zuivere leer van de volkssoevereiniteit.

De federalisten mochten dan wel beweren dat Rousseau het federale systeem had aanbevolen, riep Johan Fokker in oktober 1797, één blik op Rousseau's 'Contract Social, boek vier, hoofdstuk één', en men kon zien dat Rousseau aan de zijde van de unitarissen stond.⁶¹ Dat hoofdstuk begon met de volgende stelling:

'Zolang verschillende mensen te zamen zich beschouwen als één enkel lichaam, hebben zij slechts één enkele wil, die betrekking heeft op het gemeenschappelijk voortbestaan en het algemeen welzijn. In dat geval zijn alle drijfveren van de staat sterk en ongecompliceerd, zijn de grondregels helder en duidelijk, kent de staat geen verwarde, tegenstrijdige belangen.'⁶²

Eenheid van bestuur was volgens de unitarissen de enige manier waarop de algemene wil verwezenlijkt kon worden. De Utrechtse representant Jacob van Manen stelde dan ook dat het 'lichaam van de maatschappij' één geheel moest zijn waarin 'de levenssappen samenvloeien in het hart en van daaruit naar de verschillende delen gepompt worden'. Hij zag dit geheel als een centraal punt of een cirkel, een punt dat niet verwoestend en vernietigend werkte zoals een zonnespiegel, maar levensschenkend was zoals een hart.⁶³ Ook Fokker weersprak het idee dat een centraal bestuur inging tegen de vrijheid:

'Maar, zegt men verder, in een bestuur op de volstrekte eenheid gevestigd, zal hij, die ver van de Hoofdplaats afwoont, slegt heil en troost vinden; de vrijheid zal verminderen in de omgekeerde rede van den afstand. De Thesis is valsch, en de applicatie ongelukkig. Wij zijn in den Winter meer dan een millioen Fransche mijlen nader bij de Zon dan Zomers. Op den top der Hemel-hogen berg in Peru heeft men niet tegenstaande men nader bij de Zon is, dan aan den voet der bergen eeuwigduurende sneeuw en ijs, en beneden stikkende hitte, een blijk dat het de afstand niet, maar de directie en het medium

⁶¹ De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel I, 141. Federalisten en unitarissen kwamen er maar niet uit wie meer 'recht' op Rousseau had. Van Sonsbeeck, in zijn *Verhandeling over het nadeel eener Nationaale Conventie*, sprak zijn verwondering uit over het feit dat de voorstanders van de eenheid Rousseau hadden opgevoerd als tegenstander van het Bondgenootschap, de vergroting van het oppergezag en de eenheid van bestuur. Van Sonsbeeck vervolgde zijn betoog dan ook met allerhande citaten waaruit moest blijken dat Rousseau juist vóór de federatie was geweest; pp. 30-33.

⁶² Jean-Jacques Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag of Beginselen der Staatsinrichting* (Amsterdam 2008, oorspronkelijke Franse uitgave 1762) 135.

⁶³ *Dagverhaal* deel III (nr. 254, zitting 18 november 1796) 675.

waarin de stralen opgevangen, terug gekaast , of geobsoorbeerd worden zijn, die dat onderscheid veroorzaaken.’⁶⁴

Deze opvattingen over de staatkundige eenheid kunnen niet los gezien worden van de invloed van het gelijkheidsdenken. Vrijheid was volgens veel Bataven slechts mogelijk als er gelijkheid was, en niet andersom. Het argument dat Nederland in ‘ongelijke’ delen verdeeld moest blijven om de vrijheid te bevorderen was dan ook onzinnig in de ogen van de unitarissen. Uit het beginsel van gelijkheid volgde volgens de unitarissen logischerwijs het idee van evenredigheid, en van financiële en bestuurlijke evenredigheid kon volgens hen geen sprake zijn in een federatie waarin de verhoudingen tussen provincies ongelijk waren. Dat zagen we al bij de kritiek van Bosch en Schimmelpenninck op het functioneren van de oude Republiek, maar het werd door meer vertegenwoordigers en opiniemakers verwoord in de Bataafse jaren. Volksvertegenwoordiger Van der Wijk en publicist Cornelis Zillesen gebruikten het gelijkheids/evenredighedsargument om voor de eenheidsstaat en amalgamering van de schulden te pleiten, en representant Jacobus Janssen gebruikte het argument in zijn pleidooi voor een nieuwe bestuurlijke indeling van Nederland waarin de provincies een gelijk oppervlak en inwonertal zouden krijgen.⁶⁵ Bestuurlijke eenheid lag voor de unitarissen in het verlengde van volkssoevereiniteit en gelijkheid.

De kracht van de eenheid

De eenheid van bestuur bood volgens de unitarissen bovendien een oplossing voor het probleem waar de republikeinse regeringsvorm (waarmee de discussies over staatsvorm en regeringsvorm door elkaar gingen lopen) volgens de politieke theorie sinds Aristoteles mee worstelde: kwetsbaarheid.⁶⁶ Het belangrijkste kenmerk van een republiek was het ontbreken van een (erfelijke) alleenheerser. Het voordeel hiervan was de grote interne vrijheid die de burgers genoten in vergelijking met landen waar één centraal gezag alles voor het zeggen had. Het nadeel was dat deze vorm van bestuur veel meer gevaar liep ten onder te gaan, hetzij door interne verdeeldheid,

⁶⁴ De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel I, 140.

⁶⁵ Van der Wijk gebruikte dit argument om voor (financiële) eenheid te pleiten in november 1796: ‘de eenheid immers ademt gelijkheid en vrijheid, verbant de armoede, als de zekerste weg voor despotisme’. Zie De Gou, *Het Ontwerp van Constitutie van 1797*, deel I, 57. Vergelijk Cornelis Zillesen, *Ontwerp*, 14-22, en Janssen, *Dagverhaal* deel IV (nr. 319, zitting 10 januari 1797) 403.

⁶⁶ David Held, *Models of Democracy* (2^e druk; Stanford 1996) 40-44; Wootton, ‘Introduction’, 11.

hetzij door internationale oorlogen waarin slagvaardigheid en snelheid van handelen van het grootste belang waren.

Nederland had hier recentelijk tweemaal de wrange vruchten van kunnen plukken: in 1787, toen het de Pruisische troepen waren geweest die snel een einde hadden gemaakt aan de patriotse dromen, en in 1795, met de Franse inval die binnen een mum van tijd het stadhouderlijke bewind op de knieën had gedwongen. Hoewel de Fransen door de Bataven als bevrijders werden gezien was men zich tegelijkertijd pijnlijk bewust van de eigen militaire zwakte in vergelijking met de buurlanden. In de Bataafse periode was het gevoel speelbal te zijn van grotere machten sterk aanwezig, evenals de wens hier verandering in te brengen. De eenheidsgedachte kreeg zo een extra urgentie mee: wilde Nederland levensvatbaar blijven dan moest het net als Frankrijk, Pruisen en Engeland een krachtig bestuur instellen dat snel en doeltreffend kon opereren.⁶⁷

Dit argument was overtuigend genoeg voor sommigen die sceptisch tegenover de eenheidsstaat stonden. De Friese representant C.L. van Beyma verdedigde op 2 januari 1798 de definitie van de eenheid zoals die in het grondwetsontwerp zou moeten staan:

‘de in éénsmelting der neegen verschillende volkeren, die wel aan elkanderen verbonden, maar niet in één gesmolten zijn. Deeze een en ondeelbaarheid nu, wel verre van een beginzel te zijn, is slegts door de omstandigheden noodzakelijk geworden, zij is een gevolg van een bij de natien door heerschzucht gekoesterd valsch denkbeeld van geluk’.⁶⁸

Dit valse denkbeeld van geluk bestond erin dat naties meenden dat zij steeds maar rijker en groter moesten worden en daarbij steeds vaker kleinere landen opslokten. Van Beyma betreurde deze gang van zaken, maar hij moest ondanks zijn instemming met Rousseau’s adagium dat de vrijheid het best bewaard bleef in kleine republieken, toegeven dat ook Nederland groter moest worden om zo de vrijheid van het volk te garanderen: ‘het is noodzakelijk geworden grootere maatschappijen opterigten, meerder kragten in één punt te vereenigen.’⁶⁹

⁶⁷ Deze urgentie werd gedeeld door federalistische of ‘moderate’ leden zoals J.A. de Vos van Steenwijk, *Dagverhaal* deel III (nr. 264, zitting 21 november 1796) 756-757.

⁶⁸ De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel I, 58.

⁶⁹ De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel I, 58.

