



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.

2 Tussen anarchie en overheersing

De invoering van de vertegenwoordigende democratie

Op 30 juni 1796 verscheen het eerste nummer van het tijdschrift *De Democraten*. In het openingsnummer ontvouwden de redacteurs Isaac Gogel en Willem Ockerse wat volgens hen de hoofdoogmerken van de revolutie waren. Geheel in lijn met de titel van het tijdschrift stelden zij dat het oppermachtige volk zijn eigen meester wilde zijn.¹ Als men recht zou doen aan deze wens in een politiek systeem dat ‘behoorlijk geregeld’ was, dan zou de ‘democratische droom’ die in het tweede nummer van het tijdschrift vermeld werd uit kunnen komen.² De claim dat de enige juiste regeringsvorm een geordende democratie is was waarlijk revolutionair in de late achttiende eeuw. De politieke revoluties uit deze tijd, waaronder de Bataafse, staan dan ook aan de basis van de ontwikkeling van de moderne democratie. Niet alleen omdat het ideaal van de vertegenwoordigende democratie werd uitgedragen, maar ook omdat deze werd ingevoerd op tot dan toe en tot lang daarna ongekende schaal: het percentage stemgerechtigden lag in de Bataafse Republiek op ongeveer twintig procent van de totale bevolking.³ Maar wat betekende ‘democratie’ voor de Bataven, en waar was hun democratie een antwoord op?

¹ *De Democraten* (Amsterdam; Crajenschot etc. 1796-1798, drie delen) deel I, no. 1 (30 juni 1796) 3-4.

² *De Democraten*, deel I, no. 2 (7 juli 1796) 8.

³ D.A.J. Overdijk, ‘Regeling en praktijk van het algemeen kiesrecht in Nederland in de jaren 1795-1798’, in Moorman van Kappen en Coppens, *De Bataafse omwenteling en het recht*, 55-77, aldaar 77; Overdijk stelt dat er ongeveer 90 stemgerechtigden waren op een grondvergadering van 500 inwoners. Die verhouding komt overeen met het aantal stemgerechtigden dat door het wetgevend lichaam werd opgegeven voor het referendum van 1801: 416.419 stemgerechtigden; De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, 292, op een totale bevolking (volgens de census van 1795) van 1.880.463 inwoners; *Volkstelling in de Nederlandsche Republiek, uitgegeven op last der commissie tot het ontwerpen van een plan van constitutie voor het volk van Nederland* (Den Haag 1796) 131. Het percentage komt daarmee uit op iets meer dan 20 procent. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de oranjegezinden waarschijnlijk meegeteld zijn in dit overzicht, maar dat zij in de praktijk vaak niet stembevoegd waren omdat men een eed tegen de stadhouder moest zweren alvorens in het stemregister ingetekend te kunnen worden (zie ook hoofdstuk 3). Na de restauratie van 1813 zou het aantal stemgerechtigden tot de late negentiende eeuw tussen de twee en vijf procent schommelen; Blok, *Stemmen en kiezen*, 250-252, 266-270, waarmee het stemrecht tijdens de Bataafse Republiek het ruimste was dat tot 1917 gold; H.H. Zwager, *De motivering van het algemeen kiesrecht in Europa* (Groningen 1958) 161; vergelijk Jos de Jong, ‘...Om door het volk te worden onderzocht, en goed- of afgekeurd.’ *Een onderzoek naar de uitslagen van de referenda van 8 augustus 1797 en 23 april 1798* (ongepubliceerde doctoraalscriptie Universiteit Leiden 2007) 76.

Volkssoevereiniteit en democratie in de Patriottentijd

Een democratie, zo luidde de algemene conclusie in vroegmodern Europa, was geen wenselijke en uitvoerbare regeringsvorm. Het woord werd geassocieerd met zijn oorsprong, die lag in het klassieke Athene waar de burgers zichzelf hadden bestuurd. De Atheense burgers (ongeveer tien procent van de bevolking) maakten allen deel uit van de wetgevende vergadering. De uitvoerende instituties werden door middel van loting en roulatie bemand door burgers die zich voor deze posities beschikbaar stelden. De Atheense democratie was direct en gebaseerd op de politieke gelijkheid van haar burgers.⁴

Het Atheense experiment en de democratie in het algemeen werden door de meeste klassieke filosofen wier werk in latere eeuwen autoriteit zou behouden, zoals Plato en Aristoteles, weinig positief beoordeeld. In een politieke verband waarin iedereen regeerde, waarin iedereen gelijk werd geacht, ontstond chaos. Als iedereen evenveel aanspraak maakte op rechten en macht dan leidde dit tot een situatie van constante strijd om die macht, waarin geen enkel respect bestond voor de positie van de ander. Dit ondermijnde de sociale verhoudingen en de stabiliteit van de samenleving, en gaf vrij spel aan het najagen van eigenbelang en groepsbelang, in plaats van het algemeen belang. Deze politiek-theoretische uiteenzetting werd door de klassieke filosofen onderstreept door te wijzen op het ongelukkige einde van de Atheense democratie.⁵

Democratie, gelijkgesteld aan chaos en het najagen van eigenbelang, was vooral een negatief begrip in de klassieke en vroegmoderne politieke theorie. Dat betekende niet dat volksinvloed of bepaalde vormen van zelfbestuur per definitie slecht waren. Zo bestond er de theorie van de gemengde regeringsvorm, die er van uitging dat een politieke orde elementen van de drie mogelijke regeringsvormen (monarchie, aristocratie en democratie) in zich diende te verenigen. De belangrijkste reden hiervoor, zo was uit het werk van onder andere Aristoteles en Polybius naar voren gekomen, was de neiging van een 'pure' regeringsvorm om te vervallen in zijn corrupte vorm. In deze theorie van de gemengde regeringsvorm was dus een rol weggelegd voor een democratisch element, maar bleef 'democratie' als zelfstandige regeringsvorm onwenselijk.⁶

⁴ John Dunn, *Setting the People Free. The Story of Democracy* (Londen 2005) 34-37.

⁵ Dunn, *Setting the People Free*, 45-48; Held, *Models of Democracy*, 30-31.

⁶ Dunn, *Setting the People Free*, 55-56.

In het republikeinse denken was een ander element aanwezig, en dat betrof de opvatting dat in een republiek de macht niet lag bij een vorst (dat was precies het verschil tussen een republiek en een monarchie) maar bij het collectief van de burgers.⁷ Dat betekende niet dat een republiek volgens republikeinse politieke denkers een democratie was, integendeel zelfs. Het betekende vooral dat arbitraire machtsuitoefening onmogelijk werd gemaakt door controle op die macht, waardoor de burgers van een republiek vrij waren en bleven. Bovendien gold dat slechts een beperkt deel van de bevolking geacht werd deel te kunnen nemen aan het politieke leven: de onafhankelijke burgers, die als actieve leden van de politieke gemeenschap bijdroegen aan het behoud ervan.⁸

Dat neemt niet weg dat er in de late zeventiende eeuw in de Republiek auteurs waren geweest die een meer democratische vorm van republikeins bestuur bepleitten, zoals Spinoza en de gebroeders De la Court. De Britse historicus Jonathan Israel heeft het werk van met name Spinoza aangewezen als oorsprong en kern van een ‘radicaal verlicht’ gedachtegoed waarin menselijke gelijkheid en democratie belangrijke beginselen waren.⁹ In de Republiek zelf lijkt het democratisch republikanisme zich echter niet tot een traditie te hebben ontwikkeld, en er is evenmin consensus over de vraag of er wel sprake was van een consistent radicaal verlicht discours dat inhoudelijk vorm gaf aan de revoluties van de late achttiende eeuw.¹⁰

Het lag gezien de positie van het begrip democratie in het politieke discours van de vroegmoderne tijd dus niet voor de hand dat dit woord enige populariteit zou krijgen. Aan het begin van het Nederlandse revolutietijdvak was hier ook geen sprake van. De patriotten maakten gebruik van een historisch betoog, dat gericht was op het terugvorderen van oorspronkelijke rechten en privileges die in hun ogen door de

⁷ ‘Introduction’, in: Van Gelderen en Skinner, *Republicanism, Volume I*, 2-5.

⁸ Ibidem. Voor de discussies in de Republiek over de betekenis van republikanisme en monarchie, zie W.R.E Velema, ‘That a Republic is better than a Monarchy’: Anti-monarchism in Early Modern Dutch Political Thought’, in: Van Gelderen en Skinner, *Republicanism, Volume I*, 9-27; Idem, *Republicans*, passim.

⁹ Israel, *Radical Enlightenment*, 12, 22, 175-327.

¹⁰ Een kritische bespreking van de Israel’s boek en these is onder meer te vinden in Anthony J. La Vopa, ‘A New Intellectual History? Jonathan Israel’s Enlightenment’, in *The Historical Journal* 52 (2009) aflevering 3, 717-738; zie ook Stuurman, *De uitvinding van de mensheid*, 483-484. Voor de kritiek op de invloed van de radicale verlichting in de Republiek, zie o.a. het themanummer van *De Achttiende Eeuw* 41 (2009) aflevering 2, met commentaren van Wiep van Bunge, ‘The Modernity of Radical Enlightenment’, 137-143, Joris van Eijnatten, ‘What if Spinoza never happened?’, 144-149 en Wyger Velema, ‘Jonathan Israel and Dutch patriotism’, 150-158. Zie ook Klein, *Patriots republikanisme*, 41.

stadhouder waren ontvreemd, in een poging om de stadhouder in de gewenste positie van dienaar van de soevereine Staten terug te dringen.¹¹

Maar al snel bleek dat in dit betoog een vernieuwend element aanwezig was dat verstrekkende consequenties had: de volkssoevereiniteit. Dat principe had een belangrijke rol gespeeld in het Amerikaanse revolutionaire discours en had via Amerikaanse en Britse revolutionaire geschriften de Republiek en de patriotten bereikt. Verpakt in een historisch betoog van ‘grondwettige herstelling’ begonnen verschillende patriotse auteurs de legitimiteit van het politieke bestel van de Republiek als geheel aan te vallen. Zij betoogden dat de oorspronkelijke soeverein, het volk, deze soevereiniteit nooit aan de Staten of aan de stadhouder had overgedragen, en dat dit ook helemaal niet kon omdat de soevereiniteit niet overdraagbaar was.¹² De jonge patriot Rutger Jan Schimmelpenninck legde in zijn in 1785 gepubliceerde dissertatie uit dat het volk weliswaar het bewind, het *summum imperium*, in handen kon, en zelfs moest stellen van vertegenwoordigers, maar dat de soevereiniteit hiermee niet overgedragen werd. Deze macht, de *majestas*, bleef bij het volk dat deze macht te allen tijde kon uitoefenen.¹³ Het principe van de volkssoevereiniteit had daarmee een belangrijke consequentie: de uitoefening van politieke macht door bestuurders, of het nu stadhouders of regenten waren, was geen door God gegeven of historisch gegroeide vanzelfsprekendheid, maar een tijdelijk en voorwaardelijk voorrecht.

Het patriotse principe van volkssoevereiniteit kon op weinig bijval rekenen van orangistische en conservatieve toeschouwers. Critici als Elie Luzac en Adriaan Kluit verzetten zich in hun commentaren tegen de opvatting dat de soevereiniteit permanent bij het volk lag. Hoewel er sprake had kunnen zijn van een hypothetische oorspronkelijke volkssoevereiniteit (in het historische betoog van de patriotten), volgde volgens hen uit de aard van het begrip soevereiniteit dat deze overgedragen kon en moest worden. De oorspronkelijke soevereiniteit had bestaan in de vorming van een samenleving door individuen op vrijwillige basis. Met de keuze voor een bepaalde regeringsvorm werd de soevereiniteit uit handen gegeven. Deze overdracht was noodzakelijk om harmonie en rust te creëren in de maatschappij; er diende een opperst gezag te zijn waar elk lid van de maatschappij zich aan onderwierp. In hun

¹¹ Leeb, *Ideological Origins*, 279; Klein, *Patriots republikenisme*, 4, 284.

¹² Klein, *Patriots republikenisme*, 216-223; Velema, *Republicans*, 125-126.

¹³ Schimmelpenninck, *Verhandeling over eene wel ingerigte volksregering*, 4-6.

ogen hadden alle gezaghebbende politieke denkers van de afgelopen eeuwen, van Pufendorf en De Groot tot Locke en Hobbes, aangetoond dat deze overdracht van de soevereiniteit aan de basis stond van het maatschappelijk contract.¹⁴

Commentatoren die zich verzetten tegen de patriotse ideeën wezen ook op de in hun ogen onwenselijke consequentie die de leer van de volkssoevereiniteit had. De enige regeringsvorm die paste bij een samenleving waarin het volk de hoogste macht bezat, was immers een democratie. Een zuivere democratie, zo volgden zij de bekende kritiek, was echter gedoemd om te vervallen in anarchie. In een samenleving waarin allen regeerden, daar regeerde niemand, en het gebrek aan regeerders die het pleit beslechtten leidde tot burgeroorlogen en algemene chaos. Demagogen zouden de kans grijpen om grote delen van het volk, dat niet in staat was weloverwogen politieke beslissingen te nemen, te verleiden en zo de macht te grijpen, met de instelling van een monarchie tot gevolg.¹⁵

Naast de klassieke opvatting dat democratie zou leiden tot een tirannie van de massa, gebruikten de tegenstanders van de patriotten een tweede argument. Een democratische regeringsvorm was niet onmogelijk, maar kon alleen bestaan in kleine samenlevingen met een autarkisch en agrarisch karakter. Deze eigenschappen zorgden voor de sociale gelijkheid en eenvormigheid die nodig waren voor een democratisch bestel. Nederland was, zo stelden zij, met twee miljoen inwoners een groot land, een land dat bovendien een commercieel karakter had. De noodzakelijke gelijkheid en eenvormigheid die nodig waren voor de democratie ontbraken in de Republiek. Nederland had dan ook vooral baat bij rust, en professionele bestuurders die de politiek voor hun rekening namen zodat de eerbare burgers hun tijd konden besteden aan werk en gezin.¹⁶ De patriotten, met hun vermeende wens tot het instellen van een volksregering, waren dus niet de kampioenen van het geknechte volk, maar demagogen die het geluk en de burgerlijke vrijheid van datzelfde volk bedreigden.

De patriotten koppelden volkssoevereiniteit soms inderdaad aan het begrip democratie. In het bekende patriotse werk de *Grondwettige herstelling* viel te lezen

¹⁴ Klein, *Patriots republikenisme*, 207-209; Wyger R.E. Velema, *Enlightenment and conservatism in the Dutch Republic. The Political Thought of Elie Luzac (1721-1796)* (Assen 1993) 162, 172-173; T.J. Veen, 'Van Vranck tot Kluit. Theorieën over de legitimatie van de soevereiniteit der Staten Provinciaal (1587-1795)', in: Ph.H. Breuker en Michaël Zeeman ed., *Freonen om ds. J. J. Kalma hinne : stúdzjes, meast oer Fryslân, foar syn fiifensantichste jierdei* (Leeuwarden 1982) 302-324, aldaar 313-315.

¹⁵ Klein, *Patriots republikenisme*, 208-211. Vooral Cicero werd graag aangehaald om op de gevaren van de democratie te wijzen.

¹⁶ Velema, *Enlightenment and Conservatism in the Dutch Republic*, 160-161; Idem, *Republicans*, 172-173.

dat de oude volkeren die Nederland bewoond hadden een rudimentaire ‘Democratische Constitutie’ hadden gehad.¹⁷ In een ander befaamd patriots geschrift, het *Leids Ontwerp* uit 1785, maakten de auteurs daarbij duidelijk dat het volk een stem in de regering diende te hebben:

‘Het Volk eischt thans, als uit eenen mond, zyn aandeel in de publieke zaaken. De denkbeelden van eenen Republikeinschen Volks-invloed hebben eenen zoo sterken indruk gemaakt, en zulken diepen wortelen geschooten, dat het zedelyk onmogelyk geworden is dezelve uitteroeien.’¹⁸

In zijn dissertatie had Rutger Jan Schimmelpenninck ook gesteld dat de invloed van het volk vorm moest krijgen in een volksregering, die hij omschreef als

‘zoodanig eene soort van Regeering, in welke de leden der Maatschappij, of burgeren, hunne gemeene zaaken zelve bestieren, of dezelve aan anderen, door meerderheid van stemmen verkozen, ter bezorging aanbevelen, behoudens het regt, om hun, aan welken zy zyn toevertrouwd, naar goedvinden tot den staat der amptelozen burgeren te doen wederkeeren, en derzelve verrichtingen te verbeteren’.¹⁹

Het patriotse discours laat zien dat er een belangrijke conceptuele verandering gaande was in de Patriottentijd: vanuit het principe van de volkssoevereiniteit werden de begrippen democratie en volksregering niet langer alleen maar negatief of als abstractie gebruikt, maar als kader voor concrete hervormingsplannen.²⁰ Toch hadden de critici van de patriotten ongelijk met hun beschuldiging dat de patriotten uit waren op de vestiging van een directe democratie naar Atheens voorbeeld. Zowel Schimmelpenninck als de auteurs van het *Leids Ontwerp* stelden vast dat in een volksregering sprake diende te zijn van een ‘behoorlyke invloed’ van het volk, waarmee bedoeld werd dat alleen gekwalificeerde inwoners van de steden en dorpen een stem zouden moeten krijgen bij de benoeming van de regenten. Het kiezen van

¹⁷ *Grondwettige herstelling, van Nederlands staatswezen zo voor het algemeen bondgenootschap, als voor het bestuur van elke byzondere provincie; geschikt om het voornaam doelwit aan te toonen, waar toe de poogingen van goede regenten en de rekesten van vaderlandlievende burgers moeten strekken* (Amsterdam; J. Allart 1784-1786, 2 delen, Knuttel 20853 (DI. 1); Knuttel 21282 (DI. 2)) deel I, 104-111.

¹⁸ *Ontwerp om de republiek door eene heilzame vereeniging der belangen van regent en burger, van binnen gelukkig, en van buiten gedugt te maaken [= Leids Ontwerp]* (Leiden; L. Herdingh 1785, Knuttel 21045) 29.

¹⁹ Schimmelpenninck, *Verhandeling over eene wel ingerigte volksregeering*, 1.

²⁰ Klein, *Patriots republikenisme*, 216-219; Van Sas, *Metamorfose*, 181-186.

bestuurders was volgens de patriotten noodzaak: ‘Het Volk kan zelf niet regeeren’.²¹ In de *Grondwettige Herstelling* werd ruitelijk toegegeven dat een directe democratie gevaarlijk was omdat het volk achter ‘politieke windmakers’ zou aanlopen, die niet zelden door buitenlandse mogendheden werden omgekocht. Een ‘onvermengde regeringsvorm’, in dit geval een zuivere democratie, was alleen mogelijk in kleine staten, zoals sommige Zwitserse cantons lieten zien, maar niet in een grote handeldrijvende natie waarin de wezenlijke gelijkheid van burgers onmogelijk was.²²

Op dit punt verschilden de patriotten dus nauwelijks van opvatting met hun conservatieve tegenstanders, maar waar deze laatsten de verkiezing van bestuurders door de burgers afwezen als gevaarlijk, daar bepleitten de patriotten deze en andere vormen van politieke invloed als noodzakelijke onderdelen van een ‘welingorigte’ regeringsvorm. Een bepaalde mate van volksinvloed was noodzakelijk om een einde te maken aan de situatie waarbij de bestuurlijke macht in handen was komen te liggen van een beperkt aantal families die alleen hun eigen belang dienden in plaats van het algemeen belang. De patriotten meenden dat het verkiezen van regeerders er voor zou zorgen dat regenten het volksbelang voorop bleven stellen. Binnen de lokale plannen voor de kiesstelsels was plaats voor zowel bepaalde als permanente zittingsduur voor regeerders. Burgemeesters behielden in de patriotse plannen een vaste zittingstermijn, maar vroedschappen zouden voor het leven gekozen moeten worden om zo de stadhouder de mogelijkheid te ontnemen de wetgevende colleges in zijn macht te krijgen. Om oligarchisering te voorkomen moesten er burgerlijke controleorganen zijn (de oude gezworen gemeenten of nieuwe burgercommissies) waarvan de leden een vaste termijn dienden.²³

De patriotse omarming van de volkssoevereiniteit en herdefiniëring van het begrip volksregering was een conceptueel antwoord op datgene wat de patriotten als een probleem waren gaan zien: de verre gaande oligarchisering van het bestuur die gekoppeld werd aan het vermeende verval van de Republiek. Tegelijkertijd creëerde het een aantal vraagstukken die in de Patriottentijd niet verder uitgewerkt werden (in 1787 mislukte de patriotse revolutie immers). Zo was het probleem van de representatie weinig uitgekristalliseerd. Democratie en vertegenwoordiging staan

²¹ *Ontwerp om de republiek door eene heilzaame vereeniging der belangen van regent en burger, van binnen gelukkig, en van buiten gedugt te maaken*, 30.

²² *Grondwettige herstelling*, 285-293.

²³ Klein, *Patriots republikanisme*, 287; zie Van Sas, *Metamorfose*, 232-241, voor het voorbeeld van Utrecht.

immers op gespannen voet met elkaar, omdat democratie uitgaat van zelfbestuur en vertegenwoordiging directe invloed uitsluit. De patriotten bepleitten een indirecte, vertegenwoordigende vorm van democratie, maar daarmee was nog niet duidelijk hoe de spanning tussen de twee begrippen opgelost moest worden binnen de bestaande politieke instituties, en wat precies de aard van de politieke vertegenwoordiging was.

Daarnaast zat er iets dubbels in het patriotse vertoog. Dat vertoog was, zoals eerder opgemerkt, in belangrijke mate beïnvloed door een klassiek republikeinse politieke taal waarin de politiek actieve burger en het tegengaan van politieke overheersing belangrijke elementen waren. Deze elementen zien we dan ook terug in de patriotse definitie van een ‘welingerigte’ volksregering. Volksoevereiniteit en democratie stonden echter op gespannen voet met het republikenisme.²⁴ Hoe kon een permanent werkende volkssoevereiniteit en een op basis van gelijkheid gedefinieerde democratie samengaan met de republikeinse opvatting dat alleen een (klein) deel van de bevolking in staat was om politiek actief te zijn?

Kort nadat de patriotten begonnen waren met het herdefiniëren van een republiek als een ‘democratie’ kwam er een einde aan de hervormingsbeweging. De leer van de volkssoevereiniteit en de representatieve democratie die daar, hoe problematisch ook, aan gekoppeld werd zou echter niet verdwijnen. De Franse revolutionairen zouden haar vanaf 1789 in verschillende vormen huldigen en toepassen. Ook in Nederland bleef het democratische ideaal in leven, getuige de woorden van Bernardus Bosch in 1793: ‘Het Volk, dat het geheel uitmaakt, is dus alleen de OPFERMAGTIGE SOUVEREIN, en de regeeringen, of de Bewaarders en Beschermers hunner wetten, die door het volk daar toe verkoozen zijn, blijven altijd met het volk vereenigd, dus ook voor en aan het zelve verantwoordelijk’.²⁵ Na de revolutie van 1795 kregen de Bataven de kans hun versies van de democratische droom bewaarheid te laten worden.

Volksoevereiniteit en vertegenwoordiging

De val van de Republiek in januari 1795 luidde een periode in waarin de revolutie op lokaal niveau werd gevierd en verwerkt. Met grote volksfeesten waarin optochten en dansen rond de meiboom centraal stonden vierden de revolutionairen overal in het land het einde van het stadhouderslijk bestel. In de steden en op het platteland werden

²⁴ Klein, *Patriots republikenisme*, 288.

