



## 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.

## 4 Alles hangt aan elkander

### Over de staatsmacht

De frustratie van Isaac Gogel (1765-1821) droop van het papier. Deze Amsterdamse koopman was in 1798 Agent van Financiën geworden onder de nieuwe Staatsregeling en in die hoedanigheid zette hij zich al drie jaar met ziel en zaligheid in voor een hervorming van de staatsfinanciën. Dat die hervormingen en de hervormingen in het algemeen minder snel gingen dan gehoopt weet Gogel in de loop der jaren vooral aan de positie van het wetgevend lichaam, zo schreef hij in 1801 in een commentaar op de Staatsregeling. Het vertegenwoordigend lichaam, dat nota bene de hoogste macht in de staat vertegenwoordigde, was volgens Gogel niet in staat om het Bataafse volk gelukkig te maken. Het wist ‘niet wat het wil’, en afhandeling van zaken ging vaak traag vanwege de luiheid en onkunde van de leden. Daarnaast overschreed dit lichaam voortdurend zijn macht; ‘dan is zij uitvoerend, dan rechter, dan dwingeland, dan onrechtvaardig’. Bovendien was het ‘jaloersch van andere Machten, bemoeit het zich met alles, vit op alles en bedilt zonder kennis van zaken’. De rapporten van de verschillende commissies en het *Dagverhaal* van de periode 1798-1801 boden volgens Gogel afdoende bewijs voor zijn analyse.<sup>1</sup>

De opmerkingen van Gogel zijn te plaatsen in de discussie over een vraagstuk dat de politieke gemoederen sterk bezighield in de Bataafse Republiek. Bij de discussies over de staatsvorm (eenheidsstaat of federatie) en de regeringsvorm (vorm en inhoud van de democratie) stonden de Bataven voor de vraag hoe het gezag van de staat, gebaseerd op het beginsel van volkssoevereiniteit, verdeeld en uitgevoerd moest worden, waarbij tevens de vraag gesteld moest worden wat precies de rol van die staat was. In de Bataafse periode nam de macht van de staat toe, in ieder geval in theorie, en werd een systeem van machtenscheiding ingevoerd om die staatsmacht te reguleren. De vraag is vervolgens hoe de opvattingen en concepten die met deze vragen samenhangen zich ontwikkelden.

---

<sup>1</sup> De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, 443-444 (‘Gogel: commentaar op de Staatsregeling 1798 en op de aanmerkingen op de ‘Schets van Staatsregeling voor de Bataafsche Republiek’ van Van Hasselt, benevens een schetsontwerp tot wijziging van Staatsregeling 1798’ (1801)).

## De leer van de machtscheiding

De opvatting dat politieke macht verdeeld of gescheiden moet worden om concentratie en misbruik van die macht te voorkomen is zo oud als het denken over politiek zelf. In de klassieke oudheid werden hiertoe verschillende modellen ontworpen, waarvan de gemengde regeringsvorm het bekendst bleef. Deze theorie schreef voor dat de verschillende delen van de regering elkaar actief moesten kunnen weerstaan en tegenwerken om zo misbruik van macht te voorkomen. Bovendien moesten de verschillende takken van de overheid de sociale verhoudingen (monarchie, adel en volk) weerspiegelen.<sup>2</sup> In de loop van de zeventiende eeuw werden in met name Engeland oudere ideeën over een *functionele* scheiding van de staatsmacht naar voren gebracht en doorontwikkeld tot theorieën over machtscheiding, die voor een belangrijk deel afweken van de gemengde regeringsvorm.<sup>3</sup> Het bekendste product van deze theorievorming is zonder twijfel de *Two Treatises of Government* van John Locke. Dit boek, dat in 1689 verscheen, wordt wel gezien als de eerste poging om een coherente theorie te formuleren over de verschillende ‘machten’ of ‘functies’ van de overheid en hun onderlinge verhoudingen.<sup>4</sup>

Kern van het probleem voor Locke was het localiseren van de soevereiniteit binnen de gemengde regeringsvorm, als antwoord op de theorie dat de soevereiniteit noodzakelijkwijs unitair was en toebehoorde aan een absolute monarch. Was de wetgevende macht (het Parlement) soeverein, of toch de uitvoerende (de koning, die ook een wetgevende functie had)? Locke oordeelde dat geen van beide machten het opperste gezag kon bezitten, aangezien dit inging tegen de gefragmenteerde natuur van de soevereiniteit in een gemengde regeringsvorm. Het toeschrijven van de soevereiniteit aan koning of Parlement zou leiden tot willekeur en overheersing. Locke vond de oplossing in het volk: alleen het volk kon in uiterste instantie bepalen of machthebbers de grenzen van hun macht overschreden.<sup>5</sup>

Dat betekende volgens Locke niet dat het volk wetgevende macht bezat (hij was zeker geen democraat) maar wel dat het volk constitutionele macht bezat. Geen

---

<sup>2</sup> Bernard Manin, ‘Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787’, in: Fontana, *The invention of the modern republic*, 27-63, aldaar 30.

<sup>3</sup> M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (Oxford 1967) 2-3.

<sup>4</sup> Maarten T. Oosterhagen, *Machtscheiding. Een onderzoek naar de rol van machtscheidings-theorieën in oudere Nederlandse constituties (1798-1848)* (Gouda 2000) 11.

<sup>5</sup> James Tully, ‘Locke’, in: J.H. Burns ed., *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700* (Cambridge 1991) 616-657, aldaar 636.

enkel representatief lichaam had volgens Locke het recht om constitutionele procedures of individuele vrijheden die aan het constitutionele systeem verbonden zijn te veranderen zonder toestemming van de politieke gemeenschap.<sup>6</sup> Gebeurde dit toch, dan was daarmee het ‘vertrouwen’ gebroken en konden de leden van de gemeenschap besluiten in opstand te komen en de politieke gemeenschap te ontbinden.<sup>7</sup> Dit recht van opstand tegen onwettig gezag zou een eeuw later gebruikt worden door de Amerikaanse, Franse en patriotse revolutionairen, maar het had tevens een belangrijke consequentie voor de theorie van de machtenscheiding: staatsmacht vloeide in eerste en laatste instantie voort uit de politieke gemeenschap als geheel. Daar werd het gezag uiteindelijk ook door begrensd, niet door de verschillende machten die elkaar onderling de soevereiniteit betwistten.