In het verleden, zo luidde de gedachte, was het probleem van de beperkte handelingsnelheid van de Republiek gedeeltelijk ondervangen door de aanwezigheid van de stadhouders, die, al waren hun functies ontleend aan aanstellingen die door de provinciale Staten en de Staten-Generaal verleend waren, een zeer machtige positie bezaten die de positie van ‘ambtenaar’ verre ontsteeg. Dat lag grotendeels aan de monopolisering van het ambt door de Oranjes, die, met een conglomeraat van uitvoerende, rechterlijke en militaire (o.a. kapitein-generaal en admiraal-generaal van de Unie) hoedanigheden en functies uitgroeiden tot het centrale punt in de Republiek. Het ambt van de stadhouder nam steeds meer monarchale trekken aan, zeker toen Willem IV in 1747 de eerste erfstadhouder van alle provinciën werd. In tijden van crisis waren de stadhouders dankzij hun machtige positie vaak in staat gebleken de eenheid van de staat te handhaven, al ging dit vaak buiten de officiële volmachten van de stadhouders om.⁷⁰

Eén van de speerpunten van de Bataafse Revolutie was echter de omverwerping van de stadhouder geweest. De stadhouder gold in de ogen van de Bataven immers niet als beschermer van de onafhankelijkheid van de Republiek maar als een zuivere despoot die Nederland als een monarch geregeerd had. Deze breed gedeelde opvatting maakte het onmogelijk om in de periode 1795-1798 te pleiten voor een eenhoofdige uitvoerende macht met verre gaande bevoegdheden; dit zou immers een terugkeer naar het stadhouderlijk bewind kunnen betekenen en dus een verraad van de revolutionaire beginselen.⁷¹

Hiermee raakte de oplossing voor het probleem van de kwetsbaarheid echter verder uit beeld. De unitarissen hadden een oplossing: een eenheidsstaat met een geconcentreerd en centraal bestuur dat de mogelijkheid had om krachtdadig op te treden. Federalisten als De Mist die zich principieel verzetten tegen elke vorm van overheersend centraal bestuur hadden deze oplossing niet achter de hand.⁷² Om te bewijzen dat een Bataafse federatie desondanks toch een economische en politiek onafhankelijke rol van betekenis zou kunnen blijven spelen wezen zij op het succes van andere landen met een federale structuur: Zwitserland, maar vooral de Verenigde Staten.

⁷⁰ Fockema Andreae, *Nederlandse staat*, 6-11; Robert Fruin, *Geschiedenis der staatsinstellingen in Nederland tot den val der Republiek* (Den Haag 1901) 205-209; voor het militair gezag van de stadhouders, zie H.L. Zwitser, *‘De militie van den staat’*. *Het leger van de Republiek der Verenigde Nederlanden* (Amsterdam 1991) 30-32.

⁷¹ Zie hoofdstuk 4, paragraaf ‘Het gevaar van de zeven stadhouders’.

⁷² *Dagverhaal* deel III (nr. 265, zitting 22 november 1796) 765.

De Amsterdamse volksvertegenwoordiger Johan Luyken gebruikte de woorden van Amerika-kenner Gerhard Dumbar om te laten zien dat de Franse constitutie waar de unitarissen volgens hem zo dol op waren, veel gemeen had met de Amerikaanse. Daarom kon men het Amerikaanse staatsbestel niet afdoen als ‘monstreus’.⁷³ In de jaren tachtig hadden de meeste patriotten de Amerikaanse Revolutie nog als lichtend voorbeeld gezien, maar aan het einde van de jaren tachtig verflauwde het enthousiasme toen bleek dat de Amerikaanse constitutie minder progressief was dan gehoopt. Na de Franse Revolutie werd het Amerikaanse voorbeeld steeds vaker gebruikt door behoudende commentatoren zoals Adriaan Kluit en Elie Luzac die de gebeurtenissen in Frankrijk veroordeelden en Amerika zagen als een land dat wél op een verantwoorde manier veranderingen had doorgevoerd, en daarbij niet al te rigoureuus te werk was gegaan.⁷⁴

Dit was dan ook precies het verwijt dat de unitarissen aan het adres van de Amerikanen maakten. Bernardus Bosch, wederom in een historisch betoog, legde uit dat de Amerikanen met hun opstand tegen de Britse koning in eerste instantie de ‘oorspronkelijke vrijheid’ leken te herstellen, en geïnspireerd door Benjamin Franklin naar eenheid streefden, maar dat dit uiteindelijk mislukt was. Men kon de Amerikanen niet kwalijk nemen dat zij niet in staat waren geweest zich werkelijk te verenigen. De oorlogssituatie waarin zij hadden verkeerd had staats Hervorming moeilijk gemaakt, aldus Bosch.⁷⁵

Hoewel veel Bataven, ook van unitarische zijde, de Amerikaanse republiek desondanks een warm hart toedroegen, lukte het de federalisten nauwelijks om met behulp van het Amerikaanse voorbeeld het federalisme een positieve klank mee te geven. Het omgekeerde was eerder het geval. In januari 1797 deed Jacob van Manen in de Nationale Vergadering het voorstel om aan de Nederlandse grondwet een verklaring vooraf te laten gaan die het geheel wat meer zeggingskracht zou moeten geven. Een Nederlandse versie van het *We, The People...* (de preambule van de Amerikaanse grondwet) zou de grondwet geliefder maken onder het volk. Johan van Hooff serveerde dit plan onmiddellijk af, door schamper op te merken dat het Amerikaanse voorbeeld geen navolging verdiende omdat Amerika als federatie geen

⁷³ *Dagverhaal* deel III (nr. 259, zitting 19 november 1796) 716.

⁷⁴ J.W. Schulte Nordholt, *Voorbeeld in de verte. De invloed van de Amerikaanse revolutie in Nederland* (Baarn 1979) 248-260.

⁷⁵ *Dagverhaal* deel IV (nr. 276, zitting 24 november 1796) 59.

flauw benul had van de betekenis van de één en ondeelbaarheid, die toch de basis moest vormen van zo'n verklaring.⁷⁶

Het federalisme, zo was volgens de unitarissen wel duidelijk geworden, was iets van het verleden, een bestuursvorm waar men ten tijde van de oude Republiek ten onrechte trots op was geweest en die in het heden niet meer kon bestaan. Het werd onverenigbaar geacht met het beginsel van de volkssoevereiniteit en de mogelijkheid om van Nederland een sterke natie te maken.⁷⁷ Voorbeelden van buitenlandse federale republieken telden daarbij volgens de unitarissen niet, aangezien Nederland gezien moest worden als een wezenlijk ander land was dan Zwitserland, dat beschermd en verdeeld werd door haar bergen, of de VS, een groot en uitgestrekt land, dat bovendien pas twee decennia bestond. Maar Nederland was wel twee eeuwen lang een bondgenootschap geweest, en dat had volgens de federalisten een belangrijk voordeel gehad dat in de jaren na 1795 in de strijd werd geworpen.

De federalisten wezen er op, met verwijzing naar Montesquieu en Rousseau, dat mensen in kleine republieken (lees: provincies) het gelukkigst waren. Dit kwam voor een belangrijk deel omdat in kleine gemeenschappen de fysieke en sociale afstanden tussen individuen het kleinst waren. Dit zorgde ervoor dat de mogelijkheid van de burger om mee te doen aan het publieke leven, politiek in de ruime, klassieke zin van het woord, het grootst was in kleine staten, bij voorkeur een stadsstaat. De Bataven, en de patriotten voor hen, waren er echter van overtuigd dat in moderne staten bevolkingen en afstanden te groot waren om iedereen die daartoe geschikt werd geacht direct in het bestuur mee te laten doen. Zij waren het er over eens dat de Nederlandse democratie een vertegenwoordigende zou moeten zijn. Dit riep uiteraard allerlei vragen op naar de aard en meest geschikte wijze van politieke vertegenwoordiging, waarvan de meeste in het volgende hoofdstuk aan bod komen.

De betekenis van die vertegenwoordiging binnen de democratie speelde een belangrijke rol in de strijd tussen unitarissen en federalisten. Het was, zo legde representant Willem Hendrik Teding van Berkhout het probleem uit, de vraag op welke gebieden de inwoners van Nederland zich als één volk vertegenwoordigd wilden zien. Hij vond het geen probleem dat verschillende bestuurslichamen deze verschillende zaken behartigden in naam van 'het volk'.⁷⁸ Teding van Berkhout

⁷⁶ *Dagverhaal* deel IV (nr. 320, zitting 11 januari 1797) 416.

⁷⁷ Volgens de proclamatie van 22 januari; De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel II, 15.

⁷⁸ *Dagverhaal* deel I (nr. 33, zitting 12 april 1796) 260.

haalde dit argument aan in een debat dat plaatsvond op 12 april 1796 in de Nationale Vergadering en dat illustreert hoe gevoelig en verwarrend de kwestie van nationale tegenover lokale vertegenwoordiging lag voor de betrokkenen.

Johan van Hooff maakte zich tijdens de zitting druk over het feit dat stukken die vanuit de provinciebesturen (de voormalige Staten) naar Den Haag werden gestuurd de titel ‘De representanten van het volk van (bijvoorbeeld) Friesland’ droegen. Dit was volgens hem niet toegestaan omdat het enige lichaam dat het volk, en de volkswil vertegenwoordigde de Nationale Vergadering was. Hij gaf toe dat de regeringen van de steden en provincies door de lokale bevolking gekozen waren en dus ‘in zekere zin’ de bevolking representeerden, maar hij vond dat de uitdrukking ‘de representanten van het volk van’ veel meer omvatte en insinueerde dan op grond van de bevoegdheden van de lokale besturen was toegestaan. Het zou zelfs de indruk wekken dat ‘een Volk tweemaal in den volkomensten zin, en wel op denzelfden tyd, zoude kunnen gerepresenteerd worden’.⁷⁹ Deze stelling was niet alleen gevaarlijk, vond Van Hooff, maar ook in strijd met de eenheid van de volkssoevereiniteit. Op deze wijze zou een provincie een *imperium in imperio* vormen. Hoewel de uitdrukking ‘Representanten van het volk *in* Friesland’ nog wel door de beugel kon vond hij dat ook deze uitdrukking nog voor verwarring kon zorgen. Hij pleitte dan ook voor het gebruik van de titel ‘Het Provinciaal Bestuur van etc.’.⁸⁰

Volgens Teding van Berkhout was de gangbare titulatuur geen enkel probleem. Als de Friezen of de Hollanders hun ‘huishoudelyke belangens’, zoals alle provinciale bevoegdheden genoemd werden, in handen stelden van door hun verkozen vertegenwoordigers, dan handelden zij in lijn met de leer van de representatieve democratie en hadden deze vertegenwoordigers alle recht zich de representanten *van* het volk *van* Friesland of Holland te noemen. Deze redenering volgde de federalistische lezing van Rousseau, zoals die in 1795 door J.W. van Sonsbeeck was verwoord:

‘Niet de Souverein maar de Souvereiniteit is ondeelbaar; d.i. het volk laat zig wel verdeelen, maar nimmer de algemeene wil. Hoe zou anders het volk op onderscheiden plaatsen kunnen raadplegen? Hoe zou anders ooit de afstand van een gedeelte des grondgebieds geoorloofd zijn?’⁸¹

⁷⁹ Ibidem, 259.