²⁵ Bosch, *Vrijhart aan het volk van Nederland over de waare constitutie*, 3.

de oude besturen vervangen. De leden van de patriotse sociëteiten, die tijdens de restauratieperiode volledig geheim of vermomd als leesgenootschap hadden voortbestaan, verkozen Revolutionaire Comités die tijdelijk het bestuur overnamen. Vanuit deze Comités werden ook representanten gekozen die de gewestelijke en generale besturen moesten gaan bemannen als 'Provisionele Representanten'.²⁶ Provisioneel, omdat volgens de Bataven geen sprake kon zijn van een rechtmatige politieke representatie zolang het Nederlandse volk geen grondwet bezat waarin een nieuwe politieke ordening was vastgelegd.

Na lange debatten en discussies binnen en tussen de verschillende bestuurlijke organen was uiteindelijk besloten dat een Nationale Vergadering gevormd moest worden. Het nationale orgaan van de revolutionaire sociëteiten, de Centrale Vergadering, had hierbij een belangrijke rol gespeeld.²⁷ De Nationale Vergadering zou een grondwet ontwerpen waarin de voorwaarden voor de nieuwe regeringsvorm werden opgenomen. Aan de basis van die regeringsvorm stond de soevereiniteitsvraag. De Bataven volgden het pad dat door de radicale vleugel van de patriotten was uitgezet, en riepen de volkssoevereiniteit uit tot één van de grondbeginselen van de nieuwe politieke orde. De opvatting dat een volk zichzelf diende te besturen werd door de Bataven in het algemeen gedeeld, en werd dan ook uitgewerkt in zowel het Ontwerp van Constitutie van 1797 als in de Staatsregeling van 1798: 'De Oppermagt berust by het geheele Volk, en is één, ondeelbaar en onvervreemdbaar. Geen gedeelte van het Volk kan zich de Magt van het geheele volk aanmatigen'.²⁸

Tegelijkertijd was het voor de Bataven duidelijk dat de soevereiniteit niet door dat volk als geheel uitgeoefend kon worden. Twee miljoen mensen die verspreid woonden over een groot grondoppervlak konden alleen via een systeem van vertegenwoordiging duidelijk maken wat hun wensen waren en welke daarvan uitgevoerd moesten worden: 'Het Bataafsche Volk, zijne belangen *in Persoon* niet kunnende waarnemen, verkiest daartoe, bij onderlinge overeenkomst, eene geregelde Staats-form, en wel eene *Volksregering bij Vertegenwoordiging*.'²⁹

Hiermee diende zich het cruciale probleem van de Bataafse democratie aan: de spanning tussen volkssoevereiniteit en vertegenwoordiging. In het eerste hoofdstuk is

²⁶ Rosendaal, *De Nederlandse Revolutie*, 97-98.

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

²⁸ *Ontwerp van Constitutie*, 4; *Staatsregeling 1798*, 2-3.

²⁹ *Staatsregeling 1798*, 3.

aan de orde gekomen dat die spanning mede gekoppeld was aan de staatsvorm: werd het volk per provincie vertegenwoordigd, of vertegenwoordigden representanten het volk als geheel? Hier speelt een andere spanning: die tussen de notie van zelfbestuur die in de begrippen democratie en volkssoevereiniteit besloten lag en de notie van vertegenwoordiging of representatie die zelfbestuur onmogelijk maakt.³⁰ Die spanning was helder verwoord door Rousseau, wiens opvatting dat de opperste macht bij het volk lag door de Bataven gedeeld werd. Rousseau's theorie van het sociale contract veronderstelde dat de leden van een maatschappij hun eigen wil ondergeschikt maakten aan een onpersoonlijke algemene wil. Hieruit volgde dat niemand zijn eigen persoonlijke wil kon opleggen aan een ander, zoals volgens hem het geval was in een vertegenwoordigend stelsel.³¹

Rousseau had slecht één mogelijkheid open gelaten om toch ruimte te bieden voor vertegenwoordiging. Een volk kon om praktische redenen besluiten om het dagelijks bestuur over te laten aan een deel van het volk. Deze 'bestuurders' waren echter volledig gebonden aan de wensen van het volk, waar zij niet van af mochten wijken. Een vertegenwoordiger was voor Rousseau feitelijk een gedeputeerde; een boodschapper en uitvoerder van de wensen van het volk.³² De opvatting dat een vertegenwoordiger middels een sterk mandaat gebonden was aan de wensen van degenen die hem benoemd hadden was uiteraard niet onbekend: het politieke stelsel van de oude Republiek had immers in sterke mate geleund op de principes van last en ruggespraak. Maar na 1795 ging het niet alleen over de relatie tussen de provinciale Staten en de Staten-Generaal, maar om de relatie tussen vertegenwoordigers en 'het volk'.

De stelling van Rousseau dat een vertegenwoordiger met een strikt mandaat gebonden was aan het volk werd in de Bataafse Republiek door verschillende revolutionairen gehuldigd. Op 26 januari 1797 werd in de Nationale Vergadering een debat gevoerd over een verklaring van rechten en plichten die voor de grondwet zou moeten komen en die kort daarvoor door een commissie was vervaardigd. Ter discussie lag artikel 11: 'Alle de gesamenlyke Leden der Maatschappij, niet te gelyk werkzaam kunnende zyn, om Wetten te maaken, uittevoeren, en de algemeene

³⁰ Een spanning die deels in het begrip representatie ingebouwd is: hoe kan iets gelijktijdig 'aanwezig' en 'niet aanwezig' zijn? Over deze tegenstrijdigheid en de verschillende opvattingen over representatie, zie Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley en Los Angeles 1967) 9-12.

³¹ Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag*, 138, 141.

³² *Ibidem*, 138, 142-145.

belangen en orde der maatschappij te handhaaven, verkiezen zich daar toe Bewindslieden of *Vertegenwoordigers*, die ten allen tyde aan het gansche Volk verantwoording schuldig zyn'.³³

Volgens de Hollandse 'vertegenwoordiger' Jacob Hahn was het begrip vertegenwoordiger of representant hier volkomen misplaatst. Hij merkte op dat Rousseau er op gewezen had dat dit begrip afkomstig was uit het verfoeide feodale stelsel waar niemand zich langer mee wenste te identificeren. Het was dan ook 'uit hoofde van het menigvuldig misverstand' beter om de termen representant en vertegenwoordiger te vermijden. Hij sprak liever van 'bewindslieden' of 'bestuurders', uitvoerders van de algemene wil en niet de vaststellers ervan: 'De verkoozenen door het volk zijn deszelfs Afgevaardigden, zij zijn Mandatarissen, zij zijn gehouden aan de grondwet en zij moeten zich zelven niet wanen het Volk zelf te zijn.'³⁴ Hahn werd in zijn opvattingen gesteund door de representanten Ploos van Amstel, Hoffman en Greeve, waarbij de laatste opmerkte dat volgens het voorgestelde artikel elke regent als wetgever aangemerkt kon worden; een 'absurd idée'.³⁵ Ook in de pers, bijvoorbeeld in het tijdschrift *De Republikein*, huldigde men de gedachte dat het volk zelf de wetgevende macht was, en de regering, of het 'Opperbewind' zoals het in *De Republikein* heette, de uitvoerende macht vormde.³⁶

Een ander voorbeeld van deze opvatting was de aanspreektitel van de leden van de Nationale Vergadering. De Nationale Vergadering was de opvolger van de Staten-Generaal, en de leden van dit lichaam hadden geluisterd naar de welluidende aanspreektitel 'Hun Hoog Mogenden'. Met het aantreden van de Nationale Vergadering verdween deze titel. Gedeeltelijk om de herinnering aan het oude bestel uit te wissen, maar vooral omdat het niet de volksvertegenwoordigers waren die de hoogst mogenden waren, maar het volk. In dezelfde geest verzette Herman Teding van Berkhout zich in 1796 tegen het gebruik van de term 'Hoogst geconstitueerde machten' in het aanschrijven van de provinciebesturen (die op dat moment nog grotendeels soeverein geacht werden), 'in een Tydstip waarin men overal Hoge Tituls vermyd'. Om te vervolgen: 'Dewyl zelfs in de klank dier woorden iets is, dat de oppermacht van het volk beneveld, en de Regent, iets doet vergeten dat hy zich

³³ De commissie bestond uit de leden J. Floh, B. Bosch en P. Hartogh. De tekst van het rapport en de verklaring staat in *Dagverhaal* deel IV (nr. 328, zitting 13 januari 1797) 483-484.

³⁴ *Dagverhaal* deel IV (nr. 350, zitting 26 januari 1797) 651.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *De Republikein* (Amsterdam; M. Schalekamp etc. 1795-1797, drie delen) deel III, no. 111, 6.

dagelyks moet herinneren: dat hy alle zyne macht van het Volk ontleend, en altoos haar Representant blyft'.³⁷

Veel Bataven verzetten zich echter tegen de gedachte dat politieke vertegenwoordiging een sterke mandaatsverhouding tussen kiezer en gekozenene inhoudt. Volgens hen dienden vertegenwoordigers juist een grote mate van onafhankelijkheid te bezitten ten opzichte van de kiezers. Daarmee waren de contouren zichtbaar van de discussie over de belangrijkste tegenstelling binnen het denken over politieke vertegenwoordiging binnen de vertegenwoordigende democratie.³⁸ In een pamflet uit 1795 werd benadrukt dat vertegenwoordigers na hun verkiezing in alle rust moesten kunnen opereren: 'Wanneer het volk eenmaal de vrije keus van zijne vertegenwoordigers volbragt heeft, dan moeten deeze vertegenwoordigers weer even vrij zijn, om naar plicht, kennis en geweten te besluiten en te handelen, zoo als zij menen te behooren: mits echter, dat de verantwoordelijkheid altoos op hun blijft rusten.'³⁹

De onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger volgde volgens haar voorstanders in de eerste plaats uit de noodzakelijkheid van een regering. De Gelderse hoogleraar Bernard Nieuhoff verwoordde deze gedachte als volgt:

'Volksvryheid, wel opgeklarde volksvryheid vordert uit haare eigene natuur vertegenwoordigers; zonder eene vastgestelde Regeering kan geen land bestaan: deeze moet dus zyn of in handen van 't volke zelve, of in die der vertegenwoordigers. Een Volk, 't welk zelfs wil regeeren, wordt onmiddelyk regeeringloos; waar allen regeert, regeert niemand.'⁴⁰

Naast de noodzaak van een *regering* (iets anders dan een *bestuur* zoals de volgers van Rousseau het voor zich zagen) volgde een relatieve autonomie volgens deze Bataven ook uit het vertegenwoordigingsbeginsel. De burgers kozen degene waar zij het meeste vertrouwen in hadden, en daarmee, zo stelden de voorstanders van de onafhankelijke vertegenwoordiging, gaven zij tegelijk het recht op om de vertegenwoordiger als gedelegeerde te behandelen. Als men vertrouwen in iemands kwaliteiten stelde dan diende men deze te respecteren en een vertegenwoordiger met rust te laten totdat zijn termijn er op zat. Deed men dit niet, dan betekende dat een

³⁷ *Dagverhaal* deel I (nr. 33, zitting 12 april 1796) 260.

³⁸ Manin, *The Principles of Representative Government*, 163-167.

³⁹ Een Vaderlandsch Burger, *Het belang van allen*, no. 2 (z.p. Holland 1795, Knuttel 22542) 49.

⁴⁰ *Dagverhaal* deel II (nr. 78, zitting 30 mei 1796) 6.

dubbele ontkenning van de representatiegedachte: de vertegenwoordiger kon dan niet gezien worden als de meest geschikte kandidaat, en de kiezer kon dan blijkbaar ook niet vertrouwen op zijn eigen oordeel.⁴¹

Deze opvattingen stonden uiteraard op gespannen voet met de niet-overdraagbaarheid van de soevereiniteit. Als volksvertegenwoordigers volledig naar eigen inzicht mochten handelen bleef er weinig over van het volk in een ‘volksregering bij representatie’, zo meenden radicale Bataven.⁴² In Frankrijk, waar de revolutionairen na 1789 met dezelfde spanning te maken hadden gekregen, had de revolutionaire voorman Emmanuel Sieyès een politiek-theoretische oplossing aangedragen. Sieyès had aan de vooravond van de Franse Revolutie Rousseau’s concept van de ondeelbare algemene wil geaccepteerd, maar beargumenteerd dat deze in een moderne (lees: grote en ongelijkvormige) samenleving alleen tot stand kon komen in een kleiner lichaam dat het geheel verbeeldde: de *Assemblée Nationale*. De wil van het volk kon pas tot uitdrukking komen op het moment dat deze vertegenwoordigd werd. Gebruikmakend van het hierboven genoemde argument dat burgers de meest geschikte en verlichte personen tot dit doel zouden verkiezen kon hij duidelijk maken dat het proces van vertegenwoordiging niet inging tegen het soevereiniteitsbegrip. Onafhankelijke, verlichte burgers kozen representanten die op hun beurt, gebruikmakend van dezelfde ratio, het algemeen belang van de natie konden verkondigen. Het was precies door deze daad, de vorming van een centraal wetgevend lichaam, dat de algemene wil tot stand kwam.⁴³

In de Bataafse Republiek, waar Sieyès overigens weinig werd aangehaald, werd een soortgelijke oplossing aangedragen. Een anoniem pamflet uit 1796 probeerde duidelijk te maken dat het volk ‘in een gezonden zin’ niet als de enige soeverein aangeduid kon worden.⁴⁴ De auteur stemde in met de algemeen geldende opvatting dat de wetten in een land de uitdrukking vormden van de wil van het volk, maar wees er tegelijkertijd op dat in het representatieve systeem de volksvertegenwoordiging de wil van het volk representeerde. De wil van het volk was

⁴¹ Anoniem, *Vrijheid, volksstem en nationale representatie*, 44-45, 62.

⁴² Zoals door Bosch, op 24 november 1796 die stelde dat in het Plan van Constitutie ‘het volk dood en begraven is na de verkiezing van deszelfs vertegenwoordigers’. Hij kon dat niet rijmen met Rousseau’s opvatting in het *Contrat Social* dat de volkswil altijd werkzaam moest zijn; De Gou, *Ontwerp van Constitutie 1797*, deel I, 39-40.

⁴³ Baker, *Inventing the French Revolution*, 224-251, vooral 250-251.

⁴⁴ *Betoog dat het volk, onder welk eene regeeringsvorm men het zelve ook moge beschouwen, in eenen gezonden zin, NIET kan gezegd worden, de eenige wettige souverain te zijn* (Amsterdam; J. Allart 1796, Knuttel 22743).

soeverein, en de wil van het volk werd verbeeld in de volksvertegenwoordiging, zo dat

‘dus ELK *individueel Burger* moet voorondersteld worden, zijnen WIL, in *het maaken*, het *doen ten uitvoer brengen*, en *het doen gehoorzaamen* van Wetten, aan dezelve Representanten te hebben *afgestaan of overgedragen*; ten einde die Representanten met grond te kunnen beschouwen als behoorlijk in staat gesteld zijnde om den ALGEMEENEN *wil des Volks* uit te brengen’.⁴⁵

Hoe iemand dan nog kon beweren dat hij als deelgenoot van de soevereiniteit een stem kon hebben in de wetgevende vergadering was voor de auteur volkomen onbegrijpelijk. Ook in *De Republikein* werd gepleit voor een soevereine en autonoom handelende wetgevende vergadering:

‘Het Volk moet verstaan worden, door deze daad van verkiezing, *all’ zijn vermogen*, zijne eigenlijke souverainiteit, te hebben uitgeoefend; het moet *daarna* zijne Vertegenwoordigers aanmerken als *zich zelve in een verminderd getal*, die in zijne *plaats*, voor zijne eigen belangen, gedurende den *bepaalden tijd* van hun Bestuur, werkzaam blijven’.⁴⁶

Deze geluiden waren ook te horen in de nationale volksvertegenwoordiging. Zoals uit de mond van Jacob van Manen, in februari 1797: ‘En in eene repraesentative democratie, is de wetgevende macht hetzelfde, wat in eene volstreckte democratie het volk is’.⁴⁷ Vanuit deze visie weerspraken de voorstanders van een onafhankelijke volksvertegenwoordiging de radicale claim van de jaren 1795-1798 dat het wetgevend lichaam helemaal geen ‘wetten’ kon maken. Volgens de radicalen kon alleen het soevereine volk wetten maken, de volksvertegenwoordiging kon deze hoogstens bekrachtigen of ‘decreten’ of ‘acten’ uitvaardigen. Vanuit de visie dat de volksvertegenwoordiging soevereine macht had kon echter wel degelijk bepleit worden dat dit lichaam wetten kon maken; het volk stond weliswaar aan de basis van het maatschappelijk contract (het was grondwetgevend) maar het parlement als verbeelding van het volk had vervolgens het recht om wetten te maken.⁴⁸ Dat betekende dat de grondwet een belangrijke positie innam in het Bataafse politieke denken, waarover later meer.

⁴⁵ *Betoog dat het volk, onder welk eene regeeringsvorm men het zelve ook moge beschouwen, in eenen gezonden zin, NIET kan gezegd worden, de eenetge wettige souverain te zijn*, 18.

⁴⁶ *De Republikein*, deel II, no. 77, 210. Zie ook *De Republikein*, deel I, no. 50, 416-417.

⁴⁷ *Dagverhaal* deel IV (nr. 385, zitting 14 februari 1797) 932.

⁴⁸ Vergelijk pagina 82-83.

De laatste visie kreeg uiteindelijk de overhand. Dat blijkt ook duidelijk uit het verloop in de benaming van de volksvertegenwoordiging in de Bataafse Republiek. We zagen dat in 1796 de benaming Hun Hoog Mogenden het veld moest ruimen. In de Staatsregeling van 1798 werden de benamingen ‘Vertegenwoordigende Hoogste Magt’ en ‘Vertegenwoordigend Lichaam’ gebruikt, waarmee de nadruk op de vertegenwoordigende rol werd gelegd. In de praktijk werd dit lichaam echter het ‘Wetgevend Lichaam’ genoemd, een benaming die zelfs in de titel van de gedrukte notulen werd gebruikt.⁴⁹ Daar waar men een aantal jaar eerder huiverig was geweest om de term ‘wetgevend’ op de volksvergadering te plakken omdat deze macht eigenlijk bij het volk lag, werd de volksvergadering nu open en bloot aangemerkt als soeverein wetgevend lichaam. In 1805 kreeg het wetgevend lichaam zelfs de oude benaming ‘Hun Hoog Mogenden’ terug.⁵⁰

De ontwikkeling naar een meer autonome rol voor het hoogste vertegenwoordigende lichaam en zijn leden werd – deels onbedoeld – versterkt door het belang dat de Bataven hechtten aan de symbolische representatie. Zij waren het er over eens dat de Nationale Vergadering het hele volk vertegenwoordigde, dat zij, in de woorden van Jacob Hahn, de ‘ziel van het bestuur’ was.⁵¹ Voor sommige vertegenwoordigers betekende deze bijzondere rol dat de vergadering permanent aanwezig moest zijn. Zoals Nuhout van der Veen het verwoordde: ‘*De ziel van den Staat moet nimmer slaapen*’.⁵² Vreede voegde hier aan toe: ‘dat wy gedecreteerd hebben, dat onze Constitutie zyn zal een Volksregeering by representatie, die representatie berust by de Wetgevende Vergadering, maar zoo de Wetgevende Vergadering dan niet aanwezig is, dan is er ook geen Volksrepresentatie’.⁵³

Hoewel een permanente vergadering voor veel Bataven te ver ging was de opvatting wijdverspreid dat de hoogste vertegenwoordigende macht een zekere mate van prestige zou moeten genieten op basis van de status van hoogste macht in de staat.⁵⁴ In de Bataafse Republiek werd dan ook aandacht besteed aan het decorum van de Nationale Vergadering. De inhuldiging van de Nationale Vergadering op 1 maart

⁴⁹ *Dagverhaal VL*, deel I (nr. 18, zitting 18 mei 1798) 139, waar werd opgemerkt dat rekestes die niet de ‘Titulatuur van het Wetgevend Lichaam’ aan het hoofd hebben niet behandeld zouden worden.

⁵⁰ *Staatsregeling des Bataafschen Volks* (Den Haag 1805) 9.

⁵¹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 360, zitting 1 februari 1797) 729.

⁵² *Ibidem*, 728.

⁵³ *Ibidem*, 729.

⁵⁴ Over deze discussie zie hoofdstuk 4, paragrafen ‘De hoogste macht: wetgeving’ en ‘Harmonie en botsing’.

1796 was zeer feestelijk verlopen, inclusief optocht en militaire eerbewijzen. Spoedig na de inauguratie besprak de Nationale Vergadering of de leden een ‘distinctief teken’ zouden moeten dragen. De voorstanders, die in de meerderheid waren, achtten een onderscheidingsteken van belang zodat iedere burger een representant zou herkennen en diens rol als volksvertegenwoordiger zou erkennen. Een onderscheidingsteken zou niet al te opzichtig moeten zijn, maar anderzijds wel in overeenstemming moeten zijn met de ‘agtbaarheid’ van de vergadering. Kortom, ‘deftige eenvoudigheid, dewelke eene waare Republikeinsche Vergadering behoort te kenschetsen’ was het devies.⁵⁵

Tegenstanders brachten hier tegenin dat volksvertegenwoordigers dit soort versieringen en opsmuk helemaal niet nodig hadden, en dat zij voldoende geëerd werden door hun verkiezing door het volk. Hier kwam bij dat de vergadering ‘door voortreflyke en nuttige daaden, en niet door fraaie linten en opsiersels, zig moest weten te onderscheiden en te doen gelden’.⁵⁶ Ondanks de tegenwerpingen werd na lange discussies en rapporten besloten dat de leden zich zouden tooien met een zwarte sjerp, waarop in goudstiksel het woord REPRESENTANT geborduurd was. Een maatregel die overigens niet altijd werd nagevolgd.⁵⁷ Het bleef niet bij een sjerp, want in mei 1798 bepaalde het nieuwe Vertegenwoordigend Lichaam dat de leden een kostuum moesten dragen. Na lang beraad in een commissie werd gekozen voor een zwarte broek, een blauwe jas met gouden stiksels en een driekantige hoed.⁵⁸ Dat kostuum was bedoeld om in de Vergadering gedragen te worden, aangezien zij buiten het territorium van de vergadering (het Binnen- en Buitenhof) ‘niet meer dan gewone Burgers’ waren.⁵⁹ Maar in de praktijk, zo wierpen verschillende representanten tegen, zou men het kostuum ook dragen van en naar de vergaderzaal toe. Zij wilden dan ook vastgelegd hebben dat militairen in heel Den Haag de militaire eer zouden bewijzen

⁵⁵ Aldus de personele commissie bij monde van representant Crommelin; *Dagverhaal* deel I (nr. 5, zitting 7 maart 1796) 35-36.

⁵⁶ ‘Een der Leden’; *Dagverhaal* deel I (nr. 8, zitting 10 maart 1796) 58.

⁵⁷ Tijdens de zitting van 17 januari 1797 merkte Jacob Hahn op dat de leden zich van hun distinctief teken hadden ontdaan, en vroeg zich af of hier een besluit toe was genomen. Dit werd ontkend; *Dagverhaal* deel IV (nr. 333, zitting 17 januari 1797) 513. Tijdens zijn bezoek aan de Nationale Vergadering op 27 april 1797 merkte de Ierse bezoeker Theobald Wolfe Tone op dat de leden ‘extremely decorous in their manner and appearance’ waren, maar ‘no distinctive mark of any kind’ droegen; T.W. Moody, R.B. McDowell en C.J. Woods ed., *The writings of Theobald Wolfe Tone 1763-98. Volume III* (Oxford 2007) 68.