De macht van de overheid kende volgens Locke drie verschillende vormen. Een wetgevende macht, de macht tot het uitvoeren van de wetten, en als laatste de macht tot het voeren van buitenlandse politiek, de ‘confederatieve macht’. Voor Locke gold dat de wetgevende en uitvoerende macht niet in handen van één en dezelfde persoon of instelling mochten liggen. Dit had een praktische reden: het maken van wetten was voor Locke een bijzondere gebeurtenis, terwijl de uitvoer van wetten permanente aandacht vereiste. Het verschil in zittingsduur betekende dat deze twee functies niet in handen van dezelfde persoon konden liggen. Belangrijker was echter het argument dat het gevaar van machtsmisbruik te groot was als teveel macht in dezelfde handen kwam te liggen.<sup>8</sup>

Van groot belang voor de ontwikkeling en popularisering van het principe van de machtenscheiding gedurende de achttiende eeuw was het werk van Montesquieu. Boek XI, hoofdstuk 6 van *De l'Esprit des Lois* gold zowel in de achttiende eeuw als nu als de meest invloedrijke theorievorming over de machtenscheiding. Montesquieu onderscheidde net als Locke drie machten in de staat. Er was een wetgevende macht en een uitvoerende macht, waaronder ook de buitenlandse politiek viel. De derde macht was bij Montesquieu een andere dan bij Locke, namelijk de ‘bevoegdheid om misdaden te straffen en over geschillen tussen burgers te oordelen’ - de rechtsprekende macht.<sup>9</sup> Montesquieu oordeelde net als Locke dat het samenvallen van

---

<sup>6</sup> Julian H. Franklin, *John Locke and the Theory of Sovereignty. Mixed Monarchy and the Right of Resistance in the Political Thought of the English Revolution* (Cambridge 1978) 124-125.

<sup>7</sup> Tully, ‘Locke’, 637.

<sup>8</sup> Oosterhagen, *Machtenscheiding*, 15-18.

<sup>9</sup> Montesquieu, *Over de geest van de wetten* (Amsterdam 2006) 219.

de uitvoerende en wetgevende macht onbestaanbaar met de vrijheid was: 'Er is geen vrijheid wanneer de wetgevende en de uitvoerende macht in dezelfde persoon of in hetzelfde bestuursorgaan zijn verenigd, want in zo'n geval valt te vrezen dat een en dezelfde vorst, of een en dezelfde senaat, tirannieke wetten zal uitvaardigen om ze vervolgens op tirannieke wijze toe te passen'.<sup>10</sup> Hetzelfde gold voor het samenvallen van de rechtsprekende macht met de wetgevende of uitvoerende macht.

Het is belangrijk om op te merken dat bij Montesquieu en Locke die scheiding niet absoluut bedoeld was. In 1797, middenin het Bataafse grondwetsdebat, bracht een commissie onder leiding van representant De Rhoer een rapport uit over de machtenscheiding waarin zij stelde dat Montesquieu zich in zijn opvattingen had laten inspireren door het Engelse systeem (het hoofdstuk heette niet voor niets 'Over de Engelse staatsinrichting') en dat de Engelse constitutie vele vermengingen van de machten kende. De analyse van de commissie luidde dan ook dat 'genoemde Staatkundige Wysgeer het door hem voorgesteld beginzel niet zo zeer in deszelfs gehelen omvang heeft willen aanprijzen, maar veel meer zodanig heeft verstaan, dat deeze afscheiding, *zo veel doenlyk*, behoorde te worden bevorderd; en dat de vryheid voor verloren moest worden gehouden, wanneer immer twee Machten *in derzelver volheid* wierden vereenigd'.<sup>11</sup>

Montesquieu probeerde in *De l'Esprit des loix* een objectiverende, omvattende politieke theorie te ontvouwen. Dat gold ook voor de passage over de machtenscheiding, ondanks het feit dat de beschouwingen gebaseerd waren op het Engelse politieke systeem. Dat betekende niet dat de specifieke en concrete wijze waarop de machten gedefinieerd en gescheiden werden niet naar gelang tijd, plaats en omstandigheden konden verschillen. In de Verenigde Staten had James Madison, een van de belangrijkste ontwerpers van de grondwet, dit punt naar voren gebracht. Het was goed dat Montesquieu het belang van machtenscheiding duidelijk had gemaakt, maar de waarde ervan moest empirisch vastgesteld worden, zo meende Madison.<sup>12</sup> Uit zijn observaties van het Engelse systeem en dat van de jonge Verenigde Staten leidde hij af dat het gevaar van machtsoverschrijding vooral school in de wetgevende macht. Het enige tegenwicht voor de macht van de wetgever, het volk, was volgens Madison onvoldoende, omdat de leden van de wetgevende macht veel te goed in staat

---

<sup>10</sup> Montesquieu, *Over de geest van de wetten*, 219.

<sup>11</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 60.

<sup>12</sup> Rakove, *Original Meanings*, 280-281.

waren de mening van het volk naar hun hand te zetten. Madison zag de oplossing voor machtsmisbruik in een systeem van *checks and balances* waarin de ene macht niet boven de andere stond en een machtsbalans ontstond.<sup>13</sup>

Deze uitwerking van het beginsel van de machtenscheiding verschilde van de Franse van na 1789. De Franse revolutionairen zagen het gevaar vooral gelegen in de macht van de koning en de *parlements*, en pleitten dan ook voor een sterke wetgevende macht. In tegenstelling tot in de VS hielden de Fransen in hun grondwetten vast aan de opvatting dat de invloed van het soevereine volk op de wetgevende macht de beste waarborg tegen machtsmisbruik was. In de Jacobijnse grondwet van 1793 was dit principe zover doorgevoerd dat van een machtenscheiding nauwelijks meer sprake was: de uitvoerende en rechterlijke macht werden daarin dusdanig ondergeschikt aan de wetgevende macht gemaakt dat zij geen zelfstandige functie meer waren.<sup>14</sup> Hoewel beide landen de machtenscheiding tot grondbeginsel van het politieke systeem hadden verklaard werd dit principe op verschillende manieren uitgelegd en ingevuld.

In de Republiek speelde de machtenscheiding tot de tweede helft van de achttiende eeuw geen rol in het politieke debat. Beschouwingen over de staatsinrichting vonden plaats binnen het kader van de gemengde regeringsvorm, en spitsten zich toe op de vraag hoe de verschillende groepen machthebbers zich het beste tot elkaar konden verhouden. Vooral de verhouding tussen het ‘democratische’ element, de regenten, en het monarchale element, de stadhouder, hield de gemoederen in de Republiek bezig. In de strijd tussen patriotten en orangisten stond deze tegenstelling aanvankelijk ook centraal. De voorstellen tot het herformuleren van de positie van de stadhouder leken weinig nieuws te brengen. Zij gingen voornamelijk terug op de aloude staatsgezinde gedachte dat de stadhouder de dienaar van de soevereine staten was. De patriotse opvattingen over de verdeling van politieke macht bleven daarmee sterk verbonden met het staatsgezinde denken van de zeventiende en achttiende eeuw, en de daarbij behorende scepsis tegenover de positie van de stadhouder.<sup>15</sup> Aan orangistische kant werd vastgehouden aan de opvatting dat de

---

<sup>13</sup> Rakove, *Original Meanings*, 281-283.

<sup>14</sup> Horst Dippel, ‘Popular Sovereignty and the Separation of Powers in American and French Revolutionary Constitutionalism’, *Amerikastudien* 34.1 (1989) 23-30, aldaar 28; Oosterhagen, *Machtenscheiding*, 58-59. Voor de machtenscheiding in Frankrijk, zie Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l’histoire constitutionnelle française* (Parijs 1980).