⁸⁰ Ibidem, 260.

⁸¹ Van Sonsbeeck, *Verhandeling over het nadeel eener Nationaale Conventie*, 62.

Ook wat betreft de vertegenwoordiging in de nationale regering dienden de provinciale belangen gerespecteerd te worden, stelden de federalisten. Een goed vertegenwoordiger, zo meenden zij, moest natuurlijk boven alles het algemeen belang dienen. Maar om het algemeen belang te dienen moest hij genoeg kennis hebben om de juiste beslissingen te nemen. Het was moeilijk voorstelbaar dat een volkomen gecentraliseerde regering voldoende lokale kennis zou bezitten om tot juiste, goed geïnformeerde beslissingen te komen. Dit maakte het noodzakelijk dat de provinciale besturen zouden blijven bestaan, én dat er in de nationale regering een voldoende afspiegeling zou zijn van de verschillende provincies en regio's.

Men kon dan ook het beste een representant kiezen die uit het eigen kiesdistrict afkomstig was, stelde De Mist tijdens een zitting in 1796. Hij maakte in zijn betoog handig gebruik van de voordracht van zijn collega Pieter van de Kastele, een unitaris(!) uit Holland. Van de Kastele had tijdens de besprekingen over het Plan van Constitutie een indrukwekkend verhaal gehouden waarin hij voor het samenvoegen van de gewestelijke schuldenlasten had gepleit. Deze zogeheten amalgamering, die de discussie over de eenheidsstaat extra beladen en problematisch maakte, werd door Van de Kastele verdedigd aan de hand van vele financiële berekeningen en historische kennis die hij gedurende zijn lange carrière in Holland had opgedaan. De Mist meldde triomfantelijk dat de toespraak van Van de Kastele het beste bewijs was geweest voor zijn stelling; Van de Kastele's kennis en inzicht van de situatie in Holland was alleen mogelijk omdat hij daar zelf uit afkomstig was en de lokale omstandigheden goed kende. Dit maakte hem dan ook tot een goede vertegenwoordiger.⁸²

Hier kwam volgens de federalisten bij dat de relatie tussen kiezer en gekozene beter en hechter was in een systeem waarin regionale verscheidenheid gewaarborgd werd. Een representant die werd verkozen door degenen tussen wie hij leefde, wier grondgebied hij deelde, was onderdeel van de lokale leefwijze en cultuur, of daar op zijn minst goed mee bekend. Omdat de identiteit van de kiezer en de gekozene gedeeltelijk samenvielen, 'leek' de representant ook meer op zijn kiezers dan in een systeem waarin de lokale binding geen rol zou moeten spelen, namelijk in het geval van een eenheidsstaat waarin geen beperkingen waren voor de geografische afkomst

⁸² *Dagverhaal* deel III (nr. 265, zitting 22 november 1796) 768.

van de vertegenwoordiger binnen de grenzen van die staat.⁸³ Het stellen van een lokale inwoningseis was geen gekke gedachte in een land waarin stedelijke en provinciale identiteiten en belangen nog zeer sterk aanwezig waren.⁸⁴

In het grondwetsontwerp dat door de commissie van 21 was vastgesteld, het Plan van Constitutie, was een artikel opgenomen dat tegemoetkwam aan de visie van de federalisten. Artikel 92.4 stelde dat kandidaten voor de Grote Kamer van het Wetgevend Lichaam op het moment van hun verkiezing vijf jaar hun vaste woonplaats dienden te hebben in de ring waarin zij verkozen waren. In het nieuwe kiesstelsel van de Bataafse Republiek was Nederland ingedeeld in districten van 15.000 inwoners. Twee naast elkaar gelegen districten vormden een ring en twee ringen een kwartier, zodat een representant afkomstig moest zijn uit een gebied dat 30.000 inwoners telde.

Bij de bespreking van dit artikel in de Nationale Vergadering, op 2 februari 1797, werden de argumenten vanuit federalistische zijde nog eens uiteengezet.⁸⁵ Als de Nationale Vergadering het algemeen belang diende, dan moesten alle delen van het land erin vertegenwoordigd zijn, om te voorkomen dat er gebieden zouden zijn waarvan geen enkele inwoner in de centrale regering plaats nam. Van een waar *algemeen* belang kon pas sprake zijn op het moment dat de vertegenwoordigers weet hadden van *alle* lokale belangen en verlangens. Want ‘zodra het belang van een gedeelte word verwaarloosd, word het algemeene belang niet bevordert’.⁸⁶ Kennis van de lokale omstandigheden, een garantie dat alle lokale belangen op nationaal niveau vertegenwoordigd werden en het vertrouwen dat de burgers zouden hebben in mensen die uit hun eigen omgeving kwamen vormden de belangrijkste federalistische argumenten in het debat.

De unitarissen brachten hier tegenin dat het soevereine volk vrij diende te zijn in zijn keuze voor de volksvertegenwoordiging. Daarnaast zou het voorgestelde artikel teveel de illusie wekken dat een volksvertegenwoordiger in de regering zat om

⁸³ De gedachte dat ware representatie inhoudt dat kiezer en gekozene op elkaar moeten lijken, en dat dat het best kon geschieden door geografische afkomst als uitgangspunt te nemen was niet uniek in het revolutietijdvak. Ook de Amerikaanse *Anti-Federalists*, die zich verzetten tegen het vergroten van de macht van de federale regering, hadden dit argument gebruikt in het debat voorafgaand aan de Amerikaanse constitutie van 1787. Zie Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997) 109-131.

⁸⁴ Willem Frijhoff, ‘Het zelfbeeld van de Nederlander in de achttiende eeuw: een inleiding’, in: *Documentatieblad 18^e eeuw*, 24.1 (1992) 5-28, aldaar 9-10.

⁸⁵ *Dagverhaal* deel IV (nr. 363, zitting 2 februari 1797) 748-757.

⁸⁶ Representant Ten Berge, *Ibidem*, 749.

de belangen van een specifiek district te behartigen, wat weer inging tegen de algemene wil en het algemeen belang. Bovendien, zo stelden zij, klopten de argumenten van de federalisten niet, want als de burgers het liefst iemand kozen die ze zelf kenden en die op zou komen voor hun belangen, dan konden ze dat toch doen? Als het volk zo in elkaar zat als de federalisten beweerden dan zouden alle delen van het land in de regering vertegenwoordigd worden. Bij de verkiezingen van 1795 voor de Eerste Nationale Vergadering waren er geen geografische restricties geweest in de keuze van de representanten, zonder nadelige gevolgen voor de diversiteit van de Vergadering.⁸⁷

Deze uitslag bood echter geen garantie voor de toekomst, en de federalisten waren hier wel naar op zoek. Het kwam volgens hen bij verkiezingen maar al te vaak voor dat demagogen die in hun eigen district geen kans maakten de bevolking in andere districten verleidden met mooie praatjes en zo toch verkozen werden. Door een inwoningseis te stellen zou het risico op dit soort volksmennerij verminderd worden. Iemand immers die binnen de eigen regio bekend stond als demagoog zou waarschijnlijk niet verkozen worden, terwijl het vrijgeven van de keus tot een toename van gelukszoekers en de nodige ‘kuiperijen’ zou leiden.⁸⁸ De voorstanders van artikel 92.4 wisten uiteindelijk hun zin door te drukken; niet alleen werd in het Ontwerp van Constitutie de inwoningseis van vijf jaar behouden, het gebied waar men in moest wonen werd verkleind van een ring naar een district, waardoor de keuze voor een representant verder verkleind werd.

Het mag geen verbazing wekken dat de (over het algemeen unitarische) radicalen, die de staatsgreep van 22 januari 1798 uitvoerden en vervolgens de Staatsregeling van 1798 samenstelden dit artikel naar de prullenmand verwezen. In de Staatsregeling, titel III, artikel XXXII (het voormalige artikel 92), was artikel 92.4 dan ook verdwenen. Sterker nog, dit artikel werd nu vooraf gegaan door artikel XXXI, dat stelde: ‘Geen Lid van dit Ligchaam [het Vertegenwoordigend Ligchaam] vertegenwoordigt immer eenig afzonderlijk gedeelte des Volks, noch ontvangt eenen bijzonderen Lastbrief’.⁸⁹

Daarmee was echter nog onvoldoende antwoord gegeven op de vraag wat de volksvertegenwoordigers dan wél vertegenwoordigden.

⁸⁷ Representanten Nuhout van der Veen, Van Manen, Verhoysen, Van Hooff, Vreede, Blok, Gevers, Midderigh en Van Zonsbeek; *Ibidem*, 752-757.

⁸⁸ Representanten Trip en Siderius; *Ibidem*, 750-751.

⁸⁹ *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798*, 79.

Eén volk of negen volkeren?