⁵⁸ Zie het commissierapport; *Dagverhaal* VL deel I (nr. 10, zitting 11 mei) 74.

⁵⁹ *Ibidem*, 75.

aan representanten op het moment dat deze in kostuum gekleed langsliepen. De vergadering stemde hier mee in.⁶⁰

Wat hier plaats vond lijkt een koddig aandoende ruzie tussen een groep heren over hun kledingkeuze. Er was echter meer aan de hand. Hier werd gepoogd om Nederlands eerste verkozen volksvergadering te verheffen tot symbool van de natie – een eerbiedwaardig symbool. Het symbolische aspect van representatie moet niet onderschat worden.⁶¹ Symbolen zijn, zoals de filosoof Hanna Pitkin heeft opgemerkt, objecten die een bepaald gevoel, een houding moeten losmaken die van toepassing is op datgene dat gerepresenteerd wordt. In dit geval een gevoel van vertrouwen en achting: ‘the crucial test of political representation will be the existential one: is the representative believed in?’⁶² De Bataven begrepen dat symboliek hier een belangrijke rol in speelde, al was de symboliek in de Bataafse Republiek minder prominent en uitbundig dan in bijvoorbeeld Frankrijk.⁶³ Tegelijkertijd bleef er, onder de gecombineerde invloed van de republikeinse nadruk op soberheid en de leer van de volkssoevereiniteit, wantrouwen bestaan tegen een al te grote verheffing van de volksvertegenwoordiging boven het volk: de symboliek van de macht moest niet ingaan tegen de opvatting dat vertegenwoordigers het volk dienden, en uiteindelijk niet meer waren dan gewone burgers.

De verschillende visies op de relatie tussen volkssoevereiniteit en vertegenwoordiging kwamen niet alleen tot uitdrukking in de discussies over titels en symbolen, maar ook in het debat over de aard, vorm en inhoud van een van de meest vernieuwende elementen van de Bataafse politieke orde: de grondwet.

Constitutie en vertegenwoordiging

De Nederlandse revolutionairen waren het vanaf 1795 over één ding eens geweest: Nederland zou zo spoedig mogelijk een grondwet moeten krijgen. De Bataven maakten daarbij gebruik van een modern constitutiebegrip dat pas in de late achttiende eeuw zijn intrede had gedaan. Het begrip ‘constitutie’ had tot die tijd gelijk

⁶⁰ Ibidem, 76.

⁶¹ Remieg Aerts, *Het aanzien van de politiek. Geschiedenis van een functionele fictie* (Amsterdam 2009) 54-57, 70. Aerts stelt dat in de negentiende en vroege twintigste eeuw symbolische representatie een belangrijke rol speelde. Dit gold dus ook voor de late achttiende eeuw.

⁶² Pitkin, *The Concept of Representation*, 102.

⁶³ Voor Frankrijk, zie o.a. Hunt, *Politics, Culture and Class in the French Revolution*, 54-55 en Baker, *Inventing the French Revolution*, 224-251. Hunt besteedt ook aandacht aan de kostuums voor politici en ambtenaren; *Politics, Culture and Class in the French Revolution*, 77-86.

gestaan aan het geheel van historisch gegroeide maatschappelijke regels, instellingen, gewoonten en gebruiken in een samenleving. In de loop van de achttiende eeuw onderging het begrip echter een belangrijke verandering. Onder invloed van het natuurrechtdenken begonnen politieke denkers de constitutie te zien als de fundamentele regels of wetten van de politieke orde. Voor de meeste auteurs gold bovendien dat deze regels een soort contract of verdrag vormden, dat ooit door het volk was goedgekeurd.⁶⁴ Sommige auteurs beargumenteerden zelfs dat een massa mensen pas een volk of samenleving werd als individuen zich door middel van een maatschappelijk verdrag aan elkaar verbonden.⁶⁵

In de jaren 1780, gedurende de Patriottentijd, kwamen verschillende patriotse auteurs, beïnvloed door deze contracttheorie, tot de conclusie dat de Republiek helemaal geen ‘echte’ grondwet had. De Unie van Utrecht, die tot dat moment als ‘constitutie’ gezien werd, kon volgens verschillende patriotten om twee redenen geen aanspraak op deze titel maken. Ten eerste was er bij het sluiten van de Unie nooit om de toestemming van de contractanten gevraagd. Dit ging in tegen het idee dat de grondwet een maatschappelijk verdrag was. Ten tweede had de Unie helemaal niet het karakter van een verdrag waarin de belangrijkste grondregels van de politieke orde waren opgenomen, zoals dat in de Constituties van de verschillende Amerikaanse Staten een aantal jaar eerder wel was gebeurd.⁶⁶ Een deel van de patriotten was kortom bereid om de Unie vaarwel te zeggen, maar voordat zij de tijd kregen hier verder over na te denken werd de patriotse beweging in 1787 uiteengeslagen.

Pas in 1795, met het uitbreken van de Bataafse Revolutie, kon daadwerkelijk een begin gemaakt worden met het opstellen van een maatschappelijk verdrag, dat in navolging van de Amerikaanse en Franse voorbeelden de vorm van een geschreven document zou moeten hebben.⁶⁷ In dit verdrag moesten in ieder geval de uitgangspunten van de maatschappelijke orde tot uitdrukking komen. Een *Republikeinsch vraagboek* uit 1798 gaf als antwoord op de vraag ‘wat is eene Constitutie of Staatsregeling?’ het antwoord: ‘Eene Constitutie of Staatsregeling is eene verzameling van Wetten of Grondregels, waaromtrent een Volk is overeengekomen, welke Wetten of Grondregels de wijze bepalen, hoe dat Volk zal

⁶⁴ Velema, ‘Revolutie, republiek en constitutie’, 21-22.

⁶⁵ Rousseau, *Het maatschappelijk verdrag*, 54-58.

⁶⁶ Velema, ‘Revolutie, republiek en constitutie’, 21-22; Klein, *Patriots republikenisme*, 197-201.

⁶⁷ Gerard van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee* (Deventer 1998) 145-176, 230-232.

geregeerd worden'.⁶⁸ De rechten en plichten van de mens en de burger, die vlak na het uitbreken van de revolutie geproclameerd waren behoorden hiertoe, evenals de regels voor het politieke systeem en bepalingen voor de grenzen van de overheid. Alleen met zo'n constitutie kon een volk vrij, en uiteindelijk volkomen gelukkig zijn.⁶⁹

Een maatschappelijk verdrag in de vorm van een constitutie maakte het in de ogen van de Bataven bovendien mogelijk – en hier komt de spanning tussen volkssoevereiniteit en vertegenwoordiging om de hoek kijken - om een representatieve democratie in te voeren zonder de notie van volkssoevereiniteit op te moeten geven. Als de grondwet de uitdrukking van de volkswil was, en de volksvertegenwoordigers waren gebonden aan de grondwet, dan konden zij gezien worden als uitvoerders van de volkswil, zo ging de redenering. Vertegenwoordigers waren gedelegeerden die door de bevolking naar Den Haag werden gestuurd om haar wil uit te voeren. Die wil was vastgelegd in de grondwet, de 'lastbrief' voor de gedelegeerden.

Vandaar dat er in 1795 de nodige kritiek kwam op de plannen om de vorming van een Nationale Vergadering aan de invoering van een grondwet vooraf te laten gaan. Het bestuur in handen leggen van een kleine groep mannen zonder duidelijke grenzen te stellen aan hun macht was onverantwoord, en zou tot machtsmisbruik leiden. De Amsterdamse hoogleraar Hendrik Cras stelde dan ook dat een vergadering van weinigen 'zonder wet, zonder Instructie, zonder last, zonder Constitutie' vergelijkbaar was met het grootste despotisme dat de wereld ooit gezien had. Hij stelde dan ook dat het bijeenroepen en functioneren van een eventuele Nationale Vergadering aan strenge eisen gebonden zou moeten zijn.⁷⁰

Het Reglement voor de Nationale Vergadering dat op 30 december 1795 werd vastgesteld vormde een duidelijke tegemoetkoming aan deze kritiek: de Nationale Vergadering zou zich niet mogen uitspreken over zaken die in de oude Republiek op provinciaal of lager niveau geregeld werden en er golden strikte regels voor de wijze waarop de grondwet ontworpen zou moeten worden. Zo werd duidelijk afgesproken

⁶⁸ Een Zwolsch Burger, *Republiekeinsch vraagboek, behelzende eene korte uitlegging van de staatsregeling voor het Bataafsche volk* (Zwolle; J. de Vri 1798) 3.

⁶⁹ Vreede veroordeelde dan ook het oude bestel dat volgens hem geen constitutie had gekend: 't Is zeer mogelyk, dat een zodanig Staatsbestuur het volk enigzints gelukkig doet leven; maar het maakt het niet vry'; *Dagverhaal* deel V (nr. 429, zitting 13 maart 1797) 219.

⁷⁰ Cras, *Gewichtig advys aan myne Societeits Leden*, 2-3; Van Swinden, *Advys over de nationaale conventie*, 2-3.

wat de samenstelling van de grondwetscommissie zou zijn en dat deze commissie niet langer dan zes maanden aan het ontwerp mocht werken.⁷¹ Hoewel het Reglement de functie vervulde van een instructie voor de volksvertegenwoordiging, en door menig representant werd aangeduid als zijn ‘lastbrief’, bleven de Bataven met het probleem zitten dat het Reglement niet direct door het volk goedgekeurd was, en dus moeilijk kon gelden als de uitdrukking van de volkswil.⁷²

Er zat voor de Nationale Vergadering weinig anders op dan voort te maken met de vervaardiging van een grondwetsontwerp. Aan dit ontwerp werden een aantal eisen gesteld die het belang van de tekst als maatschappelijk verdrag onderstreepten. Zo diende de grondwet eenvoudig, helder en duidelijk gesteld zijn. In de Nationale Vergadering vonden daarom discussies plaats over de vraag welke woorden wel en niet gebruikt konden worden. Bij de bespreking van het Ontwerp van Constitutie werden er twijfels geuit over het woord ‘constitutie’: was dit wel Nederlands genoeg? De Mist, Vreede en Van Leeuwen meenden van wel - het woord was immers bekend genoeg. Bovendien werden andere ‘bastaard woorden’ die ‘genaturaliseerd’ waren ook gebruikt, zoals ‘*Resolutie*, *Decreet* en *Resumtie* en diergelyken’.⁷³ Volgens Hahn had het woord constitutie inmiddels zelfs ‘het Burgerrecht’ verkregen.⁷⁴ Het is van belang op te merken dat de Bataven het woord ‘grondwet’ zelden gebruikten; men sprak over het algemeen over ‘constitutie’ of ‘staatsregeling’.

De Groningse jurist Gerrit Bacot wilde zich over dit specifieke geval niet uitspreken, maar hij vond wel dat men in het algemeen moest kiezen voor ‘zuiver’ Nederlandse woorden.⁷⁵ Deels omdat de ‘goede smaak’ dit vorderde, maar bovenal omdat vorige regimes maar al te vaak gebruik hadden gemaakt van buitenlandse, onbegrijpelijke woorden om hun kwade bedoelingen te verbloemen. Auteurs als

⁷¹ Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 2, 7-35.

⁷² Nieuhoff zag het Reglement als een door het volk gesanctioneerde lastbrief; *Dagverhaal* deel II (nr. 78, zitting 30 mei 1796) 8. De vraag wat de status van het Reglement was kwam in vele debatten van de Nationale Vergadering terug, zo ook in een debat in maart 1796 over het verlenen van amnestie door de Nationale Vergadering. Representant Nuhout van der veen merkte daarbij juist op dat het Reglement ‘niet door het Volk goedgekeurd, maar *politiquement* in de Wereld gestooten, niet van zo een verbindende kracht is, om in een zaak van dit gewigt [het verlenen van amnestie] de Vergadering de de handen te binden’; *Dagverhaal* deel I (nr. 6, zitting 9 maart 1796) 47.

⁷³ Van Leeuwen, *Dagverhaal* deel IV (nr. 320, zitting 11 januari 1797) 413-414. De Mist verzette zich bovendien tegen het gebruik van het woord Staatsregeling omdat dit impliceerde dat er al een maatschappelijk contract aan vooraf zou zijn gegaan, terwijl de grondwet nu juist het verdrag was. Zijn voorstel om het woord ‘constitutie’ of ‘maatschappelijk verdrag’ te gebruiken, en het feit dat de ‘federalist’ De Mist en de ‘unitarissen’ Hahn, Vreede en Van Leeuwen het op dit punt eens waren toont eens te meer aan dat deze termen niet als algemene indelingen gebruikt kunnen worden.

⁷⁴ *Ibidem*, 414.

⁷⁵ Zie hoofdstuk 1 over het nationalistische perspectief.

Lucas Trip en Johann David Michaelis hadden volgens hem laten zien hoe men vanuit ‘opzetlyke verdonkering van den zin, de gezochte uitheemsche kunstbewoordingen pleeg op te stapelen’.⁷⁶ De opvatting dat het maatschappelijk verdrag (maar dit gold in principe voor alle overheidspublicaties) begrijpelijk en helder gesteld moesten zijn om transparantie en controleerbaarheid te bevorderen werd vaker gehoord in de Bataafse jaren. In het tijdschrift *De Democraten* verscheen in 1796 een Staatkundig Woordenboek waarin woorden als ‘Altereren, Ampliëeren en Interpreteren’ werden geschaard onder de noemer *Stadhuis-woorden*, woorden die begrijpelijk waren voor de politieke machthebbers, maar voor niemand anders.⁷⁷

Het streven naar duidelijkheid was echter niet alleen van belang om de machthebbers te kunnen controleren. Bataven die sceptisch waren over de mogelijkheid van het volk om zichzelf te besturen wezen er op dat duidelijkheid er voor diende te zorgen dat het volk de constitutie niet verkeerd begreep. Zo vond Van Manen dat de proclamatie die opgesteld was om het Ontwerp van Constitutie begin augustus 1797 bij het volk te introduceren in de verkeerde stijl gesteld was. Niet de gebruikelijke ‘Cancelyry styl’ was gebruikt, maar

‘veeleer Poetisch Prosa, of mateloze Poezy: en dus geheel onverstaanbaar voor den eenvoudigen Landman, die alle daarin voorkomende spreekwyzen, naar de letter neemt. Het is nogtans ook van belang, dat de eenvoudige Burger en Landman, die de helft der Natie uitmaken, ook verstaan, hetgeen men hun zeggen wil.’⁷⁸

Het verheven taalgebruik dat nu gebruikt was was volgens hem weliswaar geschikt voor een redevoering voor een gezelschap van ‘meer beschaafde Lieden, of voor deeze Vergadering’, dat gold volgens Van Manen niet voor de ‘meer eenvoudige burger’ die de tekst waarschijnlijk letterlijk zou opvatten, met onduidelijkheden tot gevolg. Hoe kon men een grondwet waarin de scheiding van kerk en staat werd

⁷⁶ *Dagverhaal* deel IV (nr. 320, zitting 11 januari 1797) 414. Bacot verwees hier waarschijnlijk naar Lucas Trip, *Vertoog over den invloed van onze nederlandsche Moedertaale op onze vaderlandse rechtsgeleerdheid in derzelver kunde en gebruik* (Groningen; Bolt 1773) en Johann David Michaelis, *Prysverhandeling over den wederkeerigen invloed van de aangenoomen begrippen onder een volk op de nationaale taal, en van de taal op de nationaale wyze van denken : waarin tevens verscheide plaatsen der H. S. opgehelderd, de oorsprong van eene menigte vooroordeelen aangewezen, en veelvuldige zo geleerde als gemeene dwaalingen verbeterd worden* (Harlingen; Volkert van der Plaats Junior 1771, uit het Duits vertaald).

⁷⁷ *De Democraten* deel I, aflevering 30 (15 december 1796) 229-230.

⁷⁸ *Dagverhaal* deel VI (nr. 570, zitting 1 juni 1797) 192.

vastgelegd vergezeld laten gaan door een tekst waarin werd gesproken van het ‘brengen van *offers op dien altaar*’ en van ‘de Vryheid als een weldadige *Godheid*’?⁷⁹

Het belang dat werd gehecht aan bekendheid met en begrip van de constitutie wordt bevestigd door het verschijnen van verschillende boekjes en pamfletten in de jaren 1797-1801 waarin de verschillende (ontwerp)constituties werden samengevat en/of verduidelijkt. Niet alleen het bovengenoemde *Republikeinsch Vraagboek*, maar bijvoorbeeld ook het *Kort en bondig uittreksel van het Plan van Constitutie: allergeschiktst om den min denkenden burger een duidelyk voorbeeld van dezelve te geeven* uit 1797, en in 1800 het *Beredeneert Constitutioneel woordenboek, waarin gevonden wordt alles wat een burger nodig heeft te weten tot verstand van zijne rechten en plichten*.⁸⁰

De constitutie moest niet alleen in begrijpelijke taal en stijl gevat zijn, maar ook de tekst als geheel moest helder en coherent zijn. Het Ontwerp van 1797 was bij referendum verworpen, nadat de nee-stemmers een campagne hadden gevoerd waarbij het Ontwerp verweten werd teveel een compromis te zijn.⁸¹ Dit was tot uitdrukking gekomen in de lengte van het stuk: 192 pagina’s (exclusief proclamatie, inclusief bijlagen) met in totaal 994 artikelen.⁸² Met de Staatsregeling, die ongeveer een jaar later wel werd goedgekeurd, bleek echter ook niet iedereen tevreden. In een pamflet uit 1801 werd geklaagd over de lengte van de grondwet en de grote hoeveelheid zaken die erin geregeld werden. Waar de grondwet van Frankrijk met ruim honderd artikelen toekon, en de Amerikaanse constitutie 35 bladzijden met groot lettertype besloeg, daar telde de Staatsregeling niet minder dan 527 artikelen, in schil contrast met de 27 artikelen van de vroegere Unie van Utrecht. Men kon hier niet spreken van een ‘waarlyke’ constitutie, want

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Anoniem, *Kort en bondig uittreksel van het Plan van Constitutie: allergeschiktst om den min denkenden burger een duidelyk voorbeeld van dezelve te geeven* (Utrecht; J. van der Schroeff Gz 1797); Jan Greeven, *Beredeneert Constitutioneel woordenboek, waarin gevonden wordt alles wat een burger nodig heeft te weten tot verstand van zijne rechten en plichten* (Dordrecht; A. Blussé and zoon etc. 1800); zie ook *De Staatsregeling des Bataafschen Volks (1801) in eene alphabetische orde gebragt* (Den Haag; J.C. Leeuwestijn 1801).

⁸¹ Schama, *Patriotten en bevrijders*, 322-323. Een pamflet van een twaalfstal vertegenwoordigers tegen het Ontwerp, het zogenoemde ‘Manifest der Twaalf Apostelen’, had hierbij een belangrijke rol gespeeld; *Wederlegging van eenige der voornaemste, zoo in het openbaar als bedektelyk, aengevoerde drangredenen voor het aannemen van ’t ontwerp van constitutie, door enige burgers, zijnde representanten van het volk van Nederland* (Den Haag; J. de Groot 1797, Knuttel 22865).

⁸² Het Ontwerp bestond uit 24 rechten en plichten van de mens en burger, een hoofdtekst van 918 artikelen en twee bijlagen van respectievelijk 33 en 19 artikelen.

'korthheid, juistheid en duidelykheid zyn volstreckte vereisten in zulk een Charter: Ieder moet hetzelfde kunnen kennen, lezen en onthouden. Ieder huisvader moet aan zyne kinderen eenig onderwijs in zo gewigtig eene zaak kunnen geven; en hoe is dit mogelyk met eene Constitutie van 527 artikelen? [...] Uit ondervinding houden wy ons overtuigd, dat onze tegenwoordige Constitutie, wat den samenhang aanbelangt, nauwlyks by den meest verlichten, en geheel niet by den min onderwezen Burger bekend is.'⁸³

Ondanks deze kritiek op de omvang van de Staatsregeling en het eerdere Ontwerp (dat in de wandelgangen nog wel eens als 'het dikke boek' aangeduid werd⁸⁴) was het niet zo dat korthheid in het algemeen hoog op de Bataafse prioriteitenlijst stond. De grondwet gold voor de Bataven als uitdrukking van de volkswil en diende daarom vooral nauwkeurig en omvattend te zijn. Hoe specifieker het verdrag, hoe minder ruimte er was voor de wil van een individu of een specifieke groep. Een uitgebreide en specifieke grondwet was in de ogen van de radicalen een waarborg tegen een al te vrije rol van de volksvertegenwoordiging. Maar ook voorstanders van een meer onafhankelijke rol voor de vertegenwoordiger onderschreven de gedachte dat de legitimiteit van een politieke gemeenschap afhing van een door het volk bekrachtigd systeem van politieke en maatschappelijke regels dat willekeur moest voorkomen en uitdrukking gaf aan de wil van het volk.

Zowel het Ontwerp van 1797 als de Staatsregeling van 1798 vormen de uitdrukking van deze gedachte.⁸⁵ Zeker vergeleken met hun opvolgers, de Staatsregelingen van 1801 (106 artikelen, 27 pagina's) en 1805 (87 artikelen, 26 pagina's).⁸⁶ De constitutie van 1806, inmiddels van het Koninkrijk Holland, telde nog maar 79 artikelen.⁸⁷ In de Bataafse tijd werd, in ieder geval tot ongeveer 1800, geprobeerd om de grondwet zo veel mogelijk het karakter van een sluitend contract te geven. Uitbreidheid was hierbij niet het doel, maar eenvoud mocht niet ten koste

⁸³ *Brieven aan den schryver van het Betoog, dat een onverdeelde Regeringsvorm uit zijn eigen aart onbestendig en voor de vrijheid des lands gevaarlijk is* (Amsterdam; Ten Brink etc. 1801, Knuttel 23132) 28. Dit pamflet was geschreven in antwoord op [G. Dumbar], *Betoog, dat eene onverdeelde regeeringsvorm, in een gemeenebest, uit haaren eigen aart, onbestendig en voor de vrijheid van den staat gevaarlijk zijn moet* (Amsterdam; Ten Brink etc. 1801, Knuttel 23130).

⁸⁴ H.W. Tydeman, *Drie Voorlezingen over de voormalige Staatspartijen in de Nederlandsche Republiek* (Leiden 1849) stelde dat het Ontwerp 'in de wandeling het dikke boek [werd] genoemd', 25; vergelijk Rogge, *Geschiedenis der Staatsregeling*, 412.

⁸⁵ *Staatsregeling 1798*. Deze bestond uit 72 grondbeginselen, een hoofdttekst van 308 artikelen, vier reglementen met in totaal 138 artikelen, plus een negental 'Additioneele Artikelen'.

⁸⁶ *Staatsregeling des Bataafschen Volks* (Den Haag 1801) en *Staatsregeling des Bataafschen Volks* (Den Haag 1805).

⁸⁷ *Publicatie van zijne majesteit den koning van Holland, inhoudende de Constitutie voor het Koninkrijk Holland. Gearresteerd den 7den Augustus 1806* (Den Haag 1806).

gaan van eenduidigheid en het streven naar volledigheid. Dit was in de beginjaren van de Bataafse Republiek van extra groot belang omdat op dat moment sprake was van een volledig nieuwe en revolutionaire situatie waarin, volgens de Bataven, alles opnieuw vastgesteld moest worden.