<sup>15</sup> Klein, *Patriots republikanisme*, 278, 281.

stadhouder het noodzakelijk geachte monarchale element in de gemengde regeringsvorm vertegenwoordigde.<sup>16</sup>

Het was Elie Luzac die vervolgens de relatief nieuwe theorie van de machtenscheiding gebruikte om de positie van de stadhouder te verdedigen. Volgens hem was de stadhouder de uitvoerende macht in de Republiek, maar was hij ook onderdeel van de wetgevende macht (de Statenvergaderingen) en kon hij in uitzonderlijke gevallen ook rechtspreken. De stadhouder zorgde daarmee voor een balans in het systeem van de staatsmachten die zonder stadhouder volledig los van elkaar zouden opereren.<sup>17</sup> Ook de patriotten begonnen de machtenscheiding te gebruiken in pamfletten en hervormingsvoorstellen. In de *Grondwettige Herstelling* was een betoog opgenomen waarin gesteld werd dat het samengaan van de drie verschillende machten in de Utrechtse vroedschap gevaar opleverde voor de vrijheid. Ook in het voorontwerp van het *Leids Ontwerp* werd gewaarschuwd voor de gevaren van personele overlappingsen binnen de stedelijke bestuursstructuur, en gepleit voor een duidelijker scheiding tussen de invulling van de verschillende machtsfuncties. Het bleek echter geen kernpunt: in de uiteindelijke tekst van het *Leids Ontwerp* was het artikel over de machtenscheiding verdwenen.<sup>18</sup>

Belangrijk voor de latere Bataafse discussies was de ontwikkeling in het patriotse denken waarbij de gewenste scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht werd gebruikt om de relatie tussen de Staten en de stadhouder te definiëren. Als de stadhouder de uitvoerende macht vormde, dan was het niet langer mogelijk dat hij de wetgevende en rechtsprekende privileges zou behouden die hij bezat. Wetgeving zou het exclusieve domein worden van de Statenvergaderingen en de vroedschappen (waarvan de leden niet langer door de stadhouder benoemd zouden worden), die deze functie ontleenden aan het feit dat zij het volk representeerden.<sup>19</sup> De verschillende onderdelen van het bestuur van de Republiek, die veelal beschreven werden binnen het kader van de gemengde regeringsvorm, bleken ook in het schema van de functionele scheiding der machten te passen – al bleven de patriotten deze notie toepassen op het bestaande politieke systeem.

In de laatste jaren van de achttiende eeuw hadden de Bataven de beschikking over een ruim arsenaal aan opvattingen over de vraag hoe de macht van de staat

---

<sup>16</sup> Velema, *Enlightenment and Conservatism*, 149.

<sup>17</sup> *Ibidem*, 149-150.

<sup>18</sup> Klein, *Patriots republikenisme*, 278-279.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 279.

georganiseerd moest worden. De geschriften van Montesquieu vormden het uitgangspunt om de Nederlandse staatsmacht te hervormen langs de lijnen van de scheiding der machten. Het was voor de Bataven duidelijk dat de oude onderdelen en hun verhoudingen (vroedschappen, Staten, ridderschappen en stadhouder) niet langer voldeden. Hoe de machtenscheiding precies geregeld moest worden was verre van duidelijk; dat hadden de patriotse, Franse en Amerikaanse ontwikkelingen wel laten zien. De commissie De Rhoer merkte in 1797 dan ook op dat het principe van machtenscheiding ‘niet altyd en overal den zelfden opgang gemaakt’ had. Bovendien leerde een vergelijking tussen verschillende ‘Staatkundige Schryvers’ dat velen van hen ‘door niet genoegzaam bepaalde uitdrukkingen, aanleiding hebben gegeven tot verwarde en onnauwkeurige denkbeelden’.<sup>20</sup>

Er was kortom geen eenduidig begrip van machtenscheiding, al liet de commissie weten dat de ontwikkeling van een systeem van machtenscheiding pas in navolging van Montesquieu mogelijk was geworden. De Bataven stonden voor de taak zelf invulling te geven aan dit internationale intellectuele debat, rekening houdend met de typische eigenschappen van de bestuursstructuur van de oude Republiek.

### **De hoogste macht: wetgeving**

In het eerste en tweede jaar van de Bataafse vrijheid stond de discussie over de machtenscheiding nog niet hoog op het programma. De strijd tussen unitarissen en federalisten en de debatten over vertegenwoordiging en democratie voerden de boventoon. Toen de constitutiecommissie met haar werk begon in het voorjaar van 1796 kwam het onderwerp meer en meer onder de aandacht – nu er concrete plannen voor de nieuwe staatsinrichting werden gemaakt werd het thema van de machtenscheiding relevant. In de constitutiecommissie werd het onderwerp fel bediscussieerd, en dat gold ook voor de bespreking van het uiteindelijke Plan van Constitutie in de Nationale Vergadering.<sup>21</sup>

Om enige lijn en duidelijkheid in de bespreking van het Plan te krijgen stelde Pieter van der Kastele op 30 januari 1797 voor om een commissie te benoemen die moest onderzoeken hoe de machtenscheiding het best geregeld kon worden in de

---

<sup>20</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 60.

<sup>21</sup> De Gou, *Plan van Constitutie*, 113-114, 120-125, 317-328. Zie hierna voor de discussies in de Nationale Vergadering.



grondwet.<sup>22</sup> Het rapport van die commissie De Rhoer, dat hierboven al is aangehaald, is wellicht de meest doordachte tekst over de machtenscheiding in de Bataafse Republiek en werd indertijd ook als zodanig erkend. In januari 1801 verwees een commissie onder leiding van het Eerste Kamerlid Verhoysen nog instemmend naar de opvattingen van Montesquieu én naar het rapport van de commissie De Rhoer. Om nu nog ‘iets over dat onderwerp [de machtenscheiding] en over de noodzakelijkheid van die afscheiding thans te willen aanvoeren’ achtte de commissie hetzelfde als ‘de Zonne met fakkelen te willen verlichten’.<sup>23</sup>

Nadat het rapport van De Rhoer c.s. had betoogd dat de machtenscheiding noodzakelijk was om machtsmisbruik en tirannie te voorkomen, werden de afzonderlijke machten één voor één besproken. De commissie stelde dat de wetgevende macht ‘uit deszelfs aart en inrichting, een zeer groot overwicht boven de twee anderen’ had. Dit volgde uit de opvatting dat de wetgevende macht de wil van het soevereine volk uit diende te voeren, en daarom als hoogste macht binnen de staat gold. De Bataven weken hiermee niet af van de Franse en Amerikaanse beginselen. Maar omdat de wetgevende macht de hoogste macht was lag het risico van ‘misbruik der Vryheid’, zoals Montesquieu had opgemerkt, hier op de loer. De wetgevende macht liep hetzelfde gevaar dat ook een volstrekte democratie bedreigde: anarchie, die vervolgens op overheersing zou uitlopen.<sup>24</sup> De commissie ondersteunde deze stelling door te verwijzen naar de opmerkingen van Thomas Jefferson over de grondwet van Virginia, waarin het wetgevend lichaam een vrijwel onbepaalde macht had gekregen en deze macht vervolgens had misbruikt door inbreuk te maken op de andere machten.<sup>25</sup>

De belangrijkste oplossing voor dit gevaar zag de commissie in het bicamerale stelsel. Omdat de wetgevende macht vrijwel onbegrensd was achtte de commissie het noodzakelijk de wetgevende macht in twee kamers te splitsen, zodat de concentratie

---

<sup>22</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 356, zitting 30 januari 1797) 698.