De unitarissen stelden onomwonden vast dat de volksvertegenwoordigers ‘het’ Nederlandse volk vertegenwoordigden. De eenheidsstaat was volgens hen noodzakelijk omdat er slechts één Nederlandse natie was met één ondeelbare soevereine wil. Slechts binnen de eenheidsstaat konden natie en staat samenvallen, waarmee men de wensen van de unitarissen kan bestempelen als nationalistisch.⁹⁰ Nationaal besef was voor de late achttiende eeuw al aanwezig geweest in de Republiek, maar dit ontwikkelde zich pas na 1750 tot een ware vaderlandscultus, toen de ontwikkeling van een nationale communicatiegemeenschap de vorming en verspreiding van een breed gedeeld vaderlandsbeeld mogelijk maakte. In dit verlichte nationaal besef werden vooral eenheid, eendracht en nationale deugden benadrukt, waarmee het natiebesef vooral een cultureel fenomeen was. In de Patriottentijd werd ‘vaderlandsliefde’ echter een politiek wapen. Patriotten (de naam zegt het al) en orangisten claimden beide de ware vaderlandsliefde te belichamen en het vaderlands belang te verdedigen. Van eendracht was geen sprake meer.⁹¹

Na 1795 was er opnieuw sprake van een sterk gepolitiseerde situatie - deze keer binnen het Bataafse kamp – waarin de natie en het nationaal belang inzet werden van en wapens vormden binnen de politieke strijd. Omdat de staatkundige eenheid nu onderwerp van debat was werd het nationaal besef en de discussie daarover nog belangrijker. Stedelijke, lokale en provinciale identiteiten en loyaliteiten hadden in de achttiende eeuw over het algemeen onproblematisch in het verlengde van de nationale identiteit gelegen⁹², maar daar kon nu geen sprake meer van zijn: er lag een duidelijke keuze voor het al dan niet accepteren van het nationale politieke primaat boven de stedelijke of provinciale soevereiniteit. De politieke verdeeldheid van de jaren 1795-1801 (die vanaf 1798 wel minder werd) zette het ideaal van nationale eenheid en eendracht wederom onder druk.

Maar hoewel veel tijdgenoten klaagden over het gebrek aan nationale eenheid, moet geconstateerd worden dat er na 1795 een ongekende promotie van het nationaal

⁹⁰ Ik volg hiermee de bekende definitie van Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Oxford 2006, oorspronkelijke uitgave 1983) 1, dat ‘Nationalism is primarily a political principle, which holds that the political and the national unit should be congruent’. Dat betekent niet dat nationalisme geen culturele dimensie had, integendeel zelfs, maar zoals hieronder zal blijken waren cultuur en politiek in de Bataafse Republiek moeilijk van elkaar te scheiden.

⁹¹ Van Sas, *Metamorfose*, 71-81.

⁹² *Ibidem*, 70.

besef en de nationale identiteit in gang gezet werd.⁹³ Dat werd aan de ene kant *juist* veroorzaakt door de politisering die bij veel Bataven het idee voedde dat een overkoepelend saamhorigheidsgevoel gewenst was. Aan de andere kant poogden de unitarissen uit alle macht te bewijzen dat er wel degelijk zo iets bestond als één Nederlands volk in culturele zin, om zo staatkundige eenheid te legitimeren. Dit ging in tegen de claim van de federalisten in dat het Nederlandse volk staatsrechtelijk en cultureel gezien uit ‘negen volkjes’ bestond. De Bataven introduceerden daarom nationale feesten, maakten plannen voor een nationaal onderwijs waarin ‘vaderlandse’ deugden onderwezen zouden worden, richtten gedenkzuilen op voor vaderlandse helden en beweerden keer op keer dat de Bataafse Republiek ‘Nederlands’ was en niet een kopie van het Franse of Amerikaanse model.⁹⁴

Bataven van unitarische snit lieten geen gelegenheid voorbijgaan om de (oorspronkelijke) eenheid van het Nederlandse volk te benadrukken, zoals hierboven is gebleken. Het nationalisme van de Bataafse Republiek werd echter niet alleen in de politiek geuit, maar ook in de populaire cultuur. In verschillende boeken en prenten die de beschrijving van Nederland en zijn inwoners tot doel hadden werd de Nederlandse identiteit benadrukt en gekoppeld aan staatsvorming.⁹⁵ Politiek en cultureel nationalisme waren na 1795 dan ook nauwelijks van elkaar te onderscheiden, zoals ook blijkt uit wellicht de bekendste beschrijving van het Nederlandse volk uit de Bataafse periode.

In 1797, op het moment dat de grondwetsdiscussie in volle gang was verscheen het derde en laatste deel van het *Ontwerp tot eene algemeene characterkunde*. De auteur was Willem Anthonie Ockerse, toekomstig auteur van de Staatsregeling, medeauteur van het politieke tijdschrift *De Democraten* en overtuigd unitaris. Het boek was een beschrijving en karakterisering van Nederland en zijn inwoners. Beschrijvingen van volkeren en het ‘volkskarakter’ waren in de hele achttiende eeuw populair geweest, en vooral aan het einde van de achttiende eeuw waren er in Nederland vele auteurs te vinden die beschrijvingen gaven van het Nederlandse volk en zijn zeden.⁹⁶

⁹³ Ibidem, 82-85.

⁹⁴ Ibidem, 83-84.

⁹⁵ Eveline Koolhaas-Grosfeld, *De ontdekking van de Nederlander in boeken en prenten rond 1800* (Zutphen 2010) passim, laat dit goed zien aan de hand van het fonds van de Amsterdamse uitgever Evert Maaskamp.

⁹⁶ Frijhoff, ‘Het zelfbeeld van de Nederlander’, 17-23. Koolhaas-Grosfeld, *De ontdekking van de Nederlander*, 75-81, 165-169.

In het *Ontwerp* plaatst Ockerse zich in deze traditie met een poging om het Nederlandse volkskarakter in zijn totaliteit te beschrijven, waarbij hij verschillende klassieke elementen die in dit soort beschrijvingen voorkomen tot een geheel smeedt. Zo beschrijft hij de geschiedenis van de Nederlanden vanaf zijn oorspronkelijke bewoning door de Friezen, waarbij hij net als Bosch stil blijft staan bij de zestiende en zeventiende eeuw om aan te tonen dat de Nederlanders in deze periode verre van vrij waren.⁹⁷ Hij gebruikt de klassieke humorenleer om te verklaren hoe een aantal Nederlandse eigenschappen zijn voortgekomen uit het flegmatieke gestel van de Nederlander, en dat dit weer was voortgekomen uit de klimatologische en geografische omstandigheden. In zijn beschrijving van de verschillende karaktertrekken zijn ook vele oude bekenden te vinden: Nederlanders zijn flegmatisch, vrijheidslievend (en dus republikeins), commercieel en handeldrijvend, godsdienstig, zedelijk en beschaafd zonder al te veel opsmuk.⁹⁸

Toch is het *Ontwerp* een bijzonder boek. Ten eerste omdat Ockerse geen monocausale uitleg geeft van zijn studieobject: het volkskarakter is het resultaat van een *combinatie* van natuurlijke omstandigheden, historische ontwikkelingen en gebeurtenissen, en van buitenlandse invloeden. Dit geeft het werk een bepaalde flexibiliteit die ook het tweede aspect bepaalt: verandering. Hoewel Ockerse overtuigd is van het bestaan van een aantal basale kenmerken van het volkskarakter laat hij keer op keer zien hoe deze kenmerken aan erosie onderhevig zijn, en ook hoe bepaalde kenmerken verdwenen zijn en plaats hebben gemaakt voor nieuwe kenmerken. Ockerse was hier over het algemeen overigens niet gelukkig mee. Vol ongenoegen wijst hij op de paradox dat één van de bepalende kenmerken van Nederland het ‘invoeren van vreemde zeden’ is geweest, en dat dit juist betekende dat een aantal van deze kenmerken verdwenen, met alle gevolgen van dien:

‘Toen wij onze eenvoudige vaderlandsche spijsen met verhittende specerijen begonden aantezetten, toen de Franschen ons hunne prikkelende wijnen, *gouts fines*, en alle raffinements der spijsbereiding leenden [...], toen inderdaad moest de ondermijning van ons Physiek gestel hand over hand toenemen, en de ontaarting volkomen worden.’⁹⁹

⁹⁷ W.A. Ockerse, *Ontwerp tot eene algemeene characterkunde* (Amsterdam; J. Allart 1797, drie delen) deel III, 16.

⁹⁸ Ockerse, *Ontwerp*, 92-95.

⁹⁹ Ockerse, *Ontwerp*, 41.

Maar hoewel Ockerse zijn lezerspubliek oproept om toch vooral Nederlands te blijven en niet achter buitenlandse, en met name Franse modes aan te lopen (een bekende cultuurkritiek die in de achttiende eeuw vooral in de spectatoriale tijdschriften werd uitgedragen¹⁰⁰), ziet hij verandering tot op zekere hoogte als iets onontkooambaars. Dit wordt vooral duidelijk bij zijn bespreking van de provinciale verschillen in de republiek. Ockerse geeft toe dat er grote verschillen zijn tussen de verschillende regio's (het is een 'verwarden mengelklomp'). Daarmee sluit hij aan bij de opvatting die ook in andere beschrijvingen werd geuit dat verscheidenheid een nationaal kenmerk van Nederland is.¹⁰¹

Deze regionale verschillen kunnen – en daar wordt het interessant voor de politieke discussie - volgens Ockerse niet bepaald zijn door etnische verschillen, noch door geografische isolatie. De verschillen zijn ontstaan door de gewestelijke indeling zelf, door politieke beslissingen in het verleden dus.¹⁰² Dit impliceert dat politieke veranderingen in het heden van 1797 op den duur kunnen leiden tot het ongedaan maken van deze regionale verschillen. Maar zelfs al is dit niet het geval, uit Ockerse's betoog komt toch vooral naar voren dat het Nederlandse volkskarakter, met al zijn nuances, schakeringen en verschillen, een 'harmonische eenheid' vormt.¹⁰³

Deze harmonische eenheid was in de periode 1795-1798 onderdeel van het unitarische discours dat tegenover het federalisme werd geplaatst. Federalisten als Willem Queysen, Ambrosius Zubli, Cornelis de Rhoer en Jacob de Mist bleven er in de periode 1795-1798 op hameren dat Nederland ondanks zijn relatief kleine oppervlak een 'groot' land was, gezien zijn hoge bevolkingsdichtheid, de verscheidenheid aan lokale culturen en belangen en de lange federale traditie. Zo kon De Rhoer de opvallende mededeling doen dat Rusland, ondanks zijn enorme omvang, 'kleiner' was dan Nederland. Rusland had een homogene bevolking, een 'natuurlijke eenheid' die een centraal bestuur mogelijk maakte. Nederland, zo betoogde hij, was hier het tegenovergestelde van.¹⁰⁴ Waar de federalisten stelden dat de provincies hun eigen, historische en natuurlijke identiteit hadden, daar meenden de unitarissen dat deze verschillen door politieke beslissingen van despoten waren ontstaan, en in zekere

¹⁰⁰ Kloek en Mijnhardt, 1800. *Blauwdrukken*, 171.