De rol van de volksvertegenwoordiger

Hoe zeer men probeerde om de constitutie de volledige en onbetwistbare uitdrukking van de volkswil te laten zijn, het was voor alle betrokkenen duidelijk dat dit ideaal nooit volledig gerealiseerd zou kunnen worden. Hiermee zijn we weer terug bij de zitting van de Nationale Vergadering van 26 januari 1797, toen Hahn c.s. zo vurig betoogd hadden dat de volksvertegenwoordigers gedelegeerden waren, en bij de eerder genoemde discussie over de vraag wat een ‘wet’ precies was. Het maken van ‘wetten’ was volgens de radicalen niet toegestaan voor de volksvergadering, hoogstens kon men spreken van ‘actens van het Gouvernement’. Representant Ten Berge merkte echter korzelig op dat wat hem betreft de vertegenwoordigers wel degelijk wetten konden maken en vroeg zich af ‘of lyfstraffelyke en meer andere wetten, geene wetten waren’?⁸⁸ Bovendien zou uit de opvatting van Hahn volgen dat de volksvergadering geen enkele wet kon maken zonder deze eerst aan het volk voor te leggen; dit zou een volkomen onwerkbaar situatie opleveren.

De Bataven waren het eens dat een grondwet, als uitdrukking van de algemene wil, noodzakelijk was om de tegenstelling tussen volkssoevereiniteit en volksvertegenwoordiging op te lossen. Tegelijkertijd werd duidelijk dat dit niet voldoende was. De grondwet kon immers op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, en *moest* bovendien geïnterpreteerd worden om de algemene wil om te kunnen zetten in praktische regelgeving. Er waren nu eenmaal twee soorten van regeren, zo betoogde een Dordrechtse revolutionair. Een *bepaalde* wijze van regeren, waarbij alle zaken die in de constitutie waren vastgelegd volgens de letter uitgevoerd moesten worden, en een *onbepaalde* regeringswijze. Dit was een wijze,

‘welke in de de Constitutie niet uitdrukkelijk bepaald, maar overgelaaten is aan de algemeene bestuurderen, om in alle gevallen naar bevind van zaaken te handelen, dat is: wetten te geeven –

⁸⁸ *Dagverhaal* deel IV (nr. 350, zitting 26 januari 1797) 651.

besluiten te nemen en die te doen uitvoeren *overeenkomende* met, en *beschermende* de natuurlijke en onvervreembare Rechten van ieder Burger en die der geheele Maatschappij [...].⁸⁹

Hierdoor werden de Bataven gedwongen de positie van de volksvertegenwoordiger verder uit te werken. De volksvertegenwoordigers werden verantwoordelijk geacht voor het bestuur en voor de vertaling van de grondwet in regelgeving. Dit was een zware last, en de Bataven konden elkaar vinden in de gedachte dat dit zware eisen stelde aan de individuele representant. Gedurende de Bataafse jaren kwam dan ook een discussie op gang over de vraag welke eigenschappen iemand moest bezitten om een goed vertegenwoordiger te zijn.

In de discussie bleken de overeenkomsten groter dan de verschillen. Een vertegenwoordiger moest bovenal kundig en deugdzaam zijn. Dit hield in dat hij in algemene zin ‘verlicht’ was, dat wil zeggen goed opgeleid of in ieder geval beschikkend over een brede algemene kennis. Daarnaast was enige kennis over de economische, sociale en politieke gesteldheid van het land onontbeerlijk om tot goed afgewogen beslissingen te komen. Deugdzaamheid hield in ieder geval in dat men alleen mensen van onbesproken gedrag zou moeten kiezen. Zo stelde *De Republikein* dat volksvertegenwoordigers zich niet schuldig mochten maken aan ‘schadelijke Hazard-spelen, aan dronkenschap, of andere openbaare slechtheden’.⁹⁰ Ook moesten vertegenwoordigers, zeker in een volksregering, goed kunnen luisteren. Bij een bezoek aan de Bataafse Republiek zag de Ierse revolutionair Theobald Wolfe Tone tot zijn genoegen dat in de herberg waar hij verbleef een representant in gesprek was met een aantal eenvoudige burgers, ‘[who] *said they were farmers, indeed looked like farmers, in boots, and spattered*. They and the representative of the people had a long discussion. I observed he listened to them with great attention and took notes of their remarks. That is as it ought to be’.⁹¹

Daarnaast diende de volksvertegenwoordiger nederig en bescheiden te zijn, waarbij zijn ambitie moest zijn om het volk zo goed mogelijk te dienen en niet om er zelf beter van te worden, hetzij financieel (representanten moesten wel een

⁸⁹ J.J.v.R., *Verhandeling over het onderscheid tusschen constitutie en regeeringsvorm; voorgelezen in de sociëteit tot behoud van vrijheid en gelijkheid, binnen Dordrecht. Op den 19 juli 1795* (Dordrecht; N. van Eysden 1795) 13.

⁹⁰ *De Republikein*, deel II, no. 78, 214-215.

⁹¹ Moody, McDowell en Woods, *The writings of Theobald Wolfe Tone 1763-98. Volume III*, 71. De ideale vertegenwoordiger werd uitgebreid beschreven door Gerrit Paape, *De Bataafsche Republiek, zo als zij behoort te zijn en zo als zij weezen kan, of revolutionaire droom in 1798: wegens toekomstige gebeurtenissen tot 1998* (Nijmegen 1998, oorspronkelijke uitgave 1798) 24-56.

vergoeding krijgen, maar geen salaris) hetzij door de functie van representant te gebruiken als opstapje naar een aantrekkelijke bestuurlijke functie. Het jagen op publieke ambten werd in de Bataafse periode, net als in de periode daarvoor, veroordeeld.⁹² De vervulling van een publieke functies moest gezien worden als een heilige plicht, of in ieder geval als een eervol voorrecht. Daarbij paste terughoudendheid en onbaatzuchtigheid. Het tonen van politieke ambitie werd als ongewenst beschouwd. In de Bataafse Republiek rustte er dan ook een taboe op het voeren van verkiezingscampagnes en er was geen sprake van kandidatenlijsten bij verkiezingen: een uitverkiezing was iets dat je overkwam, niet iets waar je naar op zoek ging. Tenslotte moest een representant, om het algemeen belang het beste te kunnen dienen, autonoom zijn en niet geneigd zich bij een factie aan te sluiten. Hij diende hierbij standvastig te zijn in zijn opvattingen ('kameleons' die steeds van politieke kleur verschoten waren onbetrouwbaar) maar evenmin op schreeuwerige of onverzoenlijke wijze zijn opvattingen door te drukken.⁹³

De ideaaltypische Bataafse volksvertegenwoordiger toonde grote overeenkomsten met de ideaaltypische regent van de oude Republiek. Publieke waarden als deugdzaamheid, bescheidenheid, opofferingsgezindheid, plichtsbesef en onbaatzuchtigheid waren onderdeel geweest van het politieke denken van de Republiek en kregen, geholpen door de opleving van het klassiek republikeinse discours, nieuwe urgentie in de late achttiende eeuw. De vermeende verkwanseling van deze waarden in de oude Republiek was een belangrijke oorzaak geweest van het ontstaan van de revolutionaire beweging en had de Bataven een grote dosis scepsis meegegeven.⁹⁴ De ervaringen onder het stadhoudelijk bewind hadden volgens de Bataven aangetoond dat het verkrijgen van macht vrijwel altijd leidde tot

⁹² Zie bijvoorbeeld C.L. van Beyma in de Nationale Vergadering: 'zoo er ooit een post was, welke als een *onus publicum* [publieke last, MR] konde worden aangemerkt, het dan voorzeker die was, van Lid te zyn in het Wetgevend Lichaam; dan dat hy vermeende, dat het ten uitersten inpolitiek zoude zyn, zoo men daarin alleen zulke lieden in plaatste, welke toonden, er gaarnen in te willen zyn'; *Dagverhaal* deel IV (nr. 361, zitting 1 februari 1797) 735.

⁹³ Anoniem, *Saamenspraak tusschen eenen burger en eenen landman: over de oorzaken en de dringende noodzaakelijkheid van de jongstvoorgevallene gebeurtenissen in de Bataafsche Republiek* (Utrecht; J. van der Schroeff Gz. 1798) 28. Zie voor gelijksoortige opsommingen G.C.C. Vatebender, *Reedevoering over het character, de kundigheden en vereischte zielsgesteldheid van eenen waardigen vertegenwoordiger des volks* (Gouda 1796); Cornelis Zillesen, *Wysgeerige verklaring der rechten en pligten van den mensch en burger, en een ontwerp van de daar uit volgende grondwetten van staat, voor een één en onverdeeld Bataafsch gemeenebest-bestuur* (Leiden; Herdingh en Du Mortier 1796) 19; Anoniem, *Memorie over de aanstaande volks-oproeping, ter verkiezinge eener constitutioneele representatie: behelzende eenige gewaagde gedagten omtrent I De stemgerechtigden II De volksvertegenwoordigers III De volksoproeping* (Amsterdam; W. Vermandel 1795, Knuttel 22543) 21.

⁹⁴ Klein, *Patriots republikanisme*, 288-289.

machtsmisbruik en het negeren van het algemeen belang.⁹⁵ De ontaarding van de Franse Revolutie in de Terreur had bevestigd dat dit zelfs kon gebeuren in een Republiek die op alle juiste beginselen gestoeld was.

De Bataven overwogen verschillende maatregelen die moesten bijdragen aan het vinden en creëren van de ideale vertegenwoordiger. Als het ambt van volksvertegenwoordiger een verplichting was die door het volk werd opgelegd dan zou een weigering om zitting te nemen in de wetgevende vergadering in strijd zijn met dit ideaal. In de Nationale Vergadering werd dan ook gediscussieerd over de vraag wat men moest doen met degenen die na verkiezing weigerden hun post in te nemen, hetzij als volksvertegenwoordiger hetzij als lid van de uitvoerende macht. Dit was geen zuiver academische discussie. Zoals eerder vermeld was er geen sprake van kandidaatsstelling in het Bataafse kiesstelsel. Stemgerechtigden benoemden een kandidaat, vaak een lokale notabele en/of kopstuk uit de revolutionaire beweging, die vaak volledig verrast werd door zijn uitverkiezing. Dit had bij de verkiezingen in 1795 in de provincies en de verkiezingen voor de eerste Nationale Vergadering geresulteerd in een substantieel aantal aanvragen voor ontslag, die overigens over het algemeen niet werden ingewilligd.⁹⁶

De algemene opvatting in de Vergadering was dat degenen die weigerden hun verkiezing te accepteren en zitting te nemen in het parlement aangemerkt moesten worden als personen die wel de lusten van de maatschappij genoten, maar weigerden om in de lasten bij te dragen. Zulke mensen onttrokken zich aan het 'Contract Social'⁹⁷, en daar moest dan ook een sanctie op staan. Uiteindelijk werd voor het Ontwerp besloten dat verkozen personen die geen goede reden voor weigering opgaven voor de rest van hun leven uitgesloten zouden worden van het stemrecht, en geen openbare ambten meer mochten bekleden.⁹⁸ Sommige leden vonden deze verbanning uit het politieke leven onvoldoende, en pleitten voor een (tijdelijke) fysieke verbanning uit de Republiek; iemand die zich bewust aan de maatschappij onttrok 'wordt gevaarlijk voor dezelve, en voorzigtigheid vordert, dat hy worde

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld Van der Capellen, die beschreef hoe de stadhouder en de regenten de burgers hun vrijheid hadden ontnomen; Joan Derk van der Capellen, *Aan het volk van Nederland* (z.p. 1781, Knuttel 19864) 10: 'Dit deden de Staaten van Holland, die voor het overige braave regenten waaren! Dit deed een Prins, die het inderdaad wel met ons meende! Wy kunnen hier uit leeren, dat de volken, willen zy hunne vryheid behouden, steeds waakzaam moeten zyn en op geen sterveling, wie het ook is, een onbepaald vertrouwen moeten stellen'.

⁹⁶ Overdijk, 'Regeling en praktijk van het algemeen kiesrecht', 73-75.

⁹⁷ Hoffman, *Dagverhaal* deel IV (nr. 400, zitting 23 februari 1797) 1045.

⁹⁸ *Ontwerp van Constitutie*, 39, 67.

uitgezet'.⁹⁹ Hoewel deze laatste maatregel de Vergadering te ver ging, laten de discussies en de afgesproken strafmaat (in de Staatsregeling werd de periode van ontzegging van het stemrecht teruggebracht tot vijf jaar¹⁰⁰) zien dat het idee dat publieke ambten 'lastposten' waren, en dat representanten geacht werden plichtsgetrouw te zijn, breed gedeeld werd.

Als men de volksvertegenwoordigers een goede beloning in het vooruitzicht stelde zou dit wellicht helpen om het ambt aantrekkelijker te maken en weigeringen te voorkomen. Deze optie deed de meeste Bataven echter de koude rillingen over de rug lopen. De functie van volksvertegenwoordiger was tot 1801 een bijna voltijdse functie, aangezien het parlement het grootste deel van het jaar in zitting was. Natuurlijk moest een vertegenwoordiger van het volk tot op zekere hoogte gecompenseerd worden voor het feit dat hij één of meerdere jaren niet of nauwelijks ander werk kon doen, en voor zijn functie bepaalde kosten maakte. Vertegenwoordigers moesten een logement in Den Haag aanhouden, en maakten behoorlijke reiskosten. Het ambt van volksvertegenwoordiger genoot bovendien enig aanzien, en daar hoorde een fatsoenlijke vergoeding bij die niet al te veel achter moest lopen bij het salaris van bestuurders. Representant Schermer bekritiseerde in 1797 het voorstel in het Plan van Constitutie om de leden van de uitvoerende macht 25.000 gulden per jaar te betalen om de 'eer van de Natie' op te houden. Hoe konden de leden van de wetgevende macht dan toe met de voorgestelde jaarlijkse vergoeding van 3000 gulden, een bedrag waarmee zij 'kwalyk hun fatsoen zullen kunnen houden'?¹⁰¹

Een compensatie zou bovendien het risico van omkoopbaarheid verkleinen, zo meende de commissie die een jaar later de laatste redactie voor de Staatsregeling voor haar rekening had genomen en het jaargeld op 4000 gulden zette. Men moest niet bezuinigen op de vergoeding voor de volksvertegenwoordigers, omdat zij zich van hun taak moesten kunnen kwijten

'als mannen van eer, zonder dat zy, by gebreeke eener behoorlyke vergelding dier diensten, dikwerf, ondanks de grootste opofferingen hunner tydlyke welvaart en genoegens, in het gevaar worden gebragt,

⁹⁹ Hoffman, *Dagverhaal* deel IV (nr. 400, zitting 23 februari 1797) 1045. Andere voorstanders van verbanning waren Van Hooff, Vreede en Teding van Berkhout.

¹⁰⁰ *Staatsregeling 1798*, 19. Deze maatregel zou volgens de Staatsregeling slechts gelden tot de volgende grondwetswijziging die in 1803 moest plaatsvinden.

¹⁰¹ *Dagverhaal* deel V (nr. 407, zitting 28 februari 1797) 45.

om tot die verderflyke, en door de Wet zeer moeilyk te verhoeden, machinatién te vervallen, waarover te vooren, zoo sterk, met het hoogste regt, is geklaagd geworden'.¹⁰²

Anderzijds, zo had de geschiedenis van de Republiek laten zien, was er niets gevaarlijker voor de vrijheid dan een regent die voor zijn inkomen afhankelijk was van zijn positie, en er dus alles aan deed om deze post te verkrijgen en te behouden. Dat soort prikkels had nu juist geleid tot het 'aristocratisch systema' dat afgeschaft moest worden.¹⁰³ De vergoeding, die in de verschillende Bataafse volksvergaderingen tussen de 3000 en 4000 gulden bedroeg, moest voor de vertegenwoordiger dus een 'redelijk' bedrag zijn. De buitenlandse toeschouwer Wolfe Tone vond de vergoeding van tien gulden per dag die gold voor de leden van de Eerste Nationale Vergadering 'moderate enough, if it be not too moderate'.¹⁰⁴ Het was een vergoeding die, indachtig de hoge kosten die met de functie samenhangen, voor de rijkste laag van de samenleving inderdaad laag genoemd kan worden, maar voor het overgrote deel van de bevolking een enorm bedrag.¹⁰⁵ Het is duidelijk op welke bevolkingsgroepen de vergoeding mikte: de (gegoede) middenklassen, die door veel Bataven gezien werden als de onmisbare schakel tussen arm en rijk en die door hun tussenpositie het beste het algemeen belang konden dienen.¹⁰⁶

Om machtswellust en factievorming onder vertegenwoordigers te voorkomen werden verschillende voorzieningen getroffen. De belangrijkste was wellicht het middel van regelmatige herverkiezingen. Hoe minder lang een vertegenwoordiger met zijn collega's in het centrum van de macht vertoefde hoe kleiner de kans op intriges. Voor representant Herman Vitringa was dit dan ook reden om tegen de herverkiezing

¹⁰² De Gou, *De Staatsregeling van 1798*, deel 2, 70.

¹⁰³ Anoniem, *Saamenspraak tusschen eenen burger en eenen landman*, 28; Anoniem, *Het aristocratisch juk, met zacht fluweel omkleed en met smaak verguld etc.* (z.p., 1797, Knuttel 22867) verbond dit aan de regelmatige verkiezingen: 'dat de hun tijd volbragt hebbende mannen, eenige Jaaren moeten stilzitten; dit maakt dat Regeeren geen Kostwinning word, en is juist daarom een der besten en wijsten bepalingen der ontworpen constitutie, en zo wij boven zeiden, het eenigste schild tegen Aristocratie en Despotismus'.

¹⁰⁴ Moody, McDowell en Woods, *The writings of Theobald Wolfe Tone Volume III*, 68.

¹⁰⁵ In het *Rapport van de externe adviescommissie voor financiële en fiscale aangelegenheden* dat door Van Rees en Siccama op 17 februari 1798 aan de derde constitutiecommissie werd gestuurd, stond een overzicht van de inkomsten van de Nederlandse huisgezinnen. Van de 335.000 huisgezinnen die 200 gulden of meer per jaar binnenkregen waren er 21.000, dus 6,3% van het totaal, die 3000 gulden of meer per jaar binnenkregen. De Gou, *De Staatsregeling van 1798*, deel 2, 282-283.

¹⁰⁶ Voor de 5800 best verdienende gezinnen van de Republiek volgens de berekening van Van Rees en Siccama was de vergoeding een daling van de inkomsten. Voor een groep van ongeveer 60.000 gezinnen zal het bedrag een 'redelijke' vergoeding geweest zijn; De Gou, *De Staatsregeling van 1798*, deel 2, 282-283. Voor de discussies over het middenklassen karakter van de vertegenwoordiging, zie hoofdstuk drie.

van representanten te zijn, aangezien dit ‘zommigen al ligt de Volksgeest zouden doen zoeken boven ’t Volksgeluk: maar ook omdat het niet vry is van een zweem van aristocratie, om op den duur te willen blijven regeeren’.¹⁰⁷ Anderzijds vonden verschillende vertegenwoordigers dat een bepaalde mate van continuïteit in het wetgevend lichaam noodzakelijk was. Uiteindelijk werd in de Staatsregeling gekozen voor een systeem waarin elk jaar een derde van de volksvertegenwoordiging herkozen werd, zodat de samenstelling van de vergadering jaarlijks veranderde maar elk lid in ieder geval drie jaar kon dienen. Goed werk kon beloond worden met een herverkiezing, maar verder reikte het vertrouwen niet: een volgende herverkiezing kon pas volgen na een terugkeer in de burgermaatschappij van drie jaar.¹⁰⁸

Een andere maatregel werd voorgesteld door de vertegenwoordiger Paulus Hartogh, een advocaat uit Rotterdam. Gedurende de besprekingen van het Plan van Constitutie stelde hij voor om de leden van de wetgevende en uitvoerende macht gedurende hun functioneren het stemrecht te ontzeggen om zo alle ‘influentie’ te voorkomen. Behalve Van Hooff leken weinig leden hier voor te zijn.¹⁰⁹ Schimmelpenninck merkte op dat de leden van het bestuur in de grondvergaderingen ‘als burgers’ verschenen, ‘in welke qualiteit zy volkoomen met andere burgers gelyk staan’. Bovendien moest het stemrecht zo min mogelijk restricties kennen, zo meende Hahn, en, stelde Teding van Berkhout, kon men degenen die geacht werden de grootste offers te brengen niet het grootste voorrecht ontzeggen.¹¹⁰ Het voorstel haalde het niet, maar de discussie laat eens te meer zien hoe gevoelig de Bataven waren voor de dreiging van machtsmisbruik.

Ook in de vergadering zelf moest voorkomen worden dat het tot groepsvorming zou komen. Zo was in het Reglement voor de Nationale Vergadering van 1795 een artikel opgenomen waarin gesteld werd dat de leden elke veertien dagen via loting een andere zitplaats zouden krijgen, een maatregel die consequent werd nagevolgd.¹¹¹ Ook bij de debatten over de vraag of de wetgevende macht uit één of twee kamers moest bestaan was een veelgehoord argument dat opsplitsing er voor zou

¹⁰⁷ *Dagverhaal* deel IV (nr. 366, zitting 3 februari 1797) 774.

¹⁰⁸ *Staatsregeling 1798*, 24-25.

¹⁰⁹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 339, zitting 19 januari 1797) 563: ‘De President zegt, dat het hem voorkomt, dat de meerderheid der Vergadering van gevoelen schynt te zyn, dat dit geen point van deliberatie kan uitmaaken’.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 24. Deze regel was waarschijnlijk vooral bedoeld om de provinciale saamhorigheid te doorbreken, maar gold als middel tegen alle vormen van groepsvorming.

zorgen dat de vrijwel onvermijdelijke *esprit de corps* in één kamer geneutraliseerd kon worden door de aanwezigheid van een tweede kamer. Overigens meenden de voorstanders van een eenkamerstelsel dat de strijd tussen twee kamers juist zou zorgen voor een hokjesgeest, en dat één grote kamer lastiger te overheersen was door demagogen dan twee kleinere. Dit argument mocht niet baten: zowel in het Ontwerp als in de Staatsregeling was gekozen voor een bicameraal stelsel, een verdere bevestiging van het geïnstitutionaliseerde wantrouwen tegenover de macht van de volksvertegenwoordigers.¹¹²

Hoe nobel en bekwaam een vertegenwoordiger ook was, de Bataven vonden dat machtscentra een interne dynamiek bezaten die al te makkelijk kon leiden tot machtsmisbruik en het nastreven van eigenbelang en groepsbelang. In de oude Republiek had groepsbelang volgens de Bataven veelal gelijkgestaan aan familiebelang; zij besloten dan ook dat de leden van de uitvoerende macht, die werden benoemd door de wetgevende macht, geen familie van elkaar mochten zijn.¹¹³ Het benoemen en benadrukken van de positieve eigenschappen die een representant moest hebben, maar bovenal het instellen van regels en voorschriften, moest de vorming van een aristocratie helpen voorkomen. De Bataafse scepsis over machtsoverdracht betekende echter geen verwerping van de *representatieve* democratie. Daarvoor was de overtuiging dat *directe* democratie niet mogelijk en/of wenselijk was veel te groot. Vandaar ook dat de Bataven veel belang hechtten aan een middel waarmee volgens hen zowel aristocratische als democratische excessen gecontroleerd konden worden: verkiezingen.