<sup>23</sup> *Dagverhaal VL* deel XI (nr. 1186, zitting 19 januari 1801) 182.

<sup>24</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 61.

<sup>25</sup> Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia* (Londen 1787), voerde als één van de gebreken van de constitutie van Virginia aan: ‘All the powers of government, legislative, executive, and judiciary, result to the legislative body. The concentrating of these in the same hands is precisely the definition of despotic government. It will be no alleviation that these powers will be exercised by a plurality of hands, and not by a single one. 173 despots would surely be as oppressive as one. Let those who doubt it turn their eyes on the republic of Venice. As little will it avail us that they are chosen by ourselves. An *elective despotism* was not the government we fought for; but one which should not only be founded on free principles, but in which the powers of government should be so divided and balanced among several bodies of magistracy, as that no one could transcend their legal limits, without being effectually checked and restrained by the others’ (p. 195).

van macht en machtsmisbruik voorkomen konden worden.<sup>26</sup> De splitsing van de wetgevende macht was een fel bediscussieerd onderwerp in de Bataafse jaren, en het is dan ook opvallend dat de Bataafse periode niet behandeld wordt in historische studies over het bicameralisme.<sup>27</sup> Tegenstanders van een bicameraal stelsel wezen erop dat een splitsing niet verenigbaar was met de ondeelbaarheid van de soevereiniteit; het volk was één, en dus moest de representatie van dat volk ook één zijn.<sup>28</sup> Voorstanders (De Rhoer c.s.) wezen dit bezwaar van de hand door te betogen dat de soevereiniteit van het volk weliswaar ondeelbaar was maar dat dit niet betekende dat de *uitvoering* van die macht niet door verschillende lichamen zou kunnen geschieden.<sup>29</sup>

Een tweede argument tegen de splitsing werd gevonden in het vermeende karakter van de Nederlanders. Het bicamerale stelsel was dan wel geschikt voor de Fransen, zo stelde Pieter Vreede, maar die waren in hun natuur energieke en warmbloediger dan de Nederlanders, waardoor het gevaar van samenzweringen en al te grote machtsambities onder de wetgevers groot was. Dat had de recente geschiedenis, met de Terreur als dieptepunt, wel laten zien. De Nederlanders, zo werd uitgeklegd aan de hand van de klimaattheorie, waren flegmatisch en eerder passief dan actief. Voor al te grote ambities van het wetgevend lichaam hoefde men in de Bataafse Republiek niet bevreesd te zijn. Nederland hoefde niet bang te zijn voor ‘Cromwells’ of ‘Robespierres’ die de macht zouden grijpen.<sup>30</sup> Sterker nog, in Nederland zou een splitsing van de wetgevende macht desastreuze gevolgen hebben voor de slagvaardigheid en snelheid van het bestuur. Vooruitlopend op de kritiek van Gogel uit 1801 stelde Vreede dat de eindeloze discussies in beide kamers en het tegenhouden van wederzijdse beslissingen de besluitvorming zouden verlammen.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 61-62. Zie verder Van Hooff en De Rhoer, *Dagverhaal* deel IV (nr. 359, zitting 31 januari 1797) 718-720.

<sup>27</sup> Zoals H.W. Blom, W.P. Blockmans en H. de Schepper ed., *Bicameralisme. Tweekamerstelsel vroeger en nu* (Den Haag 1992).

<sup>28</sup> Van Manen, lid van de eerste constitutiecommissie, De Gou, *Plan van Constitutie 1796*, 113, 120-125.

<sup>29</sup> Hahn, *Dagverhaal* deel IV (nr. 359, zitting 31 januari 1797) 722.

<sup>30</sup> Vreede, *Dagverhaal* deel IV (nr. 359, zitting 31 januari 1797) 724; Hahn erkende het flegmatieke karakter van de Nederlanders, maar was toch voor splitsing; *Dagverhaal* deel IV (nr. 359, zitting 31 januari 1797) 722.

<sup>31</sup> Van Manen, *Dagverhaal* deel III (nr. 254, zitting 18 november 1796) 676; Van Beyma, *Dagverhaal* deel IV (nr. 358, zitting 31 januari 1797) 711; Vreede, *Dagverhaal* deel IV (nr. 358, zitting 31 januari 1797) 713; Van Zonsbeek, *Dagverhaal* deel IV (nr. 359, zitting 31 januari 1797) 721, die dit tevens koppelde aan de bedaardheid van de Nederlanders.

Voorstanders van splitsing lieten zich hier niet door overtuigen. Zij stelden dat de inwoners van de Republiek niet zo bedwaard waren als werd voorgesteld, dat hadden de politieke gebeurtenissen van de jaren tachtig en negentig wel laten zien. Daarbij gold dat mogelijke verschillen tussen nationale karaktertrekken niet het algemene beginsel dat macht corrupteert teniet konden doen. Over de slagvaardigheid maakte de voorstanders van een bicameraal stelsel zich ook weinig zorgen. De genoemde 'aart' van het wetgevend lichaam, namelijk de vertolker van de volkswil, hield in dat dit lichaam deliberatief van karakter was. Een bicameraal stelsel was de beste waarborg voor de hiermee verbonden zorgvuldige discussies en afwegingen.<sup>32</sup>

Voorstanders van splitsing twijfelden bovendien aan de enige waarborg die overbleef tegen machtsmisbruik als de wetgevende macht niet werd opgedeeld: controle door het volk. Dit hing samen met het 'populaire' karakter van de wetgevende macht. De commissie had er al op gewezen dat de wetgevende macht over het algemeen geliefder bij het volk was dan de uitvoerende; haar leden en ideeën waren bekend bij het volk, en als het goed is ook geliefd. Haar taak bestond uit *spreken*, niet uit *doen*, en met spreken maakte men meestal makkelijker vrienden, meende de commissie.<sup>33</sup>

Johan Luyken had het jaar ervoor in de Nationale Vergadering langs deze lijnen betoogd dat de controlerende functie van het volk wellicht te zonnig werd voorgesteld. Demagogen konden het volk maar al te makkelijk zand in de ogen strooien en zich meester maken van de wetgevende macht, waarmee 'oostersch despotisme' op de loer lag. Niet voor niets had men in de Amerikaanse Constitutie (en we herkennen in Luykens verhaal het argument van Madison) de volkssoevereiniteit niet in alles naar beneden doorgevoerd.<sup>34</sup> De Rhoer verwees een paar maanden later ook nog naar de klassieke oudheid als negatief voorbeeld; waren het in Rome niet juist de democratische volksvergaderingen geweest die onder het juk van Caesar waren gebracht?<sup>35</sup>

Meer optimistisch gestemde Bataven als Coert van Beyma spraken dit argument tegen: 'ik verbeeld mij nimmer het volk als een hoop kinderen zonder macht en verstand. Ik geloof in tegendeel, dat het Volk altijd de waarborg tegen onderdrukking in zijn eigen doorzicht en in zijn eigen macht vindt'. Daarbij kwam dat

---

<sup>32</sup> Rapport commissie De Rhoer, *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 61-62.