¹⁰¹ Koolhaas-Grosfeld, *De ontdekking van de Nederlander*, 309.

¹⁰² Ockerse, *Ontwerp*, 270-280.

¹⁰³ Ockerse, *Ontwerp*, 92. Koolhaas-Grosfeld, *De ontdekking van de Nederlander*, 166 stelt dat Ockerse zich hiermee onderscheidde van het werk van bijvoorbeeld Maaskamp waarin verscheidenheid meer vooropstond, al plaatst zij ook Maaskamp in het kamp der unitarissen.

¹⁰⁴ *Dagverhaal* deel IV (nr. 272, zitting 23 november 1796) 27.

zin ‘onnatuurlijk’ waren. De gemeenschappelijkheid van de Nederlandse inwoners en hun karaktertrekken was uiteindelijk belangrijker dan de lokale verscheidenheid.

Deze boodschap van nationale eenheid werd in de eerste jaren van de Bataafse Republiek met grote felheid uitgedragen door de voorstanders van de eenheidsstaat. Door Ockerse, in zijn boeken maar vooral ook in het mede door hem geschreven tijdschrift *De Democraten*, alsmede door anderen in unitaristische pamfletten en tijdschriften, en natuurlijk in de Nationale Vergadering.¹⁰⁵ Het beeld van Nederland en zijn bewoners zoals dat door mensen als Ockerse werd verwoord maakte het mogelijk het federalistische argument voor een evenredige vertegenwoordiging per provincie te ontkrachten. Vertegenwoordigers ‘leken’ per definitie op hun kiezers omdat ze dezelfde nationale kenmerken deelden, en dus maakte het niet uit waar vertegenwoordigers vandaan kwamen. Bovendien was er geen sprake meer van een spanning tussen het algemeen belang en het provinciaal belang, die in de plannen van de federalisten aanwezig was. Algemeen belang, volkssoevereiniteit en vertegenwoordiging vloeiden bij de unitarissen ineen tot een harmonieus geheel.

De visies op de Nederlandse volksaard mochten dan verschillend zijn, de Bataven hadden gemeen dat zij allen pleitten voor een grondwet die ‘Nederlands’ van karakter was en geschikt was voor het specifieke karakter van het Nederlandse volk. Hoewel onderdelen van de Franse en Amerikaanse Constituties door zowel federalisten als unitarissen bewonderd werden was de algemene opvatting dat Nederland (wat dat dan ook mocht zijn) een eigen grondwet verdiende die rekening hield met zijn specifieke omstandigheden. Een federalist als Van Swinden had er al voor gewaarschuwd dat Nederland niet de Franse grondwet moest overnemen, maar ook unitarissen als Vreede en Hahn vonden dat: ‘Frankryk heeft zich een Constitutie gegeven voor Frankryk, en wy moeten het trachten voor ons te doen’.¹⁰⁶ De roep om een specifiek Nederlandse Constitutie of Staatsregeling was een algemeen Bataafs verschijnsel, en paste daarmee in de meer algemene promotie van het natiebesef. De Bataven pleitten er dan ook niet voor niets voor om zo veel mogelijk ‘zuiver’ Nederlands te gebruiken, zowel in de Nationale Vergadering als in overheidspublicaties en in de grondwet.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Van Sas, *Metamorfose*, 82-83; zie ook hieronder.

¹⁰⁶ Vreede, *Dagverhaal* deel IV (nr. 368, zitting 6 februari 1797) 793.

¹⁰⁷ Zie hoofdstuk 2, paragraaf ‘Constitutie en vertegenwoordiging’.

Het is duidelijk dat de Bataven in de periode 1795-1798 streden over de vraag welke bestuursstructuur het meest geschikt was om het welzijn van de Nederlandse burgers te bevorderen. Ook is duidelijk geworden dat het federalistische systeem niet per definitie haaks stond op de idealen die de Bataven voor ogen hadden; vrijheid en volksinvloed konden ook binnen een federaal bestuur bestaan. Gedurende deze periode slaagden de unitarissen er echter in om degenen die zich uitspraken tegen de volledige centralisatie van het bestuur en voor provinciale autonomie te identificeren als tegenstanders van de idealen van de revolutie. De federale structuur was volgens hen zo verweven met de politieke praktijken onder het Ancien Régime dat een keuze voor de federatie ook een keuze voor de corporatistische structuur in het algemeen was. In het debat werd de term ‘federalist’ of ‘federalismus’ door tegenstanders dan ook gekoppeld aan het begrip ‘aristocratie’.

De zevenkoppige Hydra en de verderfelijke aristocratie

Aristocratie, een ‘regering door de besten’, had oorspronkelijk niet de negatieve connotaties die het aan het einde van de achttiende eeuw zou krijgen. In zijn klassieke, Griekse betekenis was het een van de mogelijke, en vaak wenselijke vormen van politiek bestuur. Net als de monarchie en de democratie had de aristocratie zijn voor- en nadelen. Veel vroegmoderne politieke denkers hadden, in een traditie die begonnen was met Aristoteles en Polybius, gewezen op het gevaar dat een bestuursvorm maar al te eenvoudig in zijn corrupte vorm kon ontaarden: monarchie in tirannie, aristocratie in oligarchie en democratie in anarchie. Eén van de manieren om deze vicieuze cirkel van verval te stoppen was het combineren van de verschillende regeringsvormen. Deze *regnum mixtum*, waarin monarchale, aristocratische en democratische elementen aanwezig waren zorgden voor balans en stabiliteit van de regering. Aristocratie was dus niet onverenigbaar met een republikeins bestuur, luidde de conclusie van politieke filosofen als Montesquieu.

In de tweede helft van de achttiende eeuw kreeg het begrip aristocratie een meer en meer negatieve invulling. Zo werd Venetië, de stad die eeuwenlang was geroemd om haar aristocratisch republikeins bestuur, steeds vaker gebruikt als een voorbeeld van een ontaarde, corrupte regering, waarin de vrijheid en het geluk van de burgers niet langer gegarandeerd werden.¹⁰⁸ In de Bataafse tijd had men geen goed

¹⁰⁸ Klein, *Patriots republikenisme*, 231-232.

woord meer over voor de ‘Venetiaansche Aristocratie’, die het toonbeeld was geworden van een politiek systeem waarin het volk geen enkele invloed op het bestuur had en waar de macht in handen was van een (te) kleine groep.¹⁰⁹

Tijdens de Patriottentijd kreeg het begrip aristocratie met zijn negatieve connotaties een bredere invulling: in de strijd tussen patriotten en oranjegezinden werd het een containerbegrip voor alle personen en kenmerken die als schadelijk werden gezien in de politiek.¹¹⁰ Een ‘aristocraat’ werd zo in algemene zin een persoon die niet in het algemeen belang handelde, maar in zijn eigen belang. Hij deed er alles aan om zijn macht te behouden en te vergroten, waarbij zijn voornaamste tactieken het ‘kuipen’ en ‘cabaleren’ waren: hij maakte onderlinge afspraken met andere bestuurders en spande in het geheim samen om zich ervan te vergewissen dat de zaken liepen zoals hij wilde. Bovendien legde de aristocraat geen verantwoordelijkheid af voor zijn daden, net zo min als dat hij naar ‘het volk’ wenste te luisteren. De term aristocraat was hierbij de tegenhanger van het positieve woord ‘republikein’ of ‘patriot’, een persoon die wél over de juiste politieke deugden beschikte.¹¹¹

Het gebruik van termen als aristocraat en aristocratie als scheldwoorden met een groot aantal mogelijke betekenissen zette door in de Bataafse periode. Men hoopte op de vestiging van een ‘een Bestuur, ’t welk alle de vakken van ons Staatswezen zal zuiveren van die verpestende misbruiken, die, door Aristocraten uitgedagt en gebezigd, den wortel van onze welvaart doorgeknaagd hebben.’¹¹² Wie deze Aristocraten precies waren en welke de ‘verpestende misbruiken’ bleef echter onderwerp van discussie. De Mist sprak op 1 februari 1797 bij de behandeling van het Plan van Constitutie van aristocratie in de ‘hatelijken zin des woords’, waarmee hij doelde op de neiging van personen om voor zichzelf en hun naasten een permanente plek in het bestuur te verwerven.¹¹³ Hahn had op zijn beurt moeite met de invulling die De Mist gaf aan het begrip aristocratie ‘in den zin van het gewoon verstand’: ‘Wanneer ik zo maar eene oppervlakkige beschrijving der Aristocratie moest geven,

¹⁰⁹ Evers, *Dagverhaal* deel II (nr. 84, zitting 7 juni 1796) 53; Van Zonsbeek, *Dagverhaal* deel IV (nr. 271, zitting 22 november 1796) 22; C.L. van Beyma, *Dagverhaal* deel IV (nr. 358, zitting 31 januari 1797) 711.