De verkiezingen

Verkiezingen, zo waren de Bataven van mening, waren het belangrijkste middel om het volk de politieke invloed te geven die het op basis van de volkssoevereiniteit toekwam. De Amerikaanse, Patriotse en Franse Revoluties hadden verkiezingen hoog op de agenda gehad als onontbeerlijk voor een ‘vrije’ burgerstaat, dat wil zeggen een staat waarin de leden van het volk zelf besloten door wie ze bestuurd wilden worden. De Bataafse discussies over het verkiezingsstelsel zijn dan ook onontbeerlijk voor het begrip van het revolutionaire gedachtegoed. Het is belangrijk om te bedenken dat die discussies plaatsvonden in een revolutionair-democratische context. Na 1795 nam het

¹¹² Zie hoofdstuk 4 voor de discussie over het tweekamerstelsel.

¹¹³ *Staatsregeling 1798*, 34.

aantal personen dat invloed uit kon oefenen op de samenstelling van het bestuur enorm toe. In de inleiding werd al vermeld dat het percentage stemgerechtigden officieel – dat wil zeggen volgens de verschillende lokale en nationale kiesreglementen uit de periode 1795-1801 - rond de twintig procent van de totale bevolking lag. Hoewel de opkomst in de praktijk een stuk lager lag (mede door de *de facto* uitsluiting van de orangisten) was het aantal personen dat invloed uit kon oefenen op de benoeming van machthebbers veel groter dan in de oude Republiek.¹¹⁴ Bovendien was het idee van de vertegenwoordigende democratie zelf nieuw. De vertegenwoordigende democratie van de Bataafse Republiek was een experiment waarin oude en nieuwe opvattingen en instituties samengingen. Hoe zag dit experiment er nu precies uit, en hoe verliep de discussie hierover?

Aan de basis van elke verkiezing in de Bataafse Republiek stonden de grondvergaderingen. Dit waren lokale bijeenkomsten van stemgerechtigde burgers waarin de eerste fase van het verkiezingsproces plaatsvond.¹¹⁵ De stemprocedure verliep in de meeste gevallen als volgt.¹¹⁶ Op de daartoe aangestelde dag kwamen de stemgerechtigde burgers per 500 inwoners bijeen, meestal in een kerk of een ander openbaar gebouw dat groot genoeg was voor de gelegenheid. De opgeroepen burgers verzamelden zich op een vast tijdstip en benoemden, na geheime stemming, uit hun midden een voorzitter, een secretaris en een stemopnemer die, naast de door het lokale bestuur benoemde stemopnemers, een contra-lijst bijhield. Vervolgens kreeg elke stemgerechtigde een genummerd briefje waarop hij de naam van zijn keus schreef, om dit briefje vervolgens in een stembus te stoppen. Nadat iedereen zijn stem had uitgebracht werd de bus geopend en werden de stemmen geteld. In het geval iemand gekozen was die niet het passieve kiesrecht bezat werd het nummer op het

¹¹⁴ Juist omdat het politieke systeem van de oude Republiek, met zijn corporatistische karakter en traditie van coöptatie verschilde van hetgeen door de Bataven werd ingevoerd is het moeilijk de cijfers te vergelijken, maar het verschil is desalniettemin tekenend. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek*, 35-37, schat de omvang van de regenten-aristocratie, die zichzelf als een ‘tamelijk hecht gesloten kaste handhaafde’, op 2000 personen.

¹¹⁵ De Jong, ‘...Om door het volk’, 36, stelt terecht dat er een onderscheid werd gemaakt tussen *stemgerechtigde* burgers (burgers die formeel aan de eisen voldeden) en *stembevoegde* burgers (burgers die zich na het afleggen van een eed in het stemregister hadden ingeschreven). Toch gebruik ik hier de term stemgerechtigd, vooral omdat de Bataven zelf de termen door elkaar haalden (bijvoorbeeld *Ontwerp van Constitutie*, 9-10, 14-15) en het dus niet altijd duidelijk was om welke categorie het nu precies ging.

¹¹⁶ Vanaf 1795 ontstonden er op lokaal niveau verschillende kiesreglementen. Ook op provinciaal en landelijk niveau volgden de reglementen elkaar in rap tempo op. Zie voor een uitgebreid overzicht van de kiesstelsels De Bruin, *Burgers op het kussen*. Toch waren alle stelsels gebaseerd op dezelfde hoofdlijnen die hier besproken worden en ook uitgedrukt werden in het Ontwerp van Constitutie en de Staatsregeling.

stembriefje voorgelezen en diende degene die de vergissing begaan had naar voren te komen om deze ongedaan te maken. In principe was voor verkiezing een absolute meerderheid nodig, maar aangezien er geen sprake was van kandidatenlijsten werd deze absolute meerderheid vrijwel nooit in één ronde gehaald.¹¹⁷ Meerdere stemrondes, waarbij uiteindelijk een relatieve meerderheid genoeg was, en in geval van staking van de stemmen het lot besliste, waren dan ook noodzakelijk.

Het lokale systeem van grondvergaderingen lijkt over het algemeen redelijk goed gefunctioneerd te hebben. Tussen 1796 en 1801 kwamen de 3763 grondvergaderingen zes keer bijeen om nationale vertegenwoordigers te kiezen en op lokaal en provinciaal niveau werden met regelmaat nieuwe bestuurders gekozen.¹¹⁸ De commissie voor de geloofsbrieven van het wetgevend lichaam, die ingekomen stukken over de verkiezingen van volksvertegenwoordigers in behandeling nam, deed in de periode 1796-1801 onderzoek naar een veertigtal zaken waarin sprake zou zijn van onregelmatigheden bij verkiezingen.¹¹⁹

Uit de klachten sprak vooral onduidelijkheid over de procedures, maar een enkele keer ook over misdragingen in de grondvergaderingen. In Ouderamstel zouden twee burgers zich tijdens het voorjaar van 1799 ‘schandelijk’ hebben misdragen, door voor de stemming luidkeels de naam van hun kandidaat te noemen, de stemopnemers zwart te maken en te ‘fluisteren’ met burgers die niet konden lezen of schrijven. Dit gedrag gold voor de municipaliteit van Ouderamstel (die het rapport naar de commissie had gestuurd) niet als deugdzaam politiek activisme, maar als ‘demagogie’.¹²⁰ Uit de bronnen (*Dagverhaal*, pamfletten en tijdschriften) komt echter geen beeld naar voren van grootschalige chaos en fraude. Voor de meeste grondvergaderingen leek te gelden wat Cornelis de Koning in 1808 over zijn eigen ervaringen in Haarlem in de Bataafse tijd schreef: ‘Daar wij deze grondvergaderingen altijd bijna hebben bijgewoond, kunnen wij, bij eigen bevinding, zoo wel als uit de

¹¹⁷ P[ieter] P[aulus] wees op dit punt in een ingezonden brief in de *Republikein*, deel II, no. 72, 157.

¹¹⁸ Schama, *Patriotten en bevrijders*, 426. Schama baseert hierop de – mijns inziens – terecht uitspraak: ‘Volgens elk criterium dat enigszins hanteerbaar is, was er in de Bataafse Republiek tussen 1798 en de lente van 1800 [dat moet 1801 zijn] werkelijk sprake van een representatieve democratie’. Schama spreekt over ‘bijna 5000’ grondvergaderingen, maar dat getal is onjuist, zie *Volks-telling in de Nederlandsche Republiek*, 69, waar op basis van de volkstelling een getal van 3763 grondvergaderingen wordt vastgesteld, een getal dat door afrondingen kon verschillen. Zo kwamen bij de stemming over het Ontwerp van Constitutie 3761 grondvergaderingen bijeen; De Gou, *Ontwerp van Constitutie*, deel II, 581.

¹¹⁹ Nationaal Archief (NA), *Collectie Wetgevende Colleges van de Bataafse Republiek en van het Koninkrijk Holland*, inv. nr. 453.

¹²⁰ NA, *Collectie Wetgevende Colleges*, inv. nr. 448, rapport van 28 juni 1799 van de municipaliteit van Ouderamstel.

zekere berigten van anderen, getuigen, dat dezelve altoos in de grootste orde, en in de beste overeenstemming gehouden werden en afliepen'.¹²¹

Het systeem van grondvergaderingen, dat ondanks het uitbrengen van een individuele stem een *collectieve* gebeurtenis van het stemmen maakte, doet ons vreemd aan. Grondvergaderingen waren dan ook een overblijfsel van de politieke structuur van het Ancien Régime, dat ook in buitenlandse omwentelingen bewaard was gebleven. De Amerikaanse kolonies werkten met *assemblies*, net als het voormalige moederland Groot-Brittannië. Na de Amerikaanse Revolutie werd deze praktijk gehandhaafd, ondanks ontwikkelingen die het systeem democratischer maakten.¹²² In Frankrijk werden de verkiezingsprocedures van het Ancien Régime, inclusief grondvergaderingen, grotendeels gehandhaafd in de revolutionaire republiek.¹²³

De werking van de grondvergaderingen in de Bataafse Republiek leek sterk op die van Frankrijk, en tot op zekere hoogte op die van de Verenigde Staten in de late achttiende eeuw. Het grootste verschil tussen de Bataafse en Amerikaanse systemen was dat de Amerikaanse vergaderingen vrijwel de hele dag open waren en burgers niet op hetzelfde tijdstip aanwezig hoefden te zijn om hun stem uit te brengen. Dit betekende dat een grote rol was weggelegd voor de lokale *sheriff* die moest beslissen bij het staken van de stemmen. Daarnaast werd bij het toezicht op de stemmingen vertrouwd op van bovenaf benoemde toezichthouders.¹²⁴ In Frankrijk en Nederland bleek men veel sceptischer over het vermogen of de wil van de lokale overheid om het proces eerlijk te laten verlopen. Een systeem waarbij de burgers tegelijkertijd bijeen moesten komen, via een ingewikkeld systeem een deel van de stemopnemers kozen en doorstemden tot er een keuze gemaakt was werkte langzaam en vroeg veel van de stemgerechtigden. Daar stond tegenover dat het systeem een maximale controle mogelijk maakte: alle burgers konden met eigen ogen zien of het proces eerlijk verliep, en waren bij de uitslag aanwezig.

¹²¹ Cornelis de Koning, *Tafereel der stad Haarlem en derzelver geschiedenis van de vroegste tijden af tot op den tegenwoordigen toe* (Haarlem 1808, drie delen) deel III, 351.

¹²² Robert J. Dinkin, *Voting in Revolutionary America. A Study of Elections in the Original Thirteen States, 1776-1789* (Westport 1982) 90-106; R.R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution*, deel I, 476.

¹²³ Malcolm Crook, *Elections in the French Revolution. An apprenticeship in democracy, 1789-1799* (Cambridge 1996) 8; Patrice Gueniffey, 'Revolutionary Democracy and the Elections' in: Renée Waldinger, Philip Dawson en Isser Woloch ed., *The French Revolution and the Meaning of Citizenship* (Westport en Londen 1993) 89-105, aldaar 91, laat zien hoe de oude en nieuwe opvattingen over verkiezingen met elkaar botsten.

¹²⁴ Dinkin, *Voting in Revolutionary America*, 100.

De Nederlandse en Franse systemen mochten dan op elkaar lijken, het Bataafse systeem van grondvergaderingen was evengoed een voortzetting van de eigen republikeinse traditie, die een democratische invulling had gekregen gedurende de patriotse jaren. Hoewel aan de patriotse discussies en idealen ruw een einde was gekomen in 1787 was toch een aantal lokale reglementen tot stand gekomen waarin de verkiezingen van regenten geregeld werden. Bestudering van de reglementen, vooral die van het patriotse bolwerk Utrecht, laat zien dat het ‘grondvergaderingsmodel’ hier ook al bestond, en voortkwam uit de verenigingscultuur van schutterij en genootschap, binnen het kader van de stedelijke corporatistisch-republikeinse traditie.¹²⁵

Dit laatste laat ook meteen de breuk tussen de patriotse en Bataafse plannen zien. Waar in de Patriottentijd nog discussie werd gevoerd over de vraag *of* de corporatistische structuur als basis moest blijven dienen en over het algemeen een belangrijke rol was weggelegd voor de gilden en schutterijen als politieke centra¹²⁶, daar verwierpen de Bataven alle vormen van corporatisme. Grondvergaderingen waren dan ook geen afzonderlijke lichamen binnen het bestel met eigen rechten en privileges, maar bijeenkomsten van vrije individuen die hun individuele rechten kwamen uitoefenen.

Het systeem van grondvergaderingen kende naast de ingewikkelde stemprocedure andere maatregelen om het ‘kuipen en cabaleeren’, oftewel vriendjespolitiek, ongewenste beïnvloeding en regelrechte fraude te voorkomen. Het eerste, niet onomstreden element was de geheime stemming. Stemmen was van oudsher vaak openbaar geweest, meestal door hardop de naam van een kandidaat te roepen of, in het geval met ja of nee gestemd werd, door middel van handopsteken. In het republikeinse gedachtegoed, en vooral de stroming die zich door de klassieken liet inspireren, was een open stemming zelfs noodzakelijk. Een ware, vrije burger moest

¹²⁵ *Concept-reglement op de Regeerings bestelling van de Provincie Utrecht, overeenkomstig de constitutie en aeloude vrye regeeringsforme dier provincie, uit wettige staatsbesluiten, accoorden, ordonnantiën, reglementen en instructien opgemaakt, tot herstel van het inconstitutioneele, vevat by het reglement van den jaare 1674, en veele daaruit voortgevloeide misbruiken en abuizen* (Utrecht 1784, Knuttel 20953). Het definitieve reglement uit 1786 werd aangeprezen in een ander belangrijk patriots pamflet over verkiezingen en kiesrecht: *Bedenkingen over het aanstellen van regenten in een vry gemeenebest* (Holland 1786, Knuttel 21300). Over de mogelijkheid dat Schimmelpenninck de auteur was, zie Klein, *Patriots republikanisme*, 266, en Van Sas, *Metamorfose*, 184. Op p. 261-283 noemt en bespreekt Klein deze en een aantal andere reglementen en de reacties erop; vergelijk Van Sas, *Metamorfose*, 175-194.

¹²⁶ *Grondwettige Herstelling*, 376; *Concept-reglement op de Regeerings bestelling van de Provincie Utrecht*, 78-88.

openlijk voor zijn keuze uit (kunnen) komen. Een burger die zich niet openlijk tegenover zijn medeburgers kon verantwoorden voor zijn keus, had blijkbaar iets te verbergen, en dat kon weinig goeds betekenen.¹²⁷ De patriotten hadden zich in de jaren 1780 echter uitgesproken tegen de openbare stemming. Het ideaal dat een burger in alle vrijheid zijn stem kon uitbrengen was weliswaar mooi, maar de praktijk liet zien dat de machtigen en rijken hier nogal eens misbruik van maakten en de minder gefortuneerde en kundige stemmer probeerden te chanteren.¹²⁸

Tijdens de Bataafse periode keerde de discussie echter terug, en waren er Bataven die voor een maximum aan transparantie pleitten. Volgens Vreede moesten kiezers hun stembriefjes met hun naam ondertekenen, aangezien 'de eenige waarborg voor 's Volks Vryheid in de publiciteit moest bestaan'.¹²⁹ Zijn collega Nuhout van der Veen viel hem bij: 'Ieder burger, die de waarde der Vryheid gevoelt, kan, noch mag schromen, door zyne naamtekening zyn stem te bekrachtigen of zyne keus bekend te maken. Hem, die daar voor vreest, moet ik den naam van vryen Burger weigeren'.¹³⁰ De wens van Nuhout van der Veen en Vreede ging in vervulling; kiezers moesten hun stembriefjes ondertekenen. Maar nadat de uitslag bekend was dienden de stembriefjes, net als bij de grondvergaderingen, verbrand te worden.¹³¹ Evenmin werd er in de Bataafse periode afgestapt van de geheime stemming, waarmee het recht van de burger om beschermd te worden tegen potentiële beïnvloeding en intimidatie (het belangrijkste bezwaar dat opgeworpen werd tegen openbaar stemmen) het won van de plicht om als lid van die maatschappij zo open en transparant mogelijk politiek actief te zijn.¹³²

¹²⁷ Zie noot 129 tot en met 131. Ook in de Republikein werd gepleit tegen de geheime stemming; *De Republikein*, deel I, no. 30, 257: 'De Republikein is zeer sterk tegen alle geheimhouding in zaken, die openbaar zijn, en bekend behooren te wezen. De Wetgever, op den geest der Natie werkende, moet zorgvuldig alles vermijden, wat voor de deugd van openhartigheid en edelmoedigheid nadeelig zijn kan'.

¹²⁸ *Grondwettige Herstelling*, 379. De auteurs keerden zich hier rechtstreeks tegen Cicero, die had beweerd dat de republiek ten onder was gegaan aan de geheime stemmingen. Schimmelpenninck, *Verhandeling*, 11-13, leek geen keus te kunnen maken. Hij haalt, met een verwijzing naar de Amerikaanse constituties en het werk van Hutcheson, de voordelen aan van geheim stemmen. Tegelijkertijd laat hij aan de hand van Mably (die zich op zijn beurt op Cicero beroept) de voordelen van het openbaar stemmen zien.

¹²⁹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 365, zitting 3 februari 1797) 769.

¹³⁰ *Ibidem*, 768.

¹³¹ *Ontwerp van Constitutie*, 23.

¹³² Ook in de Staatsregeling van 1798 werd de geheimhouding specifiek verwoord, aldus artikel XXI van de *Acte*: 'In de grondvergaderingen wordt niet alleen niemand, of rechtstreeks, of van ter zijde, aanbevolen, maar ook de stipste geheimhouding omtrend de stemming aldaar in agt genomen'.

Om ‘kuiperijen’ tegen te gaan en de invloed van ‘demagogen’ op de stemmers tegen te gaan (zie het voorbeeld van Ouderamstel hierboven) was het volgens de Bataven van groot belang dat de grondvergaderingen zo groot mogelijk waren, zonder in complete chaos te vervallen. Het grondgetal van 500 inwoners waarvan de stemgerechtigde inwoners één grondvergadering vormden werd daartoe afdoende geacht en niet aangepast in de Bataafse jaren. Ook bleef de overtuiging gehandhaafd dat zoveel mogelijk stemgerechtigden de gelegenheid moesten hebben om naar de grondvergaderingen te komen, wat betekende dat de verkiezingen in het voorjaar werden gepland.¹³³

Een andere voorgestelde maatregel was het invoeren van een stemplicht. Net als bij de discussie over de verplichting om een verkiezing te accepteren stuitte dit voorstel op de nodige weerstand; men kon een ‘vrij’ burger, die zelf zou mogen beslissen of hij wel of niet in de grondvergaderingen kwam opdagen, hier niet toe dwingen. Die beslissing stond dan wel vrij, antwoordden de voorstanders van de stemplicht, maar iemand die zijn plicht verzaakte verspeelde daarmee ook zijn rechten. Zowel in het Ontwerp van 1797 als in de Staatsregeling van 1798 werd dan ook bepaald dat iemand die zonder goede reden drie achtereenvolgende jaren niet op was komen dagen in de grondvergadering, vervolgens drie jaar uitgesloten was van het stemrecht, en daarmee van publieke ambten, bedieningen en pensioenen.¹³⁴

Een ander element van de Bataafse verkiezingen dat moest zorgen voor het voorkomen van onregelmatigheden werd nog veel heviger bediscussieerd. Het kiesstelsel dat vanaf 1795 werd opgezet kende weliswaar een hoge representatiegraad (hoger dan onder het huidige bestel)¹³⁵, maar werkte wel met getrapte verkiezingen.

¹³³ Zo had men het minst last van slecht weer of van de drukke oogsttijd; de *Staatsregeling 1798*, artikel 1 van het Reglement letter B, bepaalde dat de verkiezing van nieuwe leden voor het Vertegenwoordigend Lichaam rond de laatste dinsdag van mei plaats moest vinden.

¹³⁴ *Ontwerp van Constitutie*, 18; *Staatsregeling 1798*, 18.

¹³⁵ Voor de eerste landelijke verkiezing in 1796 waren 126 districten gevormd (1 volksvertegenwoordiger per 30 grondvergaderingen en dus 15.000 inwoners). In de grondwetsontwerpen werd de verhouding tussen de bevolking en het aantal representanten echter teruggebracht. Terwijl voor de Nationale Vergadering elk district een vertegenwoordiger koos, was men bij het *Ontwerp* uitgekomen op 1 vertegenwoordiger voor de Grote Kamer per 2 districten (een zogeheten Ring) en 1 vertegenwoordiger voor de Kamer der Oudsten per 4 districten (een Kwartier), samen 95 volksvertegenwoordigers voor de wetgevende macht. In de *Staatsregeling* koos elk district weliswaar een vertegenwoordiger, maar een district bevatte nu 40 grondvergaderingen en bovendien werd vastgesteld dat er één vertegenwoordiger per 20.000 inwoners zou zijn (in vergelijking met 15.000 in 1796), wat in 1798 ook uitkwam op 95 representanten. Deze nog steeds hoge representatiegraad werd in 1801 sterk teruggebracht met een wetgevende macht (die bovendien aan invloed verloor ten opzichte van de uitvoerende macht) van 35 personen. Dit kwam neer op 1 volksvertegenwoordiger per 54.000 inwoners, waarmee de ratio overigens nog steeds hoger lag dan de ratio anno 2012, met 1 volksvertegenwoordiger (Eerste plus Tweede Kamer) per 73.000 inwoners.

Grondvergaderingen kozen niet rechtstreeks hun vertegenwoordigers, maar benoemden kiezers, die in zogeheten districtsvergaderingen bijeenkwamen om een representant te kiezen. Kiezers mochten daarbij niet op iemand van hun eigen districtsvergadering stemmen. Voorstanders van dit systeem wezen erop dat in een getrappt stelsel beïnvloeding van de grondvergaderingen weinig zin had omdat de kiezersvergadering vervolgens onafhankelijk een representant zou kiezen. Daar kwam volgens representant De Rhoer nog een extra element bij. Een systeem van directe verkiezingen zou volgens hem juist leiden tot aristocratie en, met een neologisme, ‘demomagic’ (als synoniem voor demagogie), met name in steden. Omdat in steden veel grondvergaderingen waren was het volgens De Rhoer ‘natuurlijk’ dat de keus op dezelfde persoon viel (men koos over het algemeen een lokale bekende). Directe verkiezingen maakte het voor intriganten relatief makkelijk om verkozen te worden in steden gezien de hoge bevolkingsdichtheid die het voor hen mogelijk maakte om in veel grondvergaderingen invloed uit te oefenen.¹³⁶ Met een getrappt systeem was dit veel lastiger omdat kiezers van het platteland en de steden samen een representant zouden moeten kiezen.

Een groot en ongelijkvormig volk als het Nederlandse had een getrappt systeem nodig om deze gevaren tegen te gaan. Verwijzingen naar de klassieke republieken, zoals voorstanders van een zo direct mogelijke volksregering plachten te maken, werden door De Rhoer onzinnig geacht:

‘De oude Republieken konde men, in dit opzigt ook niet parallel stellen met de Bataafsche; dezelve waren kleiner, en bepaalden zich veeltyds al binnen de muren van een éénige stad. En met dit al, hoe menigwerf had men ook in deeze de schadelijke gevolgen der Democratie ondervonden?’¹³⁷

Tegenstanders wezen er echter op dat het juist de kiezersvergaderingen waren die makkelijk te beïnvloeden waren. Deze waren immers kleiner dan de grondvergaderingen, en bovendien zouden de ‘demagogen’ waarover men vaak sprak (het werd zelden duidelijk wie die demagogen nu precies waren) de gelegenheid hebben om de kiezers te beïnvloeden gedurende de tijd die zat tussen de grondvergadering en de districtsvergadering. Coert van Beyma bleek zelfs uit eigen

¹³⁶ *Dagverhaal* deel IV (nr. 340, zitting 19 januari 1797) 565.