<sup>33</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 61-62.

<sup>34</sup> *Dagverhaal* deel III (nr. 259, zitting 19 november 1796) 717.

<sup>35</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 359, zitting 31 januari 1797) 720.

splitsing van het wetgevend lichaam machtsmisbruik hoe dan ook niet kon voorkomen: ‘in de provincie, waar ik gebooren en opgevoed ben [Friesland] was de wetgevende vergadering in vier kamers verdeeld en daar heerschte een Venetiaansche aristocratie’.<sup>36</sup>

Gelet op de verschillen in opvattingen is het niet verbazend dat zowel het een- als tweekamerstelsel in de grondwetsschetsen voorkwamen. In het Plan en Ontwerp van Constitutie (Grote Kamer en Kamer van Oudsten) werd de wetgevende macht gesplitst. De tweede en derde constitutiecommissie kozen echter voor een enkele kamer. Ook dient het Manifest der Twaalf Apostelen genoemd te worden. Hierin pleitten de radicale leden van de Nationale Vergadering in de aanloop naar het referendum over het Ontwerp voor een verdeling in drie kamers. De kamers zouden maandelijks rouleren, waarbij de instemming van twee kamers nodig was om een besluit te bekrachtigen. Als dit niet het geval was zouden de kamers zich tot één kamer verenigen en gezamenlijk stemmen. Op deze manier hoopten de Apostelen zowel overhaaste besluiten te voorkomen als het vetorecht van de Kamer der Oudsten te omzeilen – een doorn in de ogen van de radicalen omdat op deze manier een kleine groep volksvertegenwoordigers (zestien in het geval van het Ontwerp, de helft van de dertig leden van deze Kamer) alle wetgeving kon blokkeren.<sup>37</sup>

In de Staatsregeling van 1798 (Eerste en Tweede Kamer) was uiteindelijk sprake van twee kamers. Dit kwam misschien omdat de Fransen, die op dat moment de moderate stem in het Bataafse debat verwoordden, dit liever zagen,<sup>38</sup> al toont het Manifest der Twaalf Apostelen aan dat de radicale Bataven niet per definitie tegen splitsing van het wetgevend lichaam waren. Hoe dan ook zag het nieuwe bewind na de staatsgreep van 12 juni geen reden om iets te veranderen aan het tweekamerstelsel, aangezien Vreede een half jaar eerder ondanks zijn opmerking uit 1797 hoogstpersoonlijk had bewezen dat Nederland wel degelijk ‘Cromwells’ en ‘Robespierres’ kon voortbrengen. Pas na 1800 zou het tweekamerstelsel weer onder vuur komen te liggen.

Uiteindelijk kozen de Bataven overwegend voor een extra veiligheidsmaatregel met een specifieke vorm van het bicamerale stelsel. Dit was ingegeven door de plek die de Bataven de wetgevende macht ondanks verschillende

---

<sup>36</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 358, zitting 31 januari 1797) 711.

<sup>37</sup> De Gou, *Staatsregeling 1798*, deel I, 498.

<sup>38</sup> Jourdan, *La Révolution batave*, 185.

bezwaren en ervaringen bleven toekennen: die van hoogste macht in de staat. De benaming van en keuze voor de verschillende kamers in de Staatsregeling onderstreept dit punt: de grootste kamer was verantwoordelijk voor het maken van wetten en heette daarom de Eerste Kamer. De Tweede Kamer diende de wetsvoorstellen vervolgens goed of af te keuren. De leden van de Kamers werden bovendien niet apart gekozen, maar in één keer. Pas na aankomst in Den Haag bepaalden de representanten onderling wie in de Eerste, en wie in de Tweede Kamer plaats zou nemen.<sup>39</sup> Daarmee was het een soort combinatie van een één- en een tweekamerstelsel. Controle door het volk was voor de meeste personen die bij het grondwetsproces betrokken waren een te geringe waarborg tegen mogelijke overheersing van de wetgevende macht, waardoor splitsing noodzakelijk werd geacht.

### **Het gevaar van de zeven stadhouders**

Als de wetgevende macht de hoogste macht in de staat is, dan is de uitvoerende macht daaraan logischerwijs ondergeschikt. Over de precieze positie en invulling van deze macht bestonden in de Bataafse Republiek echter grote verschillen – van de drie machten was het de uitvoerende die het meeste stof deed opwaaien. Het debat werd vanaf het begin gekenmerkt door een breed gedragen angst dat de uitvoerende macht, in welke vorm dan ook, al snel tirannieke trekken zou kunnen vertonen. Dit had alles te maken met de vergelijking die in de Patriottentijd gemaakt was tussen de stadhouder en de uitvoerende macht.

Sommige naar Frankrijk gevluchte patriotten koesterden in de periode na 1787 nog de opvatting dat in een nieuw bestel ruimte kon of moest zijn voor een stadhouder, of zelfs een constitutionele monarchie naar het Franse voorbeeld van 1791. Dat kwam vooral omdat het federale model in die periode nog leidend was, en de stadhouder nog gezien werd als iemand die voor eenheid in het bestuur zou kunnen zorgen. Vanaf 1792 werd de afschaffing van het stadhouderschap (waar onder de patriotten al langer voorstanders van waren) door de ballingen expliciet als doel geformuleerd: een enkelhoofdig gezag was een bedreiging voor de vrijheid en diende afgeschaft te worden.<sup>40</sup>

Na 1795 werd de val van de ‘despotieke’ stadhouder uitbundig gevierd, en in de jaren erop, in ieder geval tot 1799, was het een onbegonnen zaak om voor de

---

<sup>39</sup> *Staatsregeling 1798*, 29.