¹¹⁰ Klein, *Patriots republikenisme*, 243.

¹¹¹ Ibidem, 243.

¹¹² *Dagverhaal* deel I (nr. 3, zitting 3 maart 1796) 24. Hier wordt een toespraak weergegeven die was gehouden bij een volksfeest in Den Haag.

¹¹³ De Gou, *Ontwerp van constitutie 1797*, deel I, 311.

zou ik liever zeggen, dat haar kenmerk is, openbare poging of verdeckte en geheime list, om zijnen byzonderen wil, zijnen gril der meerderheid op te dringen of voor den algemeenen wil te doen doorgaan'.¹¹⁴ Diezelfde Hahn had twee weken eerder, op 12 januari, al gesproken over een 'Aristocratie der Ryken' die zou ontstaan als alleen de rijken in het land het stemrecht zouden bezitten.¹¹⁵ Daarmee was de betekenis van het begrip juist weer opgerekt, net als door degenen die spraken van een 'Aristocratie der groote Steden', die het platteland zou overheersen in de nieuwe republiek.¹¹⁶

De kern van de begrippen aristocratie en aristocraat, te weten onderdrukking door een beperkte, gesloten groep machthebbers, kwam echter bij al deze verschillende woordgebruiken terug. Een andere constante was de sociaal-culturele betekenis van aristocratie; waar dit begrip in een land als Frankrijk vooral verwees naar de adel was dit in Nederland, waar de machtsbasis traditioneel meer in de steden lag, veel minder het geval. Zowel de leden van de ridderschappen als de leden van de stedelijke elites, de regenten, kregen het etiket aristocraat opgeplakt. Het waren niet alleen de patriotten en later de Bataven die aristocratie breder definieerden dan de adel, ook een conservatieve denker als Adriaan Kluit had in een pamflet uit 1793 de stedelijke elites als aristocraten aangewezen, zij het dat hij hier vooral de personen mee bedoelde die zich tegen de macht van de stadhouder verzetten en de steden als soeverein zagen.¹¹⁷

Het begrip aristocratie zoals dat in de Bataafse tijd werd gebruikt kan niet los worden gezien van deze voorgeschiedenis, die aantoont dat aristocratie als politiek scheldwoord geen term was die uit Frankrijk was geïmporteerd.¹¹⁸ Er was sprake van een voortzetting van het polemische woordgebruik uit de eigen, recente geschiedenis, waaraan in de Bataafse tijd een aantal elementen werd toegevoegd. Verreweg de belangrijkste betekenisverandering van het begrip aristocratie in de Bataafse periode was de koppeling van aristocratie aan federalisme. De voorstanders van de eenheidsstaat probeerden in de periode 1795-1798 om het federalisme, een term die vooral door unitarissen gebruikt en ingevuld werd, synoniem te laten zijn aan

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ *Dagverhaal* deel IV (nr. 325, zitting 12 januari 1797) 450.

¹¹⁶ Krieger, *Dagverhaal* deel IV (nr. 363, zitting 2 februari [in het *Dagverhaal* staat abusievelijk 2 januari vermeld] 1797) 755; Vreede, *Dagverhaal* deel IV (nr. 382, zitting 11 februari 1797) 905.

¹¹⁷ [Adriaan Kluit] Een patriot, *De rechten van den mensch in Vrankrijk, geen gewaande rechten in Nederland. Of Betoog, dat die rechtenijbhet volk van Nederland in volle kracht genoten worden* (Amsterdam; W. Brave 1793) 368-370.

¹¹⁸ Klein, *Patriots republikanisme*, 231-244, met name 243.

aristocratie. Regelmatig spraken de unitarissen over het ‘Federalisme en Aristocratie’, die afzonderlijk konden bestaan maar meestal samen gingen.¹¹⁹ Representant Christiaan Reyns noemde het aristocratie (dat nu zelfs tot een –isme, een ideologie werd gebombardeerd) de ‘zuster van het federalisme’. Zij waren, met een klassieke metafoor, de ‘Scylla en Charibdis’ waar het staatschip veilig tussendoor moest laveren¹²⁰, terwijl het federalisme regelmatig werd voorgesteld als een zevenkoppige Hydra, het monster dat door Hercules was gedood als één van zijn twaalf werken – zie bijvoorbeeld de proclamatie van de couppelegers van 22 januari aan het begin van dit hoofdstuk.

Het mag geen wonder heten dat degenen die voorstander waren van een decentrale staat de beschuldigingen aan hun adres met alle macht probeerden te ontcrachten. De associatie met het ‘aristocratie’ leidde er immers toe dat de aanhangers van het federalistische standpunt werden buitengesloten van het legitieme politieke debat. De ‘echte’ aristocraten, de aanhangers van het stadhoudelijk bewind, waren na 1795 van het politieke toneel verdwenen. Wie doorging voor een aristocraat of er van beschuldigd werd aristocratische denkbeelden op na te houden liep het risico op retorische uitsluiting.

Enerzijds probeerden de federalisten de aanvallen op hun gezag te pareren door te laten zien dat de theoretische fundamenten van het federale bestel het meest overeenstemden met het Bataafse principe van volkssoevereiniteit en de beste garantie bood op vrijheid, gelijkheid en broederschap. Anderzijds gebruikten zij formalistische argumenten die de federalistische zaak van meer legitimiteit moesten voorzien. Vooral het Reglement, dat op 30 december 1795 was vastgesteld door de Staten-Generaal en waarin de regels voor het vormen van een Nationale Vergadering en de procedure voor het ontwerpen van een grondwet waren vastgelegd, was een belangrijk plechtanker voor de federalisten.

Bernardus Nieuhoff, een Gelderse theoloog en hoogleraar te Hardewijk die voor het district Beekbergen in de Nationale Vergadering zat, hield op 30 mei 1796 een toespraak waarin hij nog maar eens uitlegde dat in een land verschillende volksbelangen konden bestaan en dat deze door verschillende personen

¹¹⁹ Brands, *Dagverhaal* deel IV (nr. 269, zitting 22 november 1796) 6-8; Vonk, *Dagverhaal* deel IV (nr. 287, zitting 28 november 1796) 146.

¹²⁰ Reyns, *Dagverhaal* deel IV (nr. 273, zitting 23 november 1796) 35.

vertegenwoordigd konden worden.¹²¹ Hij was door het volk aangesteld als vertegenwoordiger om de regels van het Reglement, dat op dat moment immers de enige wettige basis onder de Nationale Vergadering vormde, na te leven. Hij zag het Reglement als lastbrief, in dit geval op te vatten als een mandaat van het volk, en meldde zijn toehoorders dat hij niet van plan was om hiervan af te wijken. Weliswaar was het Reglement niet door het volk goedgekeurd in een referendum, moest ook Nieuhoff toegeven, maar het had zich ook niet uitgesproken *tegen* het Reglement, en bovendien had het volk door het kiezen van representanten voor de Nationale Vergadering ingestemd met de strekking van het Reglement. Daarmee was het verdedigen van het federale staatsbestel in lijn met het naleven van de wet, en dus het uitvoeren van de volkswil door gekozen vertegenwoordigers:

‘Eigenlyke, ware, volksvryheid, indien ik die wel en grondig kenne, kenschetst zich door twee eigenschappen: het vrye volk schryft zich zelve de wet, of, om wysgerig te spreken, kiest zyne eigene noodzakelykheid: het vrye volk kiest zyne eigene vertegenwoordigers, handhavers dier wetten.’¹²²

Aan de andere kant hadden de federalisten in de gaten dat ondanks hun pogingen om het federalistische gedachtegoed met formele argumenten te legitimeren het federalisme in een slecht daglicht kwam te staan. Zij probeerden dan ook om de begrippen zelf een andere betekenis te geven. Van Marle beklagde zich op 4 oktober 1797 over het feit dat federalisme een scheldwoord was geworden, en dat men het Reglement aristocratisch noemde, terwijl het was gebaseerd op de principes van een representatieve democratie.¹²³ Eerder dat jaar had Vitringa zich ook al verontwaardigd uitgelaten over het ‘eeuwige geroep van Federalisme’. Werd het niet eens tijd om vast te stellen wat het federalisme nu eigenlijk was?

‘Het is hoog tyd Burgers Representanten, dat men de waare betekenis van dien naam eens bepaale en vaststelle, om uit te maken, of ware uniteit bestaat in het overwicht van de belangen en uitzichten van een zeker gedeelte der Republicq en of wááre eenheid niet algemeenheid van geluk medebrengh; kortom, of de belangen der minvermogende Gewesten niet even zeer in de schaal behoren gebracht te worden, als die der overige, zo dat men dus Federalist kan heten, wanneer men cordaat voor de belangen van dezen uitkomt, en zonder omwegen staande houdt, dat de laatsten even zeer als de

¹²¹ *Dagverhaal* deel II (nr. 78, zitting 30 mei 1796) 5-8.

¹²² *Ibidem*, 8.

¹²³ De Gou, *Staatsregeling van 1798*, deel I, 20.

anderen behoren beschouwd te worden, als aangelegen gedeelten van 't geheel, en voor dezelve als zodanigen gezorgd'.¹²⁴

Vitringa had er geen probleem mee als men hem een federalist noemde, zolang men maar bedacht dat een federalist geen aristocraat was, en dat een federalist net zo goed vóór het Bataafse beginsel van volksoevereiniteit stond als ieder ander.