¹³⁷ *Ibidem*. De Rhoer richtte zich hier expliciet tegen Van Beyma, die even daarvoor Rousseau’s befaamde opmerking had geciteerd dat vertegenwoordigers een uitvinding waren van het leenstelsel en dat de klassieke stadstaten geen vertegenwoordigers of kiezers hadden gekend.

ervaring te kunnen putten om dit punt kracht bij te zetten: toen hij het idee kreeg dat de kiezers in zijn district hem tot representant wilden kiezen wist hij ze, omdat hij geen zin had om naar Den Haag te gaan, op andere gedachten te brengen. Zo eenvoudig was het dus.¹³⁸

Na het ‘beveiligingsargument’ verworpen te hebben richtten de pijlen van de tegenstanders zich op het representatiebeginsel. Voor representanten als Van Beyma en Vreede was een representatief stelsel per definitie gecorrumpeerd. Van Beyma gaf toe dat in grote staten zelfbestuur helaas ‘hersenschimmig’ was geworden, en dat het nodig was ‘gelastigden’ (Van Beyma was immers voorstander van een sterk mandaat voor de vertegenwoordiger) aan te stellen:

‘Maar dan ook moet het Volk zoo veel rechtstreekschen invloed hebben, op de keuze van die gelastigden, als immer mogelyk is; iedere niet volstrekt noodzakelyke vermindering van dien invloed, maakt de keuze onwettig, en geeft eene schynbaare overhelling tot overheersching’.¹³⁹

Met dit punt wisten de kiezersgezinden op hun beurt wel raad. Als mensen als Van Beyma en Vreede, en de andere representanten die zich in een pamflet onder de noemer ‘Twaalf Apostelen’ hadden gekeerd tegen het getrapte stelsel, het beginsel van de representatie accepteerden (en dat deden ze want anders zaten ze niet in de Nationale Vergadering de wil van het volk te verwoorden), dan verviel het principiële argument tegen de kiezers.¹⁴⁰ De pamfletschrijver L. van Ryn liet dan ook weten dat volgens hem ‘gyl. [de Twaalf Apostelen] in het ontwerpen der constitutie, de kiezers in het tydstop hunner werkzaamheden, hebt aangemerkt, als of het geheele volk werkzaam was’, net zo als dat bij de representanten het geval was.¹⁴¹

De Bataven die vertegenwoordiging als een noodzakelijk kwaad beschouwden zagen volgens de voorstanders van indirecte verkiezingen bovendien over het hoofd dat vertegenwoordiging juist veel goeds bracht. Verkiezingen waren bij uitstek het middel om de meest geschikte personen op de juiste posities te krijgen. Iedere vrije burger had uiteraard het recht om verkozen te worden voor deze positie, maar het was toch zonneklaar dat niet iedereen dezelfde kwaliteiten bezat. Het was dan ook zaak

¹³⁸ *Dagverhaal* deel IV (nr. 340, zitting 19 januari 1797) 566.

¹³⁹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 339, zitting 19 januari 1797) 564, en, voor de toespraak van Vreede, *Dagverhaal* deel IV (nr. 344, zitting 23 januari 1797) 601.

¹⁴⁰ De Gou, *Staatsregeling 1798*, deel I, 492-500.

¹⁴¹ L. van Ryn, *Iets aan de burgers H.L. van Altena etc., aangaande hun beoordeling over de kiezers in het ontwerp van constitutie* (Amsterdam; H. van Kesteren 1797, tweede druk, Knuttel 22866) 6.

om degenen die de meeste verdiensten bezaten het landsbestuur in handen te geven. Kiezers hadden daarbij een functie, omdat zij een extra schakel vormden in het meritocratische filteringsproces. Men diende in de grondvergaderingen personen te kiezen die geschikt genoeg waren om personen te kiezen die geschikt genoeg waren om het land te besturen, zo was het idee.

Hoewel de voorstanders van directe verkiezingen van mening bleven dat men de burgers in de grondvergaderingen deze taak al kon toevertrouwen, weerspraken zij nauwelijks de noodzaak om representanten te *kiezen*. Dit punt verdient enige nadruk, omdat verkiezingen per definitie een aristocratisch element in zich dragen. Het was Montesquieu geweest die in zijn *De l'Esprit des Lois* de aandacht had gevestigd op het idee dat in een democratie loten de meest geschikte manier was om bestuurders te benoemen, terwijl het systeem van verkiezingen volgens hem bij uitstek hoorde bij een aristocratie. Aan de basis van een democratie stond immers het gelijkheidsideaal, en als men alle burgers als gelijk beschouwde dan verdiende elke burger een even grote kans om in het bestuur te komen. Daarnaast zorgde loting ervoor dat men zich niet beschaamd hoefde te voelen als men niet verkozen werd (het lot is blind) en zou daardoor ook de reden tot wrok en afgunst weggenomen worden.¹⁴²

De gelijkstelling van democratie aan loting was voor de Bataven echter onbespreekbaar. Schimmelpenninck besprak de uitspraken van Montesquieu in zijn dissertatie uit 1785, en verwonderde zich dat 'deze zoo verstandige man' dacht dat het lot de beste manier was om mensen te verkiezen omdat zij zo allemaal een gelijke kans kregen om verkozen te worden. Dit lag echter niet in de aard van een 'Volksregeering', zo stelde Schimmelpenninck. In een volksregering beperkte de gelijkheid zich tot het gelijke recht om verkozen te mogen worden, en niet tot het gelijke recht tot verkiezing.¹⁴³

Met zijn uitspraak dat de degenen die door 'braafheid, kloekmoedigheid en wysheid' boven de anderen uitstaken meer kans zouden moeten maken dan andere burgers om verkozen te worden, omarmde hij daarmee de meritocratie ten koste van

¹⁴² Manin, *Principles of Representative Government*, 70-79. Ook Rousseau stelde democratie gelijk aan loting. Manin stelt in het hoofdstuk 'A democratic aristocracy' (132-160) terecht dat in de negentiende en twintigste eeuw de vergroting van het stemrecht en het opheffen van de inkomenseis voor vertegenwoordigers 'gave rise to the belief that representation was progressing toward popular government. Free election of representatives by all adult citizens came indeed to be almost completely identified with democracy'. Een definitie die volgens Manin ook door wetenschappers werd en wordt gebruikt.

¹⁴³ Schimmelpenninck, *Verhandeling*, 13-14.

een zuiver democratisch beginsel. Dat gold ook voor de Bataven na 1795, die loting als selectiemiddel niet wilden toepassen. Slechts bij het staken van de stemmen in de grondvergaderingen en kiezersvergaderingen na een aantal stemrondes werd loting toegestaan om de knoop door te hakken. Dat kwam soms goed uit, zoals bij de grondvergadering van het Friese dorp Haule in 1797. Van de dertien stemgerechtigden waren er slechts twee op komen dagen, en aangezien de beide heren steeds op elkaar stemden was loting uiteindelijk noodzakelijk om te bepalen wie kiezer, en wie plaatsvervanger zou worden.¹⁴⁴

Het accepteren van het 'aristocratische' element van verkiezingen betekende niet dat de Bataven ongevoelig waren voor de tegenstrijdigheden tussen het verdedigen van de volkssoevereiniteit enerzijds en het systeem van verkiezingen om bestuurders te benoemen anderzijds. We zagen al dat zowel naast als binnen het verkiezingssysteem maatregelen werden getroffen om de volksregering niet te laten ontaarden in een 'electieve aristocratie', zoals de voorstanders van een grote mate van volksinvloed het noemden. Deze vrees kwam vooral tot uitdrukking in de discussie over de vereisten voor kiezers. Het was de vraag of kiezers aan meer voorwaarden moesten voldoen dan gewone stemgerechtigden om verkozen te worden. Over een leeftijdseis (dertig jaar) die er zorg voor moest dragen dat de kiezers de nodige kennis, wijsheid en levenservaring bezaten, kon men wel overeenstemming bereiken.

Dit gold echter niet voor de bepaling die in het Plan van Constitutie was opgenomen dat een kiezer aan een bezitseis moest voldoen. Het Plan stelde dat zij 'eigenaars of vruchtgebruikers van eenig vast goed' moesten zijn, of een bepaald bedrag aan huur moesten betalen om voor het kiesrecht in aanmerking te komen. Verdedigers van deze bepaling, zoals Van Hooff en Hartogh, wezen erop dat zij garandeerde dat kiezers zowel onafhankelijk als belanghebbend zouden handelen. Een minimale bezitseis (de voorstanders bezworen dat een groot deel van de stemgerechtigden zou voldoen aan de eis) zorgde ervoor dat een kiezer niet chantabel was door een landheer of zich makkelijk zou laten omkopen. Het feit dat hij letterlijk aan Nederlandse bodem gehecht was, zo ging het vertoog verder, zou er voor zorgen dat hij in het belang van zijn eigen land zou handelen. Bovendien zouden kiezers die

¹⁴⁴ NA, *Collectie Wetgevende Colleges*, inv. nr. 448, brief 18 december 1797.

zelf bezit hadden volksvertegenwoordigers verkiezen die toe zouden zien op de bescherming van de eigendommen van de burgers.¹⁴⁵

Tegenstanders van de bezitseis stelden echter dat een bezitseis in strijd was met de gelijkheid, of althans met wat zij onder gelijkheid verstonden. Verschillende leden onderschreven hetgeen dat door Nuhout van der Veen op kernachtige wijze over het gelijkheidsbeginsel werd gezegd:

‘Ik ken in eene Volks Regeering geen anderen voorrang, dan die *deugden, bekwaamheden, verdiensten*, en *gehegtheid aan de Republiek* aanbrengen, zo men daar van afwijkt, en aan toevalligheden, aan bezittingen van *vast goed*, eenige meerdere kunde en verstand hegt, dan zullen eindelyk ook de verschillende natuurlyke krachten, en andere hoedanigheden, den voorkeur moeten hebben, en wy zullen een Republiek van ryke en sterke lieden oprichten, die hun aanzien naar hunne schatten en krachten afmeten, en in eene volstrekte Aristocratie ontaarden’.¹⁴⁶

Ook in de pamfletten die het onderwerp ‘kiezers’ bespraken werd een gegoedheidseis over het algemeen verworpen.¹⁴⁷ Om hun punt kracht bij te zetten haalden tegenstanders bovendien verschillende voorbeelden aan. Zo zou een jaarlijks huurbedrag van 300 gulden betekenen dat in vele Amsterdamse wijken geen of nauwelijks kiesgerechtigden te vinden zouden zijn. Van Beyma stelde zelfs dat in Friesland op veel plaatsen alleen de aanhangers van het oude bestel aan de bezitseis voldeden, en dat kon toch nooit de bedoeling van de revolutie zijn geweest.¹⁴⁸ Ondanks de tegenwerpingen van een deel van de vergadering en publieke opinie werd de bezitseis gehandhaafd in het Ontwerp. De voorstanders van de bezitseis hielden vast aan de opvatting dat zij die een materieel belang hadden in de samenleving meer recht hadden om over die samenleving, en met name de verdeling van de materiële welvaart, te beslissen.

¹⁴⁵ *Dagverhaal* deel IV (nr. 384, zitting 13 februari 1797) 917-918. Van Beyma, een andere tegenstander van de bezitseis, haalde bij zijn verdediging van het gelijkheidsbeginsel Rousseau en, opvallend genoeg, Sieyès aan.

¹⁴⁶ *Ibidem*, 915.

¹⁴⁷ Anoniem, *Een broederlijk woord aan mijne Bataafsche medeburgers, bij het naderen der Nationaale Conventie, over de vereischten in de kiezers der leden tot die vergadering* (Haarlem; A. Loosjes 1795, Knuttel 22489); Bosch, *Over de Constitutie*; C.J. van der Markt, *Concept-Plan van Constitutie, voor de Bataafsche Republiek; gegrond op de natuurlijke regten van den mensch en burger, en volstrekte één en ondeelbaarheid. Het ingeleverde bij de Nationaale Vergadering op den 10. november 1796 zoo veel mogelijk tot een leidraad gevolgd, en verder getrokken uit het ingeleverde Plan bij de Nationaale Conventie te Parijs, en andere voornaame schrijvers, zaamgesteld en op de Bataafsche Republiek toegepast* (West-Zaandam; H. van Aken 1797, Van Alphen 1973).

¹⁴⁸ *Dagverhaal* deel IV (nr. 383, zitting 13 februari 1797) 914-915.

Na de staatsgreep van 22 januari 1798 kregen de radicalen de kans om de door hen verfoeide bezitseis ongedaan te maken. In de Staatsregeling was deze dan ook volledig verdwenen, en het enige waarin de stembevoegden nog verschilden van de kiesbevoegden en de potentiële leden van het wetgevend lichaam was hun leeftijd en inwoningstijd: een kiezer of representant moest ouder zijn dan een stemgerechtigde (twintig jaar om dertig jaar) omdat dit impliceerde dat hij dan voldoende kennis en ervaring bezat, en langer in de Republiek woonachtig zijn (twee jaar voor inboorlingen en tien jaar voor immigranten tegenover tien jaar voor inboorlingen en vijftien jaar voor immigranten). Dit laatste moest zorgen voor extra ‘gehegtheid aan de Republiek’, zoals Nuhout van der Veen het had genoemd.

Wat ook grotendeels verdween was de onafhankelijkheid van de kiezer. De Staatsregeling bepaalde dat elke grondvergadering een volksvertegenwoordiger koos en dat de kiezer deze naam doorgaf in de districtsvergadering. Als er echter geen volstreekte meerderheid was binnen de districtsvergadering, dan dienden de kiezers een kandidaat te benoemen uit de drie meest gekozen personen. De positie van kiezer werd hiermee gedeeltelijk teruggebracht tot de positie waarin Vreede hem graag zag, namelijk die van *gedelegeerde*. Toch kreeg de kiezer ook in deze constitutie een onafhankelijke rol, wellicht door toedoen van de Fransen die vreesden voor een radicalisering van de Bataafse Republiek, maar toch zeker ook omdat veel voorstanders van de Staatsregeling wel degelijk nut zagen in een kiezersvergadering als veiligheidsmechanisme tegen ‘aristocratisering’ en ‘demagogie’. Vreede had in maart 1797 al gesteld dat kiezers een nuttig werktuig konden zijn, mits hun handelingsvrijheid beperkt werd.¹⁴⁹ Met het niet invoeren van een bezitseis onderscheidde de Bataafse Republiek zich op een belangrijk punt van haar Franse en Amerikaanse soortgenoten, waarin wel sprake was van een bezits- of inkomenseis voor kiezers en vertegenwoordigers.¹⁵⁰

Regelmatige verkiezingen waren voor de Bataven typerend voor de ‘volksregering bij representatie’, en onderscheidden een ware republiek van een staat die zich alleen in naam zo kon noemen. Kijken we naar het Bataafse kiesstelsel en de discussies erover dan wordt duidelijk dat verkiezingen als middel gezien werden om het politieke verval van de Republiek te keren. Het ingewikkelde systeem was

¹⁴⁹ *Dagverhaal* deel V (nr. 429, zitting 13 maart 1797) 222.

¹⁵⁰ Dinkin, *Voting in Revolutionary America*, 44-47; Michael P. Fitzsimmons, ‘The National Assembly and the Invention of Citizenship’ in: Waldinger, Dawson en Woloch, *The French Revolution and the Meaning of Citizenship*, 29-43, aldaar 36-37.

bedoeld om elke vorm van machtsmisbruik en willekeur te voorkomen, of het nu ging om de gevaren van een ‘volstreekte volksregering’ of een ‘electieve aristocratie’. Beide regeringsvormen leverden volgens de Bataven gevaar op voor de gelijkheid en de vrijheid in de Republiek. Het beginsel van verkiezingen bleef dan ook onaangeroerd. Daarmee accepteerden ook de bepleiters van een zo groot mogelijke volksinvloed bewust het inherent discriminerende, meritocratische element van verkiezingen, en daarmee het spanningsveld tussen volkssoevereiniteit en vertegenwoordiging.

Dat wil niet zeggen dat er geen grote meningsverschillen waren over de mate waarin het volk vertrouwd moest worden, en, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, welk deel van het volk het recht moest hebben om zijn vertegenwoordigers te kiezen. Bovendien was de betekenis van (politieke) ‘vrijheid’ niet bij elke Bataaf dezelfde: radicaal republikeinse Bataven formuleerden vrijheid veel positiever dan hun tegenstanders in het debat: burgers waren pas echt vrij als zij actief aan de politiek deelnamen. Deze deelname werd door hen als plicht geformuleerd, daar waar de gematigde revolutionairen de bescherming van politieke rechten benadrukten.¹⁵¹ De discussie over politieke rechten en plichten beperkte zich echter niet tot die over de verkiezingen.

Volksinvloed

Het stond voor de meeste Bataven vanaf 1795 vast dat een ware volksregering meer behelsde dan het verkiezen van bestuurders. In een maatschappij die gebaseerd was op de soevereiniteit van het volk moest voldoende ruimte zijn voor de leden van dat volk om hun stem te laten horen. Eén van de manieren waarop deze stem tot uitdrukking kon worden gebracht was het referendum. Het referendum (het woord zelf werd niet door de Bataven gebruikt, zij spraken over een stemming door het volk) was ook meteen het meest dwingende middel vanwege de directe invloed op de wetgeving. De meeste Bataven zagen het referendum als een middel dat slechts sporadisch gebruikt moest worden. In twee gevallen was de expliciete toestemming van het volk echter onontbeerlijk: voor het goedkeuren van de grondwet, en het veranderen van de grondwet. Aangezien de constitutie als maatschappelijk verdrag werd aangeduid was de gedachte niet meer dan logisch dat deze eerst aan de ‘contractanten’ zou worden voorgelegd.

¹⁵¹ Zie de Inleiding.

Eerder in dit hoofdstuk werd opgemerkt dat de beslissingsbevoegdheid van de representanten van de Eerste Nationale Vergadering soms in twijfel werd getrokken met het argument dat het Reglement dat voor het ontstaan van de Vergadering had gezorgd niet direct door het volk was gesanctioneerd. Hiermee werd de positie van de leden van de vergadering als uitvoerders van de volkswil twijfelachtig. Representant Nieuhoff bracht tegen dit argument in dat het volk vervolgens wel gehandeld had volgens het Reglement door kiezers en representanten te benoemen, en dat ‘door deeze daad eene dadelyke en voldoende sanctie aan het zelve [het Reglement]’ gegeven was. Hij kon daarmee de twijfel niet wegnemen dat hiermee de verkeerde volgorde was gevolgd.¹⁵² Het Ontwerp van 1797 en de Staatsregelingen van 1798 en 1801 werden echter wel ter goed- of afkeuring aan het volk voorgelegd.

Hoewel de algemene opvatting was dat de grondwet de eerste vijf of zes jaar niet veranderd mocht worden omdat men zich nog in een precaire, zelf revolutionaire fase bevond, zouden veranderingen daarna mogelijk moeten zijn. Een samenleving was immers niet statisch, maar was constant in beweging. ‘Het Volk’, stelde Pieter Vreede, was ‘een massa, die ieder dag, ieder uur van gedaante verandert’. Het niet toestaan van veranderingen in het ‘Volks Contract’ zou tot de onrechtvaardigheid leiden (vrij naar Thomas Paine) ‘dat men de doden, na dat zy in het graf liggen, nog over de levenden zal doen heerschen, en dat men de zuigelingen, die in de wieg liggen, dezelfde rechten niet zal toestaan, die de nu levenden bezitten [namelijk het maken van een grondwet]’.¹⁵³

Er ontstond echter wel een belangrijke discussie over de vraag *hoe* de constitutie veranderd zou mogen worden. In het Plan van Constitutie was de grondwetscommissie tot de conclusie gekomen dat een voorstel tot verandering moest komen vanuit de Kamer der Oudsten, om vervolgens beoordeeld te worden door de Grote Kamer, de Staatsraad en de hoogste rechterlijke macht.¹⁵⁴ Het voorstel zou vervolgens aan de grondvergaderingen worden voorgelegd. Deze wijze, zo stelden de verdedigers van het plan, kwam volledig overeen met de wijze waarop de grondwet als geheel tot stand kwam: de wetgevende macht deed, in naam van het volk, een

¹⁵² *Dagverhaal* deel II (nr. 78, zitting 30 mei 1796) 8. Vergelijk paragraaf ‘Constitutie en vertegenwoordiging’, noot 72.

¹⁵³ *Dagverhaal* deel V (nr. 463, zitting 29 maart 1797) 492. Vreede citeerde Thomas Paine niet, maar de redenering dat de doden niet over de levenden heersen is terug te vinden in het door de (radicale) Bataven bewonderde *The Rights of Man* (1791); Thomas Paine, *Political Writings* (Cambridge 2000) 62-66. In de eerste negen delen van het *Dagverhaal* wordt Paine zes maal genoemd.

¹⁵⁴ Zie hoofdstuk 4 over het tweekamerstelsel.

voorstel en het volk keurde dit dan goed of af. Bovendien, merken Schimmelpenninck en Van der Kastele op, zou een constante uitoefening van de soevereiniteit door het volk middels het veranderen van de constitutie zorgen voor ‘ligvaardige’ en ‘spoedige’ veranderingen, en was het beter dit aan ‘anderen toetevertrouwen, welke beter in staat waren, over de zaak met kalmte te delibereren, dan wanneer zulks door haar, in massa, moest geschieden’.¹⁵⁵ Het stond elk lid van de maatschappij natuurlijk vrij om te allen tijde de volksvertegenwoordiging petities en voorstellen te sturen.

Tegenstanders van het voorstel reageerden verontwaardigd. Het was aan het volk zelf om veranderingen in het maatschappelijk contract voor te stellen en goed te keuren, niet (alleen) aan zijn vertegenwoordigers. Johan Greve argumenteerde dat onder een monarchaal bewind het volk in opstand moest komen om veranderingen in het staatsbestel te bewerkstelligen, maar dat dit in een ‘vrye Maatschappij’ niet nodig zou moeten zijn omdat het volk het recht tot verandering bezat. In het Plan was dit recht van de grondvergaderingen volledig verdwenen.¹⁵⁶ Uiteindelijk kregen de tegenstanders van de bepaling van het Plan hun zin; na de herziening van het Plan werden er artikelen ontworpen die het voorstellen van een grondwetswijziging weliswaar toekende aan het wetgevend lichaam, maar ook aan het volk. Als een bepaald aantal stemgerechtigde burgers (25.000 volgens het Ontwerp, 15.000 volgens de Staatsregeling) een voorstel inleverde dan diende het volk te besluiten of dit voorstel in een grondwetswijziging omgezet moest worden. Stemde het volk voor, dan werd een ‘Commissie van Herziening’ door het volk gekozen, bestaande uit zogeheten ‘Reviseurs’ die in Utrecht bijeen zouden komen om het voorstel om te vormen tot een grondwetsvoorstel. Als het ontwerp van de commissie (die dus volledig buiten de regering om opereerde) vervolgens door het volk in de grondvergaderingen werd goedgekeurd dan kreeg het kracht van wet.

In de Bataafse periode werden ook plannen gesmeed om de bevolking meer directe invloed te geven op de gewone wetgeving. Zo stelde Bernardus Bosch voor om zogeheten *Landdagen* in te stellen.¹⁵⁷ Op deze *Landdagen*, die eenmaal per jaar georganiseerd moesten worden, zouden gekozen vertegenwoordigers uit de kiesdistricten bij elkaar komen om hun oordeel te vellen over ‘stukken, ’t zy van eenige veranderingen in de Wetten, verbeteringen in ’t huishouden des Staats, binnen

¹⁵⁵ Van der Kastele, *Dagverhaal* deel V (nr. 463, zitting 29 maart 1797) 490.