<sup>40</sup> Rosendaal, *Bataven!*, 503-505.

invoering van een éénhoofdig uitvoerend gezag te pleiten. De gedachte leefde dat de functie van de uitvoerende macht overeenkomsten vertoonde het voormalige stadhouderschap, met alle gevaren van dien. Jacob Floh vatte dit sentiment treffend samen in november 1796, bij de bespreking van het Plan van Constitutie: ‘God bewaare ons voor eeuwig voor zulk een wezen in Nederland!’.<sup>41</sup> Zijn collega Krieger stelde een paar maanden later nog maar eens vast dat de republikeinse staatsvorm wat hem betreft onverenigbaar was met een éénhoofdige uitvoerende macht: ‘onze Republikainsche beginselen laten niet toe, dat wy de Wet nu dadelyk ter executie aan een enkel persoon, onder den titul van President of Stadhouder toebetrouwen, wy zullen die dan overgeven aan vyf of zeven Burgers’.<sup>42</sup>

Dat de Amerikanen wel voor een president gekozen hadden maakte niet uit: Amerika was een uitgestrekt land waarin de eenheid ver te zoeken was. Een president was voor dit land geschikt, maar dat gold niet voor het kleine Nederland, dat in het verleden vooral negatieve gevolgen had ondervonden van een al te geconcentreerde uitvoerende macht (de stadhouder). Bovendien, zo schamperden verschillende vertegenwoordigers, was het maar de vraag of de Amerikanen in staat zouden zijn om na George Washington opnieuw een goede president te kiezen.<sup>43</sup>

De last van het verleden was verschillende Bataven overigens een doorn in het oog, omdat het verleden in deze een ‘zuiver’ begrip van de nieuwe leer bemoeilijkte. Jacob Hahn merkte geïrriteerd op dat in het systeem van de machtenscheiding de uitvoerende macht iets anders was dan de positie die de stadhouder binnen de gemengde regeringsvorm had ingenomen. Leden van de uitvoerende macht zouden in het nieuwe constitutionele systeem dienaren van de staat zijn, gebonden aan de volkswil via de grondwet en gecontroleerd door de wetgevende macht. Voor ‘dwingelanden’, zoals de vroegere stadhouders, de ministers in Frankrijk en de Lord Commissioners in Engeland hoefde men dan ook niet bang te zijn.<sup>44</sup> In hetzelfde debat had Van der Kastele ook al opgemerkt dat zijn collega’s niet teveel de

---

<sup>41</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 272, zitting 23 november 1796) 31.

<sup>42</sup> *Dagverhaal*, deel IV (nr. 375, zitting 9 februari 1797) 849.

<sup>43</sup> Bosch, *Dagverhaal* deel IV (nr. 276, zitting 24 november 1796) 59, verbond dit punt met het federalisme; Floh, *Dagverhaal* deel IV (nr. 272, zitting 23 november 1796) 30, stelde dat alleen een perfect mens zoals Washington president kon zijn; Schimmelpenninck, *Dagverhaal*, deel IV (nr. 274, zitting 23 november 1796) 45 en *Dagverhaal* deel IV (nr. 387, zitting 14 februari 1797) 942, wees op de geografische verschillen tussen de Republiek en uitgestrekte landen als de VS, en op de uitzonderlijkheid van de persoon Washington.

<sup>44</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 380, zitting 10 februari 1797) 885: ‘niets is gemakkelyker, niets heeft misschien en tot myn leedwezen meer plaats gehad, dan het inboezemen van vooroordeel aan vele Leden der Natie tegen een goede Organisatie der uitvoerende Macht’.

voorbeelden uit het verleden moesten gebruiken: de uitvoerende macht was in het nieuwe systeem net zo goed gebonden aan de volkswil, en dus aan de grondwet, als de wetgevende: ‘De magt om ’s volks kracht te gebruiken tot uitvoering van dien wil, is een andere tak van die magt en is dus ook een uitvloeisel uit ’s volks oppermagt’.<sup>45</sup>

Toch wilden de Bataven het zekere voor het onzekere nemen. Zij kozen het voorbeeld van de Fransen en legden de uitvoerende macht in handen van een uit meerdere personen bestaande raad. Dit uitvoerend lichaam zou moeten bestaan uit een beperkt aantal leden, waarbij de getallen vijf en zeven het meest genoemd werden. Een pleidooi voor een grote raad, die meer overeen zou komen met het democratische beginsel, werd van de hand gewezen. Democratie en uitvoerende macht werden niet compatibel geacht omdat de uitvoerende macht vooral krachtig en snel moest kunnen handelen – eigenschappen die niet snel geassocieerd werden met de deliberatieve aard van de democratie.<sup>46</sup> Anderzijds werd een te kleine raad ook gevaarlijk gevonden en was een eenhoofdig gezag vrijwel onbespreekbaar.

Dezelfde voor- en tegenargumenten beheersten de discussie over de vraag of de verschillende beleidsterreinen van de uitvoerende macht een minister of comité aan het hoofd zouden moeten hebben. Voorstanders van het laatste wezen erop dat de Nederlandse bestuurlijke traditie er een was van colleges en raden, een traditie die paste bij een republiek. Na de revolutie waren de uitvoerende werkzaamheden van het provisionele bestuur dan ook in handen gelegd van verschillende comités. Ministers werden vooral geassocieerd met de monarchie.<sup>47</sup> Verschillende Bataven wezen er daarnaast op dat de commerciële aard van de Republiek gediend was bij de bedaardheid die van een collegiaal bestuur uitging. Vtringa gaf toe dat ministers sneller konden opereren, ‘maar, in onze commercieerende, vreedzame republiek houde ik die schielykheid, die als een electrique schok werkt, niet zoo verkieslyk, immers niet gewoonlyk’. ‘Haast u langzaam’ was het motto van een republikeinse

---

<sup>45</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 386, zitting 14 februari 1797) 938. Van der Kastele had zijn collega's een paar dagen eerder al uitgelegd dat de machtscheiding een nieuw systeem was; *Dagverhaal* deel IV (nr. 375, zitting 9 februari 1797) 850.

<sup>46</sup> Bicker, Vtringa en Van Hooff, *Dagverhaal* deel IV (nr. 381, zitting 11 februari 1797) 899.

<sup>47</sup> De Mist, *Dagverhaal* deel IV (nr. 375, zitting 9 februari 1797) 846 was om deze reden tegen ministers. Henk Boels, *Binnenlandse Zaken. Ontstaan en ontwikkeling van een departement in de Bataafse tijd, 1795-1806: een reconstructie* (Den Haag 1993) 153, wijst hierbij op de keus van de Jacobijnen in 1793 om de neutrale term ‘agent’ te gebruiken, een oplossing die in 1798 door de Bataven werd overgenomen.

overheid, zo meende Vitringa, die daarin werd bijgestaan door Van Manen.<sup>48</sup> Ministers hadden nog een aantal andere nadelen, vond zijn collega De Mist. Het zou in het kleine Nederland moeilijk worden om mensen te vinden die zoveel van een beleidsterrein wisten dat ze die verantwoordelijkheid alleen konden dragen. Men zou ze bovendien een hoge beloning voor hun werk moeten geven – volgens De Mist in strijd met de gelijkheid – en omdat ministers zouden proberen om hun voorgangers te overtreffen zou er weinig continuïteit in het bestuur komen.<sup>49</sup>