Ook de *Heraclyt en Democryt*, het tijdschrift van de Friese federalist Reinier Dibbetz, besteedde aandacht aan het gebruik van de term Federalist en Federalisme.¹²⁵ Volgens de *Heraclyt en Democryt* waren deze woorden ten onrechte scheldwoorden geworden. In Frankrijk en de Verenigde Staten had het federalisme aan de wieg gestaan van de revolutionaire omwentelingen. In Amerika golden de Federalisten nog steeds als degenen die de één en ondeelbaarheid in de grondwet hadden vastgelegd – het feit dat het werk waarin het ideaal van de eenheid werd uitgedragen de *Federalist* heette sprak volgens Dibbetz boekdelen – maar in Frankrijk was het volgens hem helaas anders gelopen. Daar was men de federalisten vanaf 1789 gaan vervolgen als vijanden van de revolutie, een praktijk waar pas na de val van Robespierre een einde aan was gekomen.¹²⁶

Omdat de federalisten de ware representanten van de revolutionaire idealen waren geweest vermoedde de *Heraclyt en Democryt* dat achter hun vervolging een monarchistisch complot was schuilgegaan. Hiermee werden de unitarissen impliciet beschuldigd van ofwel terroristische neigingen ofwel van het samenspannen met de stadhouder. Dibbetz probeerde zo het begrip unitaris negatief te definiëren en tegelijkertijd het begrip federalist een positieve connotatie mee te geven; men zou trots moeten zijn op het dragen van deze naam, net zoals de Nederlandse opstandelingen tegen Filips II zich getooid hadden met het scheldwoord geuzen en de Fransen van 1789 er trots op waren zichzelf *sans-culotte* te noemen. Het federalisme

¹²⁴ *Dagverhaal* deel IV (nr. 382, zitting 11 februari 1797) 904. Vergelijk de opmerking van C. Rogge in diens *Geschiedenis der Staatsregeling*, 51, dat 'de naam Foederalist in algemeenen haat zijnde, men nieuwe naamen en wendingen poogde op te sporen om onder derzelver kleed te behouden'.

¹²⁵ *Heraclyt en Democryt* (Amsterdam; Albert van der Kroe etc. 3 dec. 1796 - 20 jan. 1798, 54 afleveringen) no. 7, zaterdag 14 januari 1797, 97-112.

¹²⁶ Dibbetz verwijst hier waarschijnlijk naar de strijd tussen de Girondijnen en de Jacobijnen en de federalistische opstand van 1792-1793, toen een aantal provinciesteden (aanhangers van de Girondijnen) in opstand kwamen tegen het bewind in Parijs, een opstand die door Robespierre en de zijnen bloedig werd neergeslagen. Zie Paul R. Hanson, *The Jacobin Republic Under Fire. The Federalist Revolt in the French Revolution* (University Park Pennsylvania 2003).

was het ‘troetelkind der Vryheid’, en daarom mocht men de schrijver rustig voor een federalist uitschelden: ‘ik zal er roem op dragen’.¹²⁷

Anderen lieten de besmette term federalist liever links liggen: zij beweerden bij hoog en bij laag geen ‘federalist’ te zijn, om vervolgens federalistische standpunten naar voren te brengen,¹²⁸ of zij beweerden voorstander te zijn van een ‘gemodificeerde eenheid’, wat volgens hun natuurlijk iets heel anders was dan ‘federalisme’.¹²⁹ Deze uitlatingen laten zien dat de termen federalist en federalisme, gelijkgesteld aan aristocratie, de negatieve *counter concepts* werden van positieve politieke begrippen als ‘patriot/patriottisme’ en ‘republiek/republikeins’. De grote groep gematigde Bataafse revolutionairen – vaak aangeduid met de term moderaten – wenste dan ook niet met de term federalist geassocieerd te worden, ondanks hun weerzin tegen de volledige invoering van de eenheidsstaat.

De overwinning van de eenheidsstaat

De staatsgreep van 22 januari 1798 en de invoering van de Staatsregeling was dan ook een bittere pil voor federalisten en moderaten. Eenheid, zo bleek uit de Staatsregeling van 1798, betekende een centrale wetgevende macht die de ondeelbaarheid van de volkssoevereiniteit belichaamde. De provincies verdwenen om plaats te maken voor acht departementen, waarvan de besturen werden gedegradeerd tot ‘Administratieve Ligchaamen, ondergeschikt en verantwoordelijk aan het Uitvoerend Bewind’. Die departementen werden naar Frans voorbeeld genoemd naar wateren en waterwegen: Eems, Oude IJssel, Rijn, Amstel, Texel, Delf, Dommel en Schelde en Maas. De nieuwe namen en grenzen waren bedoeld om te benadrukken dat de nieuwe staat in niets meer leek op de oude Republiek.¹³⁰

De indeling was tevens bedoeld om bestuurlijke eenheden te creëren die in inwonertal zo veel mogelijk hetzelfde waren. Zij moesten gelijkvormiger, en daarmee ook gelijkjer worden. De rationale achter deze nieuwe indeling was in januari 1797 al verwoord door de volksvertegenwoordiger Jacobus Janssen, die in de Nationale Vergadering een voorstel had gedaan om de Republiek in elf departementen in te delen. Hij beweerde dat de oude indeling niet kon worden aangehouden, ‘om dat deze

¹²⁷ *Heraclyt en Democryt*, no. 7, zaterdag 14 januari 1797, 105.

¹²⁸ Zoals bijvoorbeeld Hendrik Teding van Berkhout, *Dagverhaal* deel IV (nr. 286, zitting 28 november 1796) 137.

¹²⁹ J.A. de Vos van Steenwijk, *Dagverhaal* deel III (nr. 264, zitting 22 november 1796) 756.

¹³⁰ Rosendaal, *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798*, 33, 98.

verdeeling geheel onevenredig is – Het een gedeelte overtreft het ander zeer ver in vermogen, bevolking en uitgestrektheid, dat, naar den loop der afwisselende omstandigheden, zeer nadelige gevolgen zoude kunnen hebben.’¹³¹ Volledige gelijkvormigheid was gezien de verschillen in bevolkingsdichtheid niet mogelijk, maar de nieuwe indeling in acht departementen gaf wel uitdrukking aan deze wens tot evenredigheid, die werd gekoppeld aan de gelijkheid.

De invoering van een eenheidsstaat waarin de soevereiniteit van steden en provincies geheel was verdwenen en waarvan de geografische indeling volledig werd herzien stuitte in de jaren na 1798 op veel weerstand. Lokale overheden bleken vaak nauwelijks bereid enige medewerking aan het centralisatieproces te verlenen.¹³² Dat mag niet verbazen gezien het feit dat al deze overheden hun macht en bevoegdheden als sneeuw voor de zon zagen verdwijnen, en na 1798 nog slechts de wetten uit Den Haag mochten uitvoeren. Zij werden daarin gecontroleerd door commissarissen die vanuit Den Haag de departementen ingestuurd werden.

Een van de belangrijkste argumenten die in en na 1800 door een deel van de Bataven naar voren werd gebracht bij hun eis voor een vervroegde herziening van de Staatsregeling was dan ook de doorgeschoten bestuurlijke centralisatie. In het voorjaar van 1801 werd een nieuw grondwetsontwerp aan de Eerste Kamer gepresenteerd waarin de centralisatie van het bestuur gedeeltelijk werd teruggedraaid. De verdeling van de Republiek in acht departementen bleef gehandhaafd, maar de besturen van de departementen en municipaliteiten zouden meer zeggenschap krijgen over ‘huishoudelijke’ zaken. Deze wijzigingen werden verdedigd door het Kamerlid Appellius, die opmerkte dat de departementale besturen volledig uitvoerend waren geworden, en moesten luisteren naar een commissaris die ‘in byna alle gevallen nutteloos, of een verklikker en bemoeial is. [...] Alomme heeft men gelykvormigheid gewild, waar men zich tot de eenheid had moeten bepalen’.¹³³

Het voorstel voor het gedeeltelijk terugdraaien van de centralisatie leidde tot weinig discussie in de Kamer. De meeste vertegenwoordigers konden zich wel vinden in de kritiek van Appellius dat het nieuwe systeem veel te wensen overliet en dat een meer geleidelijke omvorming van de staatsstructuur de beste oplossing was. Er was

¹³¹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 319, zitting 10 januari 1797) 403.

¹³² Schama, *Patriotten en bevrijders*, 430-435.

¹³³ *Dagverhaal der handelingen van het vertegenwoordigend lichaam des Bataafschen volks* (Den Haag; Swart en comp., deel 14 uitgegeven door J.J. Stuerman; 1798-1802, 14 delen) (hierna: *Dagverhaal VL*) deel XII (nr. 1333, zitting 5 juni 1801) 451.

echter wel veel weerstand tegen de opvatting dat hiervoor ook de grondwet veranderd moest worden. Vele Kamerleden betoogden dat de Staatsregeling voldoende ruimte liet voor de terugvloeiing van ‘huishoudelijke zaken’ naar de departementen en gemeenten. Zolang de hoogste soevereine macht vertegenwoordigd bleef door het nationale parlement was er grondwettelijk geen bezwaar tegen een zelfstandig optreden van de lokale besturen op bepaalde beleidsterreinen, zo stelden zij.¹³⁴

Die nieuwe grondwet zou er desalniettemin komen, wederom na een staatsgreep. In de Staatsregeling van 1801 kregen de departementen de namen van de oude provincies terug. De centralisatie van de staat werd gedeeltelijk teruggedraaid doordat de departementen over meer zaken zelf konden beslissen. Dat betekende echter niet dat het bestuursmodel van de oude Republiek der Zeven Verenigde Provinciën terugkeerde: het Gemenebest bleef ‘één en ondeelbaar’, en bovendien bleef Brabant een zelfstandig departement.¹³⁵ Van een federaal bestel zou het dus niet komen, niet in de Bataafse Republiek en ook daarna niet.