¹⁵⁶ *Dagverhaal* deel V (nr. 462, zitting 29 maart 1797) 488.

¹⁵⁷ Bosch, *Over de constitutie*, 103-110.

en buitenlandsche verrichtingen der wetgevende en uitvoerende magt, opening der Nationale Rekening en der Nationaale Bank, en byzonder van den toestand der Nationaale Opvoeding enz.'. ¹⁵⁸ De *Landdag* zou dus door de Nationale Vergadering gemaakte wetten kunnen afkeuren. Het voorstel van Bosch kwam niet terug in de grondwetsontwerpen, evenmin als het plan geopperd in verschillende pamfletten om de invoering van nieuwe belastingen door het volk te laten goed- of afkeuren. ¹⁵⁹ Toch laten de artikelen over het veranderen van de constitutie zien dat een 'welingorigte volksregering' voor een meerderheid van de revolutionairen niet ophield met het regelmatig kiezen van vertegenwoordigers.

Dit blijkt ook uit het belang dat gehecht werd aan meer indirecte vormen van volksinvloed. Hoewel Vreede in de discussie over de grondwetsherziening terecht had opgemerkt dat het sturen van rekestes, petities en voorstellen naar de volksvertegenwoordiging een ontoereikend middel was omdat de vergadering niet verplicht was iets met deze verzoeken en voorstellen te doen, kan het belang ervan voor het Bataafse begrip van 'volksregering' moeilijk overschat worden. Het recht van de burger (stemgerechtigd of niet) om de overheid aan te schrijven en in algemene zin zijn gevoelens openbaar te maken was verankerd in de *Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger* van januari 1795. Het was, aldus het tijdschrift *De Republikein*, zelfs 'de plicht van een Republikein, de gebreken en misslagen, die hij opmerkt, rondborstig en bescheiden aantewijzen, maar ook te gelijk de middelen ter verbetering optegeven'. ¹⁶⁰

Dit recht, of zelfs plicht, was echter niet onvoorwaardelijk. In een samenleving die uit vrije individuen bestond konden petities en rekestes nooit door corporatieve lichamen ingediend worden, maar alleen door individuele burgers. Stukken die afkomstig waren van bijvoorbeeld gilden en kerkgenootschappen werden dan ook niet behandeld. Ook de kwantiteit van de ingezonden stukken zou geen criterium mogen zijn; het was de kwaliteit van de argumenten van een stuk die de representanten moest overtuigen, niet de druk die uitging van een groep mensen die een deelbelang verdedigden. Een vertegenwoordigend lichaam, zo meldde Schimmelpenninck, kon zich niet laten chanteren door de druk van een pressiegroep; de Nationale Vergadering

¹⁵⁸ Ibidem, 104.

¹⁵⁹ Anoniem, *Vrijheid, volksstem en nationaale representatie*, 62. Zillesen, *Wysgeerige verklaring der rechten en pligten* besprak dit voorstel aan de hand van Locke, die voorstander was geweest van deze maatregel. Zillesen was uiteindelijk tegen, en meende dat een goede regeling in de grondwet onterechte belastingen kon voorkomen; zie p. 45 ev.

¹⁶⁰ *De Republikein*, deel II, no. 69, 140.

representeerde ‘geene byeenvoeging van onderscheiden associaties, maar alleen Burgers, in ééne Maatschappij vereenigd, en dus moeten de redenen van één individu, even zoveel by haar gelden, als die van de grootst mogelyke associatie’.¹⁶¹

In de praktijk probeerden verschillende groepen druk uit te oefenen op de wetgevende macht; dit gold vooral de aanhangers van de gereformeerde godsdienst toen deze hun bevoorrechte positie dreigden te verliezen, en voor goedgeorganiseerde groepen radicale revolutionairen die een grote mate van directe volksinvloed eisten. In december 1797 stelden tien van deze radicale rekesters dat

‘...indien het getal der klagende burgeren over dezelfde zaak of Persoon een zeker vast en bepaald getal belooft van stembevoegde Burgers, de Vertegenwoordigende Vergadering, indien zy zelve hier aan niet voldoet of kan voldoen, de Grondvergaderingen door de geheele Republiek zal moeten oproepen, en onverwyld de zaak tot haare kennis moeten brengen, om daar by stemming den Volks wil te verneemen; welke de vertegenwoordigende Vergadering verplicht zal zyn natekoomen, en door de overige aangestelde Bewinds Collegien te doen nakoomen.’¹⁶²

Ondanks de steun van een aantal representanten en de publieke tribune werd aan deze eis niet tegemoet gekomen – vooral nadat een woedende Van Hooff duidelijk had gemaakt dat hier een deel van het volk zich aanmat voor het hele volk te spreken. Politiek was volgens de Bataven een zaak van onafhankelijke individuen, maar ook van het volk als geheel, met alle spanningen en tegenstrijdigheden die dat opleverde.

De vorm waarin deze individuen hun opvattingen en kennis deelden met de uitvoerders van de volkswil kon verschillen, en in het politieke laboratorium van de Bataafse Republiek werd uitvoerig gedebateerd over de verschillende mogelijkheden. Uiteraard werden de bekende vormen – het rekest, het pamflet, het tijdschrift – door burgers gebruikt om deel uit te maken van de publieke opinie, en daarmee ook de regering te beïnvloeden. Hierbij bleef het echter niet. Hoewel het ontwerpen van de constitutie was voorbehouden aan de 21 leden van de constitutiecommissie had Schimmelpenninck in mei 1796 voorgesteld om verschillende ‘Bataafschen talenten’ en ‘wysgeerige menschevrienden’ uit te nodigen om grondwetsontwerpen of ideeën daarvoor naar de commissie te sturen. De beste inzending zou worden gedrukt en verspreid, en de auteur zou een beloning ontvangen.¹⁶³

¹⁶¹ *Dagverhaal* deel I (nr. 4, zitting 7 maart 1796) 31.

¹⁶² *Dagverhaal* deel VIII (nr. 792, zitting 21 december) 212-213.

¹⁶³ *Dagverhaal* deel I (nr. 70, zitting 23 mei 1796) 557.

Bij de bespreking van dit voorstel bleek dat verschillende leden voor waren. Middeligh wilde een commissie in het leven roepen die de verschillende inzendingen moest verwerken, en Zubli wilde ook buitenlandse wijsgeren uitnodigen. Veel leden waren echter tegen het voorstel, deels omdat het buiten de bevoegdheden van de Nationale Vergadering zou liggen en teveel tijd in beslag zou nemen, maar vooral omdat dit het gezag van de commissie zou ondermijnen: wat zou er overblijven van het vertrouwen in de grondwetscommissie op het moment dat men het volk om hulp zou gaan vragen? Zelfs Pieter Vreede, normaal gesproken voorstander van zo veel mogelijk volksinvloed, was tegen het voorstel omdat hij vond dat de commissie eerst in alle rust haar werk moest kunnen doen.¹⁶⁴

De onenigheid binnen de Nationale Vergadering weerhield verschillende burgers er overigens niet van grondwetsontwerpen in te sturen. De anonieme C.D.B., die tevens auteur was van het tijdschrift de *Nieuwen Rhapsodist*, bood in 1798 de inmiddels derde constitutiecommissie zijn, naar eigen zeggen bescheiden, ontwerp aan¹⁶⁵. Ook de Zaandammer C.J. van der Markt had in 1797 een ontwerp aan de Nationale Vergadering gestuurd.¹⁶⁶ Dit laatste ontwerp leek grotendeels op het Plan van Constitutie, maar gaf het volk de macht om via een getrappt stelsel gemaakte wetten te herroepen en volksvertegenwoordigers tussentijds naar huis te sturen, waarmee de onafhankelijkheid van de vertegenwoordiger kleiner was dan in het Plan. *De Republikein* roemde het voorstel van Van der Markt, en noemde tevens een aantal andere voorstellen, waaronder een *Verbeterd Ontwerp van Constitutie* door een Gezelschap van Vaderlandsche Burgers, die, nu het Ontwerp was verworpen, konden dienen als aanzet voor een nieuw grondwetsontwerp. Het viel *De Republikein* echter wel op dat de Nationale Vergadering tot nu toe weinig met de voorstellen had gedaan. Door de ontwerpen slechts in ontvangst te nemen hadden de vertegenwoordigers zich schuldig gemaakt aan ‘plichtmatig gedrag’.¹⁶⁷

De weerstand die een groot deel van het constituerend lichaam voelde tegen de adviezen van individuele burgers werd nog duidelijker voelbaar toen de Tweede Nationale Vergadering in het najaar van 1797 wederom geconfronteerd werd met het verzoek om een prijsvraag uit te schrijven voor een nieuwe constitutie, of in ieder

¹⁶⁴ *Dagverhaal* deel II (nr 98-99, zitting 16 juni 1796) 161-175.

¹⁶⁵ C.D.B., auteur van den *Nieuwen Rhapsodist*, *Schets voor een plan van Bataafsche Constitutie* (Den Bosch; D. Noman 1798).

¹⁶⁶ Van der Markt, *Concept-Plan van Constitutie*.

¹⁶⁷ *De Republikein*, deel III, no. 173, 515-516.

geval delen ervan. Deze keer kwamen de verzoeken niet uit de Vergadering zelf, maar van burgers uit verschillende plekken van het land.¹⁶⁸ Het uitschrijven van prijsvragen was een bekend genootschappelijk fenomeen in de achttiende eeuw, en sommige inzendingen waren in de late achttiende eeuw uitgegroeid tot standaardteksten van de revolutionaire beweging, zoals de verhandeling over de gelijkheid door Pieter Paulus.¹⁶⁹ Hoewel het uitschrijven van een prijsvraag vanuit deze context dus geen vreemde gedachte was, besloot de Vergadering toch om geen gehoor te geven aan de verzoeken. Jacob Kantelaar betoogde dat de natie het vertegenwoordigend lichaam had benoemd om een constitutie op te stellen, niet om grote sommen geld uit te loven aan burgers. Bovendien had de Nationale Vergadering het verzoek van de tweede constitutiecommissie om een prijsvraag voor een nieuw belastingstelsel uit te schrijven ook al afgewezen, en men diende nu hetzelfde te doen met de verzoeken uit Groningen, Amsterdam en Zierikzee.¹⁷⁰

We kunnen de terughoudendheid van de leden van het wetgevend lichaam verklaren vanuit een politiek-theoretisch perspectief, waarin de meningsverschillen over de rol van het vertegenwoordigend lichaam ten opzichte van het volk een belangrijke rol spelen. Zoals hierboven is aangetoond werd de opvatting dat de soevereiniteit ondeelbaar was breed gedeeld. Elke maatregel die leek op het delen van die representatieve soevereiniteit met groepen of individuen die er geen deel van uitmaakten werd dan ook met grote argwaan bekeken. Natuurlijk moesten vertegenwoordigers luisteren naar het volk – zij konden echter niet delen van dat volk bevoegdheden geven die aan het *hele* volk (vertegenwoordigd in het wetgevend lichaam) toebehoorden. Dit was deels een kwestie van eer (we zagen al dat veel representanten vonden dat het vragen van advies gezien werd als een afkalving van het eigen gezag) maar ook van principe.

Dit werd eens te meer duidelijk toen de Nationale Vergadering in januari 1797 lucht kreeg van het plan van de grondvergaderingen in Leiden om een Centrale Vergadering te vormen. Na de omwenteling van 1795 was sprake geweest van nationale bijeenkomsten bestaande uit afgevaardigden van lokale revolutionaire clubs en sociëteiten. De Leidse grondvergaderingen hadden bedacht dat het eens te meer

¹⁶⁸ *Dagverhaal* deel VII (nr. 630, zitting 30 september 1797) 193, (nr. 730, zitting 1 november 1797) 594.

¹⁶⁹ Paulus, *Verhandeling*.

¹⁷⁰ *Dagverhaal* deel VII (nr. 730, zitting 1 november 1797) 595; De Gou, *De Staatsregeling van 1798*, deel I, 125-126.

van belang was om tot een centraal overlegorgaan van grondvergaderingen te komen 'waarin 't Volk, als 't ware, uit éénen mond zoude spreken, en de onderscheiden belangen in den schoot werpen van het geheel, op dat de Bloei en Welvaart, door de geheele Republicq, als met veréénigde krachten, zoude bevorderd en daargesteld worden'. Deze Vergadering zou de representanten, die een zware taak op hun schouders hadden, 'ondersteunen, en medewerkerste zyn ter bevordering van het algemeen geluk'.¹⁷¹

De commissie die in de Nationale Vergadering rapport uitbracht over de Leidse proclamatie meende dat hier sprake was van een poging om een soeverein lichaam te plaatsen naast het enige lichaam dat hier een wettige aanspraak op kon maken, en dat dit 'aan zouden lopen tegens het gearresteerde systema van één en ondeelbaarheid'. Het Leidse voorstel ging volgens de commissie in tegen de beginselen van 'eener Volksregeering by representatie', en de opstellers pleegden met hun voorstel 'een attentaat en aanslag tegen de hoogheid en souverainiteit van het geheele Volk Nederland'.¹⁷² Voorstanders van het voorstel, zoals Vreede en Nuhout van der Veen, betoogden dat het hier helemaal niet ging om de vorming van een organisatie met enige vorm van macht, maar om een adviserend comité. Was het niet veel handiger om een centraal gecoördineerd orgaan in te stellen waarin individuele opvattingen tot adviezen gesmeed konden worden dan al die individuele rekestes en petities?

De tegenstanders van het Leidse voorstel, die in de meerderheid waren, schaarden zich echter achter de argumenten van de commissie.¹⁷³ Die houding moet voor een belangrijk deel begrepen worden vanuit de connotatie die het begrip 'centrale vergadering' in 1797 had. Na het uitbreken van de revolutie waren op lokaal en provinciaal niveau 'centrale' vergaderingen opgericht waarin vertegenwoordigers van de radicale volkssociëteiten samenkwamen om de revolutie te coördineren. In de zomer van 1795 was de stap gezet naar een nationale Centrale Vergadering die vanuit Den Haag ijverde voor de totstandkoming van een Nationale Conventie (de latere nationale Vergadering) en een grondwet. Vanaf het begin werden deze centrale vergaderingen, en dat gold met name voor de nationale Centrale Vergadering, door meer gematigde en federalistische revolutionairen met grote argwaan bekeken. Zij

¹⁷¹ *Dagverhaal* deel IV (nr. 330, zitting 16 januari 1797) 486.

¹⁷² *Dagverhaal* deel IV (nr. 333, zitting 17 januari 1797) 513-514.

¹⁷³ De discussie is te lezen in *Dagverhaal* deel IV (nr. 333-334, zitting 17 januari 1797) 515-523.

vreesden dat de Centrale Vergadering een ‘rijk binnen het rijk’ vormde, een orgaan dat de feitelijke macht naar zich toetrok terwijl het slechts een bepaald deel van de revolutionaire beweging vertegenwoordigde. Hoewel de Centrale Vergadering deze beschuldigingen in alle toonaarden ontkende bleef het verwijt kleven. Toen de Nationale Vergadering in 1796 bijeenkwam deed zij er alles aan om de grote rol die de Centrale Vergadering had gespeeld bij haar totstandkoming te minimaliseren.¹⁷⁴

De meeste leden van de Nationale Vergadering hadden er geen baat bij de radicale herkomst van het parlement te erkennen, niet alleen vanuit ideologische motieven, maar ook om te voorkomen dat het verwijt een anarchistisch rijk binnen het rijk te zijn niet oversprong naar het nieuwe parlement. Het doorsnijden van de historische banden met de Centrale Vergadering en de negatieve connotatie die deze naam buiten radicale kringen had droegen er toe bij dat de Nationale Vergaderingen negatief reageerden op pogingen om het volk via deze wijze invloed uit te laten oefenen.

De vraag in welke mate het volk zijn oppermacht uit kon oefenen zonder daarbij de volksvertegenwoordiging te ondermijnen speelde ook in de discussie die een aantal maanden later plaatsvond over de rol van de grondvergaderingen. Vreede had, in een nieuwe poging om het volk zo politiek actief mogelijk te laten zijn, voorgesteld dat de grondvergaderingen op regelmatige wijze bijeen zouden moeten komen als platform voor politiek burgeroverleg.¹⁷⁵ Op deze wijze zou een politiek saamhorigheidsgevoel ontstaan tussen burgers, en bovendien zouden verplichte bijeenkomsten leiden tot meer politieke participatie van burgers. Van Hooff bracht hier tegenin dat juist die permanente volksvergaderingen gekaapt zouden worden door volksophitsers en dat men in Frankrijk, waar voorafgaand aan en tijdens de Terreur sprake was geweest van een ‘regte coalitie van anarchie tegen de vrijheid’, deze maatregel juist had afgeschaft.¹⁷⁶

Ook de commissie die het voorstel van Vreede had bekeken had haar bedenkingen. Het was uiteraard prima en zelfs wenselijk dat burgers onderling, en liefst in groepsverband, over politiek spraken. Verspreiding van kennis, inzicht en

¹⁷⁴ Peter Altena, *Gerrit Paape (1752-1803). Levens en werken* (Nijmegen 2011) 397-440, vooral 401-402, 405, 413 en 436-437. Altena laat goed zien hoe de rol van de Centrale Vergadering gemarginaliseerd werd.

¹⁷⁵ Het voorstel was gedaan op 23 januari 1797; *Dagverhaal* deel IV (nr. 343, zitting 23 januari 1797) 596.

¹⁷⁶ De behandeling van het rapport en het voorstel vonden pas plaats op 26 mei 1797; *Dagverhaal* deel VI (nr. 561, zitting 26 mei 1797) 118.

mening waren van het grootste belang om de republikeinse vrijheid te behouden. Vaste vergaderingen impliceerden volgens de commissie echter een daadwerkelijke soevereine rol – en dit was in strijd met de ondeelbaarheid van de soevereiniteit.¹⁷⁷ Bovendien zouden permanente grondvergaderingen volgens sommige representanten leiden tot vormen van ‘zuivere’ democratie, wat volgens hen niet als iets positiefs gezien moest worden. In grondvergaderingen mochten alleen vertegenwoordigers gekozen worden, had representant Hartog een jaar eerder ook al betoogd,

‘want ik kenne geen grondvergaderingen, waar in iets anders behandeld wordt [dan het kiezen van vertegenwoordigers, MR], zonder daadlyk te vervallen tot een zuivere democratie, die volgens Rousseau niet geschikt is voor menschen, maar voor Goden: die ten minsten niet geschikt is voor eene talryke natie; die, voor zoo verre my bekend is, ook nergens bestaat; en die naar myn inzien, en volgens de gedachten van Rousseau, niet bestaan kan, dan in een zeer klein gemeenebest, en dat volstrekt geene belangen heeft naar buiten...’¹⁷⁸

Permanente volksvergaderingen werden in de Bataafse Republiek niet gerealiseerd, ook niet in de Staatsregeling van 1798. Deze stelde weliswaar vast dat burgers het recht van vergadering hadden, maar dat deze vergaderingen zich nooit als ‘constitutioneele gezelschappen’ zouden mogen manifesteren, wat inhield dat zij geen ‘openbaare daad’ zouden mogen verrichten en zich niet als staatsorgaan mochten gedragen.¹⁷⁹ De discussie werd zo beslecht in het voordeel van degenen die de uitoefening van de soevereiniteit zoveel mogelijk in handen wilden leggen van de gekozen vertegenwoordigers.

Dat wil niet zeggen dat de rol van het volk hiermee uitgespeeld was. Een vrije republiek, vonden ook de tegenstanders van permanente grondvergaderingen, kon slechts bestaan bij de gratie van een openbaar bestuur. De gedachte dat een republikeins bestuur transparant diende te zijn is zo oud als het republikeinse gedachtegoed zelf. Zonder transparantie kon een aristocratisch (in de klassieke zin van het woord) bestuur al te makkelijk ontaarden in een oligarchisch bestuur. Voor de patriotten, en vervolgens de Bataven, kreeg dit aspect van het republikeinse denken een extra urgentie. Een representatieve democratie kon, zo vonden zij, alleen democratisch blijven als de deelgenoten van de soevereiniteit een zo groot mogelijke

¹⁷⁷ Ibidem, 116-118.

¹⁷⁸ *Dagverhaal* deel I (nr.72, zitting 24 mei 1796) 574-575.

¹⁷⁹ *Staatsregeling 1798*, 4.

controle uit konden oefenen op hun bestuurders. Het volk kon zijn bestuurders alleen beoordelen en een juiste keuze maken bij verkiezingen bij een maximale openheid van zaken, en een maximum aan informatie. Dit werd nog belangrijker naarmate het bestuur verder gecentraliseerd werd, en de macht dus verder van de burger verwijderd lag. De klassiek republikeinse opvatting over transparantie en de verlichte gedachte dat de verspreiding van kennis onontbeerlijk was voor het geluk van de samenleving vloeiden zo ineen tot de wens tot een bestuur dat de deuren wagenwijd open zette.

Dit gebeurde in letterlijke zin door het publiek toegankelijk maken van de vergaderingen van de volksvertegenwoordigers. Zowel op lokaal als nationaal niveau werd de openbare toegang tot de wetgevende vergaderingen onderdeel van de nieuwe politieke orde.¹⁸⁰ Waar de vergaderingen van de Staten-Generaal alleen toegankelijk waren geweest voor haar leden, daar konden burgers in de vergaderzaal van de Nationale Vergadering en haar opvolgers plaatsnemen op een van de publieke tribunes. Een deel hiervan was gereserveerd voor genodigden van de representanten en de overige plaatsen voor belangstellenden (onder wie de leden van de pers) die zonder introductie toegang tot de vergadering konden krijgen. Ook vrouwen maakten deel uit van het publiek.¹⁸¹ Het was voor het publiek ten strengste verboden om zich met de beraadslagingen te bemoeien – iets dat in de praktijk overigens regelmatig wel gebeurde – waarmee zijn positie als toeschouwer benadrukt werd.¹⁸²

Maar wel een geïnformeerde toeschouwer. Thuis of in het koffiehuis kon de Bataafse burger immers alle politieke ontwikkelingen volgen. De notulen van het wetgevend lichaam werden van 1796 tot 1802 vrijwel dagelijks gepubliceerd in het *Dagverhaal*, dat uiteindelijk ruim 19.000 pagina's zou tellen.¹⁸³ Deze notulen zijn nog wel eens als 'afmattende lectuur' beoordeeld,¹⁸⁴ maar deze constatering laat onverlet dat de bevolking voor het eerst van dag tot dag de mogelijkheid kreeg (en daar ook gebruik van maakte) om haar vertegenwoordigers te volgen en te beoordelen. Dit kon

¹⁸⁰ De Bruin, *Burgers op het kussen*, 109.

¹⁸¹ Moody, McDowell en Woods, *The writings of Theobald Wolfe Tone 1763-98. Volume III*, 67-68; 'The tribunes were full, but not crowded; there were some women of a decent appearance, and in the *tribune* opposite the President, which is reserved for the friends of the members, there were some handsome and very well dressed'.

¹⁸² Zie artikel LXV van de Acte van Staatsregeling, *Staatsregeling 1798*, 31: 'De Toehoorders mengen zig, op geenerlei wijze, in de raadplegingen, en geven nimmer eenig teeken van goedkeuring of afkeuring; gelijk ook de Leden der Vergadering zig in geen geval op hen mogen beroepen'. Het Plan en het Ontwerp bevatten artikelen van gelijke strekking.