Daar stond tegenover dat ministers beter controleerbaar waren. De verantwoordelijkheid lag bij één persoon die vervolgens op zijn verantwoordelijkheid aangesproken kon worden. Dit argument was niet onbelangrijk binnen het Bataafse politieke discours, waarin veel waarde werd gehecht aan transparantie en controle. Met de comité-constructie voor het uitvoerend bewind werd hier toch al afbreuk aan gedaan, en dit zou met uitvoerende subcomités alleen maar verergeren. Bovendien werd het voordeel van snelheid groter geacht dan het nadeel van potentieel machtsmisbruik, zeker omdat boven de ministers een uitvoerende raad was geplaatst.<sup>50</sup>

Net als bij het splitsen van de wetgevende macht zijn de meningsverschillen terug te vinden in de wetsteksten: in het Plan van Constitutie had de commissie gekozen voor de ontbinding van de Comités en invoering van Secretarissen van Staat (een soort ministers), net als in het Ontwerp. De notulen van de tweede constitutiecommissie spraken echter weer van comités in plaats van ministers.<sup>51</sup> De Staatsregeling van 1798 uiteindelijk voorzag in een Uitvoerend Bewind van vijf leden, met daaronder acht Agentschappen met aan het hoofd van elk Agentschap een Agent: een combinatie waarmee zowel bestuurlijke traagheid als machtsconcentratie voorkomen moesten worden. De leden van dit Uitvoerend Bewind werden benoemd door het wetgevend lichaam, waarbij ieder jaar een lid aftrad. Voor de verkiezing van een nieuw lid maakte de Eerste Kamer een lijst van drie kandidaten, waarvan de Tweede Kamer er vervolgens een uitkoos om de opengevallen plaats in te nemen.<sup>52</sup>

Dat de verkiezing van de leden van het uitvoerend bewind door de wetgevende macht geschiedde lag niet bij voorbaat vast. In 1797, bij de beraadslagingen over het

---

<sup>48</sup> Vitringa, *Dagverhaal* deel IV (nr. 376, zitting 9 februari 1797) 853-854; Van Manen, *Dagverhaal* deel IV (nr. 374, zitting 9 februari 1797) 842.

<sup>49</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 375, zitting 9 februari 1797) 846.

<sup>50</sup> Van Hooff en Krieger, *Dagverhaal* deel IV (nr. 375, zitting 9 februari 1797) 847-849.

<sup>51</sup> De Gou, *Staatsregeling 1798* deel I, 188.

<sup>52</sup> *Staatsregeling 1798*, 97-98.



Plan van Constitutie, was deze kwestie uitgebreid aan de orde gekomen. In het Plan, en uiteindelijk ook Ontwerp van Constitutie was namelijk gekozen voor een variant waarbij de leden van de uitvoerende macht werden verkozen door de kiezers uit de grondvergaderingen die echter in hun keus beperkt werden tot een dubbelstal dat door de Kamer der Oudsten was samengesteld.<sup>53</sup>

Dit voorstel kwam bij de bespreking van het Plan van Constitutie op veel kritiek te staan. Vreede begreep niet waarom men geen vrije verkiezingen door de grondvergaderingen in kon voeren. Dit kwam volgens hem het meest overeen met het ideaal van een representatieve democratie. Op dit punt werd hij bijgestaan door Van der Kastele, die stelde dat de uitvoerende macht een aparte macht was en dus ook apart door het volk gemandateerd moest worden, en door Nieuhoff, die vond dat de leden van de uitvoerende macht net zo goed representanten van het volk waren.<sup>54</sup> Zolang men in de grondwet maar duidelijk genoeg vastlegde dat de uitvoerende macht verantwoording schuldig was aan de wetgevende dan hoefde men niets te vrezen van demagogie of machtsoverschrijding.<sup>55</sup>

Van Manen dacht daar heel anders over, en stelde dat verkiezingen voor de uitvoerende macht tot 'eene tydrekenkunde van revolutien, gelyk weleer van Olympiaden' zou leiden.<sup>56</sup> Een belangrijk argument van Van Manen en anderen was uiteraard de scepsis tegenover al te grote volksinvloed. Stemgerechtigden waren niet kundig genoeg en lieten zich te makkelijk in de luren leggen door 'demagogen'. Een ander argument was wellicht van groter belang, en verklaart waarom ook Nuhout van der Veen, die als radicale democraat bekend stond, tegen directe verkiezingen was. Deze zouden er volgens hem voor zorgen dat de uitvoerende macht zich als een compleet afgescheiden macht zou gaan gedragen, en zich niet zou voegen naar de wil van het wetgevend lichaam. Doordat de machten verschillende mandaten kregen zouden zij met elkaar gaan wedijveren in plaats van samen te werken.<sup>57</sup> Na de staatsgreep van 22 januari 1798 zou Nuhout zijn zin krijgen: in de Staatsregeling was geen sprake (meer) van een getrapte volksverkiezing voor de uitvoerende macht.

---

<sup>53</sup> *Plan van Constitutie*, 48; *Ontwerp van Constitutie*, 63.

<sup>54</sup> Vreede en Van der Kastele, *Dagverhaal* deel IV (nr. 386, zitting 14 februari 1797) 937-938; Nieuhoff, *Dagverhaal* deel IV (nr. 387, zitting 14 februari 1797) 947.

<sup>55</sup> Een punt dat (uiteraard) door Vreede werd gemaakt; *Dagverhaal* deel IV (nr. 386, zitting 14 februari 1797) 937.

<sup>56</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 385, zitting 14 februari 1797) 932.

<sup>57</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 386, zitting 14 februari 1797) 934.

De vorm en de benoeming van de uitvoerende macht mochten dan de nodige discussie losmaken, in veel sterkere mate gold dit voor de bevoegdheden van de uitvoerende macht. Over een aantal taken kon eenvoudig consensus bereikt worden: de uitvoerende macht was verantwoordelijk voor de uitvoering van wetten, hield toezicht op het binnenlands bestuur en justitie, was verantwoordelijk voor het innen van belastingen en onderhield de relaties met het buitenland. Bevel over het leger, in principe een taak van de uitvoerende macht, bleek problematischer. Een militaire coup door de uitvoerende macht lag op de loer, zo werd gevreesd.<sup>58</sup>

Niet voor niets werden in de constituties verschillende artikelen opgenomen die misbruik van het leger moesten voorkomen. Zo mocht de uitvoerende macht nooit op eigen gezag de oorlog verklaren, en mocht zij in vreedstijd geen troepen verplaatsen. Leden van het uitvoerend bewind mochten nooit zelf legeraanvoerder zijn, mede indachtig de voormalige functie van de stadhouder als kapitein-generaal van het leger. Tevens mocht een bevelhebber van de land- of zeemacht geen familiebanden hebben met een lid van het uitvoerend bewind. Een andere maatregel in de Staatsregeling van 1798 schreef voor dat er geen troepen in de omgeving van de vergaderzaal van het wetgevend lichaam aanwezig mochten zijn; deze beschikte over een eigen lijfwacht.<sup>59</sup> Deze maatregel bleek overigens weinig succesvol, want zowel de staatsgreep van 12 juni 1798 als die van 18 september 1801 werden uitgevoerd door leden van de uitvoerende macht die met behulp van het leger de vergaderzaal van het wetgevend lichaam lieten bezetten. Deze gebeurtenissen zullen het vertrouwen in de machtspositie van het uitvoerend bewind, ondanks de onvrede onder veel Bataven over de traagheid van het parlement na 1798, niet hebben bevorderd.