De aantrekkelijkheid van het federalisme had te lijden onder een aantal zaken, en bleek uiteindelijk onvoldoende. Hierboven is betoogd dat het begrip ‘federalisme’ door de voorstanders van de eenheidsstaat op succesvolle wijze werd gekoppeld aan het functioneren van het bestuur van de oude Republiek, dat volgens de Bataven ‘aristocratisch’ en daarmee verkeerd was geweest. In meer positieve zin betoogden de unitarissen dat staatkundige eenheid oplossingen bood voor de problemen waar Nederland al een tijd mee kampte: economische en militaire achteruitgang, en trage politieke besluitvorming. De unitarissen wisten bovendien een historisch narratief te presenteren waarin staatkundige eenheid werd voorgesteld als de oorspronkelijke staat van de inwoners van de Nederlanden, en de verdeling in provincies als een latere aberratie van die eenheid. De provincies waren het resultaat geweest van de heerszucht van tirannen, die hadden geprofiteerd van de onderlinge verdeeldheid die de provinciale indeling tot gevolg had gehad. Voortbouwend op het achttiende-eeuwse natiebesef bepleitten de unitarissen dat er slechts één Nederlands volk bestond. Dat volk was soeverein en kon dus slechts op één niveau vertegenwoordigd worden: het nationale niveau.

¹³⁴ De deliberaties over het rapport van Steyn Parvé duurden van 4 juni 1801 tot 11 juni 1801 (*Dagverhaal VL* deel XII, 373-547).

¹³⁵ *De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1801* (Den Haag 1801) 4 (artikelen 20 en 21).

Volkssoevereiniteit en eenheid werden door de unitarissen in elkaars verlengde gepresenteerd als alternatieven voor verdeeldheid en ongelijkheid. Het is deze boodschap, en de krachtige slogan van ‘één en ondeelbaarheid’ die het grootste probleem vormde voor de voorstanders van een federatief bestel. Want ook de federalisten onderschreven de beginselen van eenheid en gelijkheid, en het principe van volkssoevereiniteit. In 1796 beschreef de federalistische representant Ambrosius Zubli uit Amsterdam vol overgave zijn ideale samenleving:

‘Eenheid is volmaaktheid! De gantsche schepping is één; vervuld met miljoenen treffende verscheidenheden; allen met orde uit dezelfde eenheid voortvloeiende, zonder botsing, zonder benadeeling van den bloei en welvaart van het minste gedeelte van dat aanbiddelyk geheel!’¹³⁶

Streven naar eenheid stond voor Zubli gelijk aan het streven naar volmaaktheid, waarbij hij overigens wel aantekende dat volmaaktheid waarschijnlijk nooit bereikt zou worden. Maar door eenheid als volmaaktheid te bestempelen, en verdeeldheid te veroordelen beperkten de federalisten hun verbale speelruimte. Zij beaamden dat politici geen deelbelangen dienden te vertegenwoordigen (dit zou leiden tot verdeeldheid), maar hoe kon dat gerijmd worden met een federatie waarin vertegenwoordigers slechts een deel van het land vertegenwoordigden? Zij stelden net als andere Bataven dat de gelijkheid de basis vormde onder de samenleving, maar hoe konden ze dat, aldus de unitarissen, rijmen met de ongelijkheid in macht, financiële positie en grootte van de verschillende provincies? Zij omarmden het beginsel van volkssoevereiniteit, maar – wederom de unitarissen – hoe konden ze dit doen als ze tegelijkertijd de verschillende provincies soeverein wilden laten zijn?

De situatie van de Nederlandse federalisten kan vergeleken worden met de positie van de Amerikaanse *Anti-Federalists* in de jaren 1780. Die verzetten zich tegen het plan van de zogeheten *Federalists*, die meer macht van de staten over wilden hevelen naar de nationale regering en een grondwet wilden waarin deze nieuwe verhoudingen tot uitdrukking kwamen: de Amerikaanse grondwet van 1787. De *Anti-Federalists* waren van mening dat er niet getornd diende te worden aan de soevereiniteit van de individuele staten, en dat volksvertegenwoordigers op het nationale niveau een duidelijk beeld moesten hebben van de wensen en belangen van degenen die hen verkozen hadden. Het was hun taak deze belangen te verdedigen. De

¹³⁶ *Dagverhaal* deel IV (nr. 269, zitting 22 november 1797) 3.

Federalists bestreden deze denkbeelden met name in een bundeling van artikelen, de *Federalist Papers* of *Federalist* (het geschrift waar Dibbetz ironisch genoeg naar had verwezen bij zijn verdediging van het Nederlandse federalisme) die in 1787 en 1788 verschenen waren.

De auteurs, Alexander Hamilton, John Jay en James Madison verweten hun politieke tegenstanders dat zij niet begrepen dat kleine republieken die onafhankelijk opereerden tot het verleden behoorden; grote republieken waren volgens hen stabiel en hadden een betere regering. Bovendien zouden de VS hun beginnende rol als wereldrijk niet kunnen vergroten als zij een confederatie bleven.¹³⁷ Daarnaast, en hier wijkt de Amerikaanse discussie af van de Nederlandse, pleitte James Madison voor een grote ('extended') republiek omdat in een grote republiek het aantal deelbelangen zo groot zou zijn dat overheersing door groepen met deelbelangen (facties) niet mogelijk zou zijn. Dat risico was volgens Madison wel aanwezig in kleine republieken, en dus ook binnen de Amerikaanse confederatie.¹³⁸ Madison's beroemde argument uit de *Federalist 10* werd niet ingezet in de Bataafse grondwetsdiscussies, waarin de gedachte overheerste dat deelbelangen onderdrukt moesten worden in plaats van tot in het oneindige vermenigvuldigd. Een gedachte die het voor de Nederlandse unitarissen mogelijk maakte om de federalisten een zwaar verwijt te maken: zij zouden alleen maar opkomen voor provinciale belangen in plaats van voor het algemeen belang.

In de historiografie is de mislukte poging van de *Anti-Federalists* om de grondwet tegen te houden wel geweten aan een gebrek aan visie en ideologie, iets waar de *Federalists* wel over beschikten. Zij worden veelal gezien als 'men of little faith', die op hun best een klassieke manier van politiek denken aanhingen die aan het einde van de achttiende eeuw aan het verdwijnen was¹³⁹, maar die vaker een gebrek aan coherente ideeën verweten is.¹⁴⁰ Uiteindelijk slaagden de *Federalists* erin

¹³⁷ Joel A. Johnson, 'Disposed to Seek Their True Interests: Representation and Responsibility in Anti-Federalist Thought', *The Review of Politics*, 66.4 (2004) 649-673.

¹³⁸ Voor een bespreking van het argument van Madison in de *Federalist Papers*, zie o.a. David F. Epstein, *The Political Theory of The Federalist* (Chicago etc. 1984) 59-110; Lance Banning, *The Sacred Fire of Liberty. James Madison and the Founding of the Federal Republic* (Ithaca etc. 1995) 202-14; Jack N. Rakove, *James Madison and the Creation of the American Republic* (New York 1999) 44-52.

¹³⁹ Bijvoorbeeld door Pocock in zijn *Machiavellian Moment*; zie Johnson, 'Disposed to Seek Their True Interests', 649.

¹⁴⁰ Cecilia M. Kenyon, 'Men of Little Faith: The Anti-Federalists on the Nature of Representative Government', *The William and Mary Quarterly*, 12.1 (1955) 4-43; Manin, *The Principles of Representative Government*, 114. De *Anti-Federalists* krijgen een vriendelijkere behandeling in

politieke begrippen als representatie en republiek volgens hun eigen regels te definiëren, en daarmee hun tegenstanders weg te zetten als niet-republikeins.¹⁴¹

De Bataafse federalisten hebben evenmin staande ovaties gekregen van historici. Zij zijn vooral beoordeeld als behoudende patriotten die de Unie van Utrecht weliswaar wilden aanpassen maar niet opheffen – een conservatieve houding die C.H.E. de Wit er zelfs toe bracht het discours van de unitarissen over te nemen en de federalisten als aristocraten te betitelen.¹⁴² Hoewel het eerste oordeel grotendeels klopt – de federalisten wilden immers minder bestuurlijke verandering dan de unitarissen – is helaas zelden de vraag gesteld waarom zij het federatieve bestel wilden behouden, naast het argument dat het beter is het bestaande te verbeteren dan het oude te vernietigen. Op die vraag heb ik in dit hoofdstuk een antwoord gegeven, en tegelijkertijd duidelijk gemaakt welke betekenissen het begrip eenheid kon hebben voor de Bataven.

Johnson, 'Disposed to Seek Their True Interests', en in Jack N. Rakove, *Original Meanings. Politics and Ideas in the Making of the Constitution* (New York 1996) 161-203.

¹⁴¹ Terence Ball, 'A Republic – If You Can Keep It', in: Terence Ball en J.G.A. Pocock ed., *Conceptual Change and the Constitution* (Lawrence 1988) 137-164.

¹⁴² De Wit, *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland*, 139. Ook Kossmann, die weinig ophad met de unitarissen en hun 'overspannen nationale trots' en bescheiden aandacht had voor de politieke denkbeelden van de federalisten, hield vast aan de omschrijving 'de federalisten vormden de conservatieve en min of meer aristocratische vleugel van de patriotten'; Kossmann, *De Lage Landen* deel I, 83, 85.