¹⁸³ 19.296 om precies te zijn, verdeeld over 23 delen.

¹⁸⁴ Colenbrander, *Gedenkstukken*, deel II, XXXV. Geyl wees er al op dat deze kwalificatie weinig recht deed aan de werkzaamheden van de Nationale Vergadering; *Nederlandse stam*, deel III, 380.

men ook doen door het lezen van overige overheidspublicaties, zoals de grondwetsontwerpen en de decreten van het wetgevend lichaam. Duidelijke en heldere taal, we zagen het al eerder, werd hierbij essentieel geacht.¹⁸⁵

Om permanente controle door een geïnformeerde bevolking mogelijk te maken was het ook van belang dat de burgers hun gevoelens en gedachten openbaar konden maken, en informatie konden verspreiden via pamfletten, boeken, kranten en tijdschriften; zowel in de *Verklaring van de rechten van de mens en de burger* als in de verschillende grondwetsontwerpen werd de vrijheid van drukpers als belangrijk recht omschreven. De Staatsregeling van 1798 drukte het als volgt uit: 'Ieder Burger mag zijne gevoelens uiten en verspreiden, op zoodanige wijze, als hij goedvind, des niet strijdig met het oogmerk der Maatschappij. De vrijheid der Drukpers is heilig, mids de Geschriften met den naam van uitgever, drukker of schrijver, voorzien zijn'.¹⁸⁶ De mitsen en maren in het artikel laten zien dat vrijheid van meningsuiting en drukpers voor de Bataven niet grenzeloos waren, maar ze vormden een belangrijk onderdeel van een 'volksregering bij representatie'.

Openheid werd ook nagestreefd in een andere ontwikkeling die in de Bataafse periode haar intrede deed: de publicatie van overheidsbegrotingen. In de oude Republiek werd het openbaar maken van overheidsfinanciën over het algemeen gezien als gevaarlijk en onwenselijk. Het was informatie die al te gemakkelijk in vijandige handen kon komen. De Patriotten en Bataven verklaarden deze geheimhouding als onverenigbaar met een vrije republiek. Degenen die financieel bijdroegen aan de maatschappij hadden het recht om te weten wat er met dit geld gebeurde, om zo te controleren of de belastingen aan de juiste zaken werden uitgegeven.¹⁸⁷ Dat de Bataven hier veel belang aan hechtten bleek hierboven al bij het signaleren van pogingen om ook belastingen onderwerp van referenda te maken. De invoering van de openbare staatsbegroting in 1798 was dan ook, gezien vanuit het vormgeven van een vertegenwoordigende democratie, een breuk met het verleden.

¹⁸⁵ De Mist, *Dagverhaal* deel III (nr. 265, zitting 22 november 1796) 763, wilde zijn adviezen in de 'platste en eenvoudigste taal' uitbrengen, omdat hij aan zowel de 'kundige' als de 'minkundige' onder zijn 'lastgevers' rekenschap wilde afleggen voor zijn positie in het debat.

¹⁸⁶ *Staatsregeling 1798*, 4.

¹⁸⁷ Thomas Pfeil, *Tot redding van het vaderland'. Het primaat van de Nederlandse overheidsfinAncien in de Bataafs-Franse Tijd 1795-1810* (Amsterdam 1998) 107-113, 282-285; Wantje Fritschy, *De patriotten en de finAncien van de Bataafse Republiek. Hollands krediet en de smalle marges voor een nieuw beleid (1795-1801)* (Leiden 1988) 86-93.

Tussen 1795 en 1801 werd in Nederland volop gedebatteerd en geëxperimenteerd met verschillende vormen van politieke participatie. De opvatting dat het bestuur openheid van zaken moest geven en dat burgers het recht hadden hun vertegenwoordigers en elkaar te ondervragen en informeren, en zelfs veranderingen in de grondwet door konden voeren, getuigen van een verbreding van ‘het politieke’ en de rol van het volk in de politiek. Voor permanente druk uit de volksvergaderingen was uiteindelijk geen plaats. Op basis van de argumenten dat de soevereiniteit ondeelbaar was en dat een volksregering vertegenwoordigend moest zijn, bleef de rol van de grondvergaderingen beperkt tot het kiezen van vertegenwoordigers en het ratificeren en verbeteren van de constitutie. Volksoevereiniteit, verkiezingen, constitutie en transparantie vormden zo de basis van de Bataafse ‘volksregering bij representatie’.

De eerste Nederlandse democratie

Die vertegenwoordigende democratie kwam na 1800 meer onder druk te staan. Om verschillende redenen, waar in het vierde hoofdstuk uitgebreider bij stil wordt gestaan, groeide de kritiek op de Staatsregeling van 1798. Vooral vanuit de uitvoerende macht – het uitvoerend bewind – werd gepleit voor een (vervroegde) herziening van de Staatsregeling. Een vernieuwde constitutie zou de slagvaardigheid van het bestuur moeten vergroten. In het voorjaar van 1801 werd een schetsontwerp voor een herziene constitutie, opgesteld door een aantal leden van de wetgevende macht in samenspraak met de leden van het uitvoerend bewind, aan het wetgevend lichaam voorgelegd.¹⁸⁸

In dat ontwerp werd de volksinvloed aan banden gelegd: er was sprake van een censuskiesrecht (vijf daglonen aan belasting) en het verkiezingsstelsel werd voorzien van een extra trap. De kiezers zouden kandidaten kiezen die vervolgens werden voorgelegd aan een nieuw te vormen nationaal kiescollege. Dit kiescollege, bestaande uit zestien personen voor acht jaar benoemd, zou tweemaal per jaar in Utrecht vergaderen en verantwoordelijk worden voor de benoeming van de leden van de verschillende machten. Ook zou het college als rechter fungeren bij geschillen tussen de wetgevende en uitvoerende macht. De leden van het kiescollege, die via een ingewikkeld getrapt systeem verkozen werden, ontvingen geen loon voor hun

¹⁸⁸ Zie hoofdstuk 4, paragraaf ‘De strijd om een nieuwe Staatsregeling’.

werkzaamheden, maar dat was ook niet nodig: zij moesten een bezit van omgerekend 20.000 daglonen bezitten om gekozen te kunnen worden.¹⁸⁹

Bij de bespreking van dit ontwerp bleek dat het ideaal van volkssoevereiniteit en de bijbehorende volksinvloed nog breed gedragen werd in het wetgevend lichaam. Hoewel een aantal leden, zoals J.H. Appellius en D.J. Steyn Parvé het opnamen voor het voorgestelde kiesstelsel, hadden de meesten er geen goed woord voor over.¹⁹⁰ Het zou leiden tot een regering van 'Rykaarts' en 'Milionarissen', een terugkeer van de bekende 'Aristocraten' en, met een relatief nieuw woord in de Bataafse debatten, 'Patriciërs'.¹⁹¹ Kamerlid Verhoysen stelde dat hij grondbezit nog wel kon billijken als voorwaarde voor het passief kiesrecht, maar gegoedheidseisen niet, niet alleen omdat het juist de rijken waren die bij het minste of geringste het vaderland verlieten met hun schuldbrieven (en dus de mensen waren die juist *niet* de politiek dienden te bepalen), maar vooral omdat het niet strookte 'met de leer van *gelykheid*'.¹⁹² Het kiescollege speelde volgens hem in dit alles een zeer bedenkelijke rol: een lichaam dat zeer indirect werd verkozen, alleen bestond uit de rijkste burgers en als extra barrière tegen directe verkiezingen gold. Het zou er volgens dezelfde Verhoysen voor zorgen dat burgers meer kans hadden het winnende lot bij de Bataafsche Loterij te winnen dan hun eigen kandidaat in het wetgevend lichaam verkozen te zien.¹⁹³

Representant Reynders legde uit dat het kiescollege, omdat het bestond uit onbezoldigde en buiten de staatsmachten opererende leden, juist het 'waare palladium voor 's volks vrijheid' was, maar deze uitleg van het begrip vrijheid ging er bij de meesten niet in.¹⁹⁴ Guljé beoordeelde het ontwerp als een 'Vrijheidmoordend monster', en volgens Van der Zoo en Nuhout van der Veen maakte het nieuwe kiesstelsel van de burgers 'lastdraagende slaaven, en geheel nietige wezens'.¹⁹⁵ Ook Verhoysen liet weten dat in het ontwerp het beginsel van de vertegenwoordigende democratie uit het oog was verloren, een standpunt dat hij kracht bijzette door te

¹⁸⁹ *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1313, zitting 19 mei) 291-293.

¹⁹⁰ Andere Kamerleden die positief spraken over het ontwerp en kiesstelsel waren Lewe, Bannier, Van Leyden, De Leeuw, Van Foreest, Reynders, Huber (tegen het rapport maar voor de hervormingen) en Van Royen.

¹⁹¹ Van Foreest, *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1337, zitting 9 juni 1801) 485.

¹⁹² *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1344, zitting 11 juni 1801) 544.

¹⁹³ *Ibidem*. De Bataafsche Loterij was de opvolger van de Generaliteitsloterij die in 1726 was opgericht om de Generaliteitskas te spekken.

¹⁹⁴ *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1337, zitting 9 juni 1801) 488.

¹⁹⁵ *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1327, zitting 4 juni 1801) 407; Van der Zoo verwijst hier naar de vroegere oligarchische regeringen van Bern, Venetië en Neurenberg die van hun bewoners 'slaaven' hadden gemaakt. Voor Nuhout van der Veen, zie *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1328, zitting 4 juni 1801) 413.

verwijzen naar een uitspraak van Thomas Jefferson bij diens recente inauguratie: ‘Ter instandhouding van al dat geene, *wat voor ulieden waard en kostbaar is*, behoord gy bezielde te blijven, met een jaloerschen yver, voor het recht van verkiezing door het volk.’¹⁹⁶ Het valt op dat in de debatten de voorstanders van grote en directe volksinvloed dit principe bleven claimen als onderdeel van het ‘ware’ republikanisme. Vandaar dat De Sonnaville en Welsman het ontwerp als ‘Antirepublikeinsch’ bestempelden, waarbij de laatste het zelfs een ‘gewrocht van Antirepublikeinsche hersenen’ noemde.¹⁹⁷

Ook over de wijze waarop het ontwerp voor een herziene constitutie aan het volk moest worden voorgelegd ontstond discussie. In haar rapport van 19 mei stelde de grondwetscommissie voor om het nieuwe ontwerp direct aan het volk voor te leggen, en daarbij het hele volk te laten stemmen, en dus niet alleen de stemgerechtigde burgers. Volgens de commissie was alleen het hele volk bevoegd om het maatschappelijk verdrag te veranderen, niet een deel ervan, zoals het geval was bij een referendum door alleen de stemgerechtigde burgers. Daarbij stelde de commissie voor om de thuisblijvers op te tellen bij de ja-stemmers, onder het motto ‘wie zwijgt, stemt toe’.¹⁹⁸

Het voorstel van de commissie kan niet los worden gezien van strategische overwegingen; de voorgestelde wijze van herziening was vooral bedoeld om de nieuwe Staatsregeling er door te krijgen. Dit was ook bepalend voor de houding van de tegenstanders van het ontwerp, die bang waren dat de orangisten – die bij de voorgestelde wijze van stemming ook mee zouden mogen doen - voor het nieuwe ontwerp zouden stemmen. Het debat laat echter ook zien dat in 1801 de begrippen vertegenwoordiging en volkswil nog steeds in elkaars verlengde lagen en dat aan het beginsel van de volkssoevereiniteit niet gemakkelijk voorbij gegaan kon worden.

Tegenstanders van een grote mate van volksinvloed gebruikten nu het argument van de ondeelbare volkssoevereiniteit om hun plannen te verwezenlijken. Reynders, voorstander van het ontwerp, haalde nota bene Thomas Paine van stal om de stemming door het hele volk te verdedigen.¹⁹⁹ Zijn collega Van Royen verdedigde het meetellen van thuisblijvers door de tegenstanders hun eigen republikeinse

¹⁹⁶ *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1344, zitting 11 juni 1801) 543. Jefferson was op 4 maart 1801 beëdigd als derde President van de Verenigde Staten.

¹⁹⁷ *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1324, zitting 3 juni 1801) 384; *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1326, zitting 4 juni 1801) 399.

¹⁹⁸ *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1312, zitting 22 mei 1801) 282-288.

¹⁹⁹ *Dagverhaal VL*, deel XII (nr. 1337, zitting 9 juni 1801) 487.

beginselen onder de neus te wrijven. Had men de afgelopen jaren niet steeds geklaagd over

‘de onverschilligheid en flauwheid der Natie; zich beklaagd, dat zo weinige ’s lands belangen ter harte namen, en de zodanigen met de naam *passive* burgers bestempeld: ook hieraan is, door de wijze van stemming, die de commissie voorstaat, te gemoed gekomen; elk wordt daardoor tot zijn plicht gebragt, om zich als *actif* burger te gedragen, en aan zyne maatschappelyke betrekking te beantwoorden’.²⁰⁰

Tegenstanders van het ontwerp beklagden zich dat Van Royen en andere voorstanders van het ontwerp het beginsel van volkssoevereiniteit en het pleidooi voor politiek actief burgerschap misbruikten. Zij vonden het ongehoord dat het beginsel van volkssoevereiniteit werd ingezet om de volksinvloed in te perken, zeker met de voorgestelde stemwijze. Van der Zoo beweerde dat dit al eens eerder was gebeurd, namelijk tijdens de Patriottentijd, toen ‘Aristocraaten’ zich hadden voorgedaan als ‘Volksvrienden’ om zo de macht in handen te krijgen. De ‘Patriotten’, de ‘waare Republicainen’ hadden hier destijds gelukkig een stokje voor gestoken, zo stelde hij.²⁰¹ In eerste instantie kon Van der Zoo gerust zijn; rapport en ontwerp werden met grote meerderheid van stemmen verworpen. Een aantal maanden later volgde echter een staatsgreep van enkele leden van het uitvoerend bewind die koste wat koste een vernieuwde Staatsregeling wilden. Gebruikmakend van de regel dat thuisstemmers bij de voorstemmers werden meegerekend werd de nieuwe Staatsregeling in oktober 1801 met grote ‘meerderheid’ aangenomen.

Die Staatsregeling bepaalde dat het kiesstelsel de komende jaren verder geregeld zou worden, maar schreef wel voor dat het nieuwe stelsel getrapt moest blijven en met een census voor de kiezers. Daarnaast kreeg het wetgevend lichaam minder macht ten opzichte van de uitvoerende macht, waarmee de invloed van het volk op het bestuur ook afnam. Uit de kiesreglementen van de jaren na 1801 blijkt dat de directe invloed van de stemgerechtigden sterk werd beperkt. Er kwam een extra trap in de verkiezingen, kiezers werden voor een langere periode benoemd, de census voor kiezers werd doorgevoerd en de nominatie voor leden van het wetgevend lichaam werd gedaan door de ringvergaderingen en niet door de grondvergaderingen.²⁰² De volksinvloed werd in de jaren na 1801 ingeperkt, maar

²⁰⁰ *Dagverhaal VL*, deel XII (nr. 1342, zitting 11 juni 1801) 527.

²⁰¹ *Dagverhaal VL*, deel XII (nr. 1327, zitting 4 juni 1801) 402.

²⁰² De Bruin, *Burgers op het kussen*, 139-140.

stemgerechtigden zouden een rol blijven spelen in de Bataafs-Franse tijd. Ondanks het beperken van de volksinvloed bleef het beginsel van de volkssoevereiniteit, zoals terecht is opgemerkt door R.E. de Bruin, gehandhaafd in de Bataafse tijd.²⁰³

Dat beginsel had zijn intrede gedaan in de jaren 1780, toen de patriotten een republiek begonnen te definiëren als een volksregering – een regeringsvorm waarbij de soevereiniteit bij het volk lag en bleef. Na 1795 werd op basis van de volkssoevereiniteit een ‘volksregering bij vertegenwoordiging’ ingevoerd, en daarmee deed de democratie in moderne, want vertegenwoordigende zin haar intrede in Nederland.²⁰⁴ Democratie (of het synoniem volksregering) bleef voor de patriotten en Bataven een ambigu begrip, aangezien democratie vooral geassocieerd werd met de klassieke directe democratie en de negatieve effecten die daaraan toegeschreven werden. Hoewel het begrip democratie in de Bataafse jaren vaak in positieve zin werd gebruikt – een van de belangrijkste tijdschriften uit de tijd heette niet voor niets *De Democraten* – kreeg het niet dezelfde positieve betekenis die een begrip als ‘aristocratie’ in negatieve zin genoot.²⁰⁵ Men bleef de begrippen voorzien van het adjectief ‘representatief’ of ‘vertegenwoordigend’, maar gebruikte tegelijkertijd het adjectief ‘volstrekt’ wanneer de klassieke betekenis van het begrip bedoeld werd. Het begrip werd dus enerzijds positiever gebruikt, maar tegelijkertijd (of juist wel daarom) steeds meer gheredefinieerd als een regeringsvorm die weinig met het Atheense model van doen had.

In de Bataafse periode was sprake van een sterk gevoelde spanning tussen representatie en volkssoevereiniteit. Die kwam deels voort uit de inherente tegenstrijdigheid in het begrip ‘representatie’, maar vooral door het verschil in opvatting over de relatie tussen volk en vertegenwoordiger. Radicale Bataven streden voor een directe en gelijke stem van burgers in de politiek, gedreven door hun

²⁰³ De Bruin, *Burgers op het kussen*, 163; Idem, ‘Gefragmenteerde volkssoevereiniteit. Democratie op lokaal en regionaal niveau, 1795-1798’, in Moorman van Kappen en Coppens, *De Bataafse omwenteling en het recht*, 79-94, aldaar 79, 94.

²⁰⁴ Dunn, *Setting the People Free*, betitelt het begin van de moderne democratie in de late achttiende eeuw als de ‘Second Coming’ (na de eerste, klassieke vorm) van de democratie, en wijst daarbij ook op deze begripsverandering.

²⁰⁵ Voor de ontwikkeling van het begrip democratie in Frankrijk, zie Horst Dippel, ‘Démocratie, Démocrates’ in: Reichardt en Schmitt ed., *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe Heft 6*, 57-98. Voor een uitgebreide geschiedenis van het begrip, zie Werner Conze, Reinhart Koselleck, Christian Meier e.a., ‘Demokratie’ in: Brunner, Conze en Koselleck ed., *Geschichtliche Grundbegriffe, Band 1*, 821-899; Russell L. Hanson, ‘Democracy’, in Terence Ball, James Farr en Russell L. Hanson ed., *Political Innovation and Conceptual Change* (Cambridge 1989) 68-89.

opvatting van volkssoevereiniteit, waarin de gelijkheid van burgers een belangrijke rol speelde. Volksvertegenwoordigers dienden in deze visie via een strikt mandaat aan het volk gebonden te zijn. Een samenleving waarin politieke participatie van burgers slechts bestond uit het kiezen van vertegenwoordigers die onafhankelijk beslissingen namen was volgens hen geen 'ware' republiek. Een ander deel van de Bataven pleitte wel voor een onafhankelijke rol van de volksvertegenwoordiger. Deze was immers door het volk gekozen op basis van zijn inzicht, kennis en kwaliteiten (en zijn stem woog dus zwaarder dan die van andere burgers), en verdiende op die basis het vertrouwen van het volk om naar eigen inzicht te handelen. Representatie was in hun ogen ook wezenlijk beter dan het ideaal van directe democratie, en niet iets dat slechts uit praktische noodzaak geboren was. Vertegenwoordiging zorgde er voor dat 'anarchie' vermeden werd en de juiste, meer geschikte personen verantwoordelijk werden gemaakt voor het nemen van politieke beslissingen.

De koudwatervrees die veel Bataven voelden voor vormen van directe democratie lijkt nauwelijks ingegeven te zijn door negatieve ervaringen in de Bataafse Republiek zelf. De grondvergaderingen en verkiezingen waren over het algemeen ordentelijk, en volksvertegenwoordigers en pamfletschrijvers haalden zelden specifieke Bataafse voorbeelden aan om op de gevaren van een al te grote invloed van het volk te wijzen. De gedachte dat het volk niet geschikt was om zelf te regeren was deels beïnvloed door buitenlandse voorbeelden, maar vooral door het traditionele beeld over de democratie. Deze houding was dus niet het gevolg van het *gedrag* van het Nederlandse volk, maar van de *percepties* van het volk, waarvan gevreesd werd dat het niet in staat was om op een ordelijke wijze zijn stem te laten horen.

Binnen beide visies op de vertegenwoordigende democratie werd het van belang geacht dat 'aristocratisering' (machtsmisbruik en factievorming) van de macht voorkomen werd. Alles werd in het werk gesteld om de gekozenen niet te laten vervallen in de ondeugden die de oude Republiek geteisterd zouden hebben. Enerzijds werd de Bataafse burgers op het hart gedrukt alleen maar te stemmen op deugdzame medeburgers, anderzijds was een belangrijke rol weggelegd voor de openbaarheid van het bestuur en de participatie van burgers in de publieke sfeer, zodat controle van burgers op de overheid mogelijk was. Volksvertegenwoordigers en bestuurders moesten door het volk geïnformeerd en geobserveerd worden, zodat de hen toevertrouwde macht niet zou leiden tot machtsmisbruik, en zodat zij op de hoogte

zouden blijven van de wensen en noden van het volk, of, volgens een meer radicale invulling, de ‘volkswil’.

Het systeem werkte echter niet alleen om een ‘aristocratie’ te voorkomen, maar ook om het gevaar van een volstrekte democratie op afstand te houden. In het idee van verkiezingen, die van nature bedoeld waren om ‘de meest geschikten’ te selecteren voor het bestuur, kwamen beide opvattingen terug. Regelmatige verkiezingen moesten er voor zorgen dat regenten niet teveel zouden ‘continueeren’ in het bestuur, en ongewenste beïnvloeding moest worden voorkomen door geheime verkiezingen en een getrapte kiesstelsel. Dit getrapte stelsel kon echter ook worden gezien als een beteugeling van de heilzame werking die uitging van democratische verkiezingen. Daarnaast was het kiesstelsel zelf een uiting van het verlangen de democratie in toom te houden.

Op de vraag hoe een republiek een democratie kon zijn, een vraag die was geboren uit onvrede met de oligarchische bestuursstructuur van de oude Republiek, was het antwoord tweeledig. De Bataven wilden bovenal een *systeem*, regels die willekeur en overheersing moesten voorkomen. Een grondwet was daarbij onontbeerlijk, omdat een constitutie en het constitutionele denken dat daarbij hoorde als oplossing werd gezien voor het probleem dat republikeinse deugzaamheid en politieke participatie in een moderne, dat wil zeggen grote en vertegenwoordigende democratie moeilijk te realiseren leken. Daarbinnen was echter sprake van een politieke en conceptuele strijd over de vraag wie de volkswil moest uitvoeren, en hoe: het volk zelf, of zijn vertegenwoordigers? Ondanks de onoplosbaarheid van de tegenstellingen binnen het Bataafse begrip ‘democratie’ en het heftige politieke debat dat er mee verbonden was maakte de omarming en toepassing van de politieke vertegenwoordiging het voor de Bataven mogelijk een nieuwe orde te scheppen, die, in de woorden van de Amsterdamse representant Johan Luyken, ‘Anarchie of Overheersing’ moest voorkomen.²⁰⁶

²⁰⁶ *Dagverhaal* deel III (nr. 259, zitting 19 november 1796) 717.