Het belangrijkste punt van discussie was de relatie tussen de wetgevende macht en de uitvoerende. Centraal stond de vraag of de uitvoerende macht slechts wetten uitvoerde of dat zij ook een rol zou moeten spelen in het wetgevingsproces. Voorstanders van het eerste wezen op het absolute karakter van de machtscheiding die het delen van de wetgevende functie onmogelijk maakte. Daar kwam bij dat de positie van het wetgevend lichaam als enige wettige representant van het volk in gevaar kwam als de wetgevende macht gedeeld werd met een andere tak van de staatsmacht. Steeds werden hierbij voorbeelden uit het verleden gegeven die moesten bewijzen dat een onbepaalde rol voor de uitvoerende macht al snel tot tirannie zou

---

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld het *Manifest der Twaalf Apostelen*, in De Gou, *Staatsregeling 1798*, deel I, 495.

<sup>59</sup> *Staatsregeling 1798*, 25.

leiden: de geschiedenissen van Athene en Rome hadden dit laten zien, maar vooral de geschiedenis van de Republiek: de zeven leden van de Staatsraad (Plan van Constitutie) zouden zich al snel ontpoppen tot ‘zeven Stadhouders’, niet alleen omdat men hun macht te onbepaald had gelaten, maar ook omdat men hun een hoog salaris gaf waardoor zij er ‘zeven kleine Hofhoudingen’ op na konden houden.<sup>60</sup>

Daar stond een opvatting tegenover die mede door de commissie De Rhoer verwoord werd. Zij stelde dat het wetgevend lichaam weliswaar de hoogste macht was en als enige het recht had om wetten te maken, maar dat het onverstandig was om de uitvoerende macht slechts ‘werktuiglijk uitvoerend’ te maken. Om haar werk goed te kunnen doen was het belangrijk dat de uitvoerende macht ‘vooral raadpleegt en beschikt, in zoo verre namelyk hetzelve de Macht behoort te hebben, niet om Wetten te maken, maar om dusdanige Ordonnantien en Reglementen daar te stellen, welke de uitvoering der Wetten nader wyzigen en bepalen’. Vandaar ook dat de commissie de benaming ‘uitvoerende macht’ misleidend vond en liever sprak van ‘Staats-bestuur’ of ‘Staats-bewind’.<sup>61</sup> Deze opvatting klonk uiteindelijk door in verschillende Bataafse wetsteksten: in het Plan en Ontwerp van Constitutie was gekozen voor het woord ‘Staatsraad’, terwijl in de Staatsregeling de voorkeur was gegeven aan ‘Uitvoerend Bewind’ – zij legde dus meer nadruk op het uitvoerende aspect. In de Staatsregeling van 1801 werd gekozen voor de term ‘Staatsbewind’.

Als de uitvoerende macht in de positie was om wetten te ‘vertalen’ naar beleid en hier zelfstandig aan kon werken, dan was de gedachte niet vreemd dat de uitvoerende macht omgekeerd voorstellen zou mogen doen aan de wetgevende macht voor het maken van wetten. En inderdaad werd in de Staatsregeling een artikel opgenomen dat bepaalde; ‘Het [Uitvoerend Bewind] kan, te allen tijde, aan het Vertegenwoordigend Lichaam een voorstel doen, en maatregelen voordragen, tot heil van den Lande, doch het doet zulks nimmer in de form van eene Wet’.<sup>62</sup> Het laatste

---

<sup>60</sup> De Mist, *Dagverhaal* deel III (nr. 265, zitting 29 november 1796) 765: ‘Met een enkel woord zal ik daaromtrent ook zeggen, dat my de Magt van den Staatsraad, in eene Republiek, op Democratische gronden gevestigd, al te groot toeschynt; en dat ik in deszelfs Leden na genoeg zeven Stadhouders vinde, zo in Magt, als in uiterlyk aanzien, Militaire eerbewyzingen, en te groote onverantwoordelykheid. Dat, wanneer daar boven nog de zeer voldoende Tractementen van zeven duizend gulden jaarlyks, mogten worden verhoogd, [...], men wel ras zeven kleine Hofhoudingen zou aantreffen by Burgers, die Profetie doen van Gelykheid, en die zich met moeite zouden kunnen overreden, dat zy geen Wezens waaren van hogere bestemming’.

<sup>61</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 61-62.

<sup>62</sup> *Staatsregeling 1798*, artikel CXXXIII. Het *Ontwerp van Constitutie* gebruikte de volgende formulering (artikel 410): ‘De Staatsraad is bevoegd, ten alle tyde aande Grote Kamer van het Wetgevend Lichaam zodanige zaken ter overweging voor te dragen, als dezelve oordeelt ten dienste

deel van die zin laat tegelijkertijd zien hoe gevoelig het onderwerp lag: zelfs de geringste mogelijkheid dat de uitvoerende macht daadwerkelijk wetgevende macht zou hebben moest voorkomen worden.

Dat bleek ook duidelijk uit de argumenten die gebruikt werden om de permanente zitting van het wetgevend lichaam, zoals deze in Ontwerp en Staatsregeling 1798 vervat waren, te verdedigen. Want hoewel verschillende theoretici van de machtenscheiding, met name John Locke, gewezen hadden op het bijzondere en exclusieve karakter van het wetgeven en deze macht dus sporadisch wilden laten uitvoeren, stuitte dit bij de meeste Bataven op groot bezwaar. Tijdens de afwezigheid van het wetgevend lichaam zou de uitvoerende macht het rijk alleen hebben, met ongeoorloofde machtsvermenging en overschrijding tot gevolg.<sup>63</sup>

De laatste twistappel in dit verband was een eventueel vetorecht voor het uitvoerend lichaam. Voorstanders van een bepaalde vorm van veto stelden dat de macht van het wetgevend lichaam anders te onbeperkt zou zijn. Het tweekamerstelsel was voor hen niet afdoende waarborg, het betekende nog steeds dat de slager zijn eigen vlees keurde. Het werd daarom belangrijk geacht dat de uitvoerende macht de uitvoering van een wet kon blokkeren als zij deze in strijd met de grondwet achtte. De eerste constitutiecommissie was deze mening ook toegedaan en had in haar grondwetsontwerp bepaald dat de Staatsraad een wet kon terugsturen als hij meende dat de wet niet uitvoerbaar was.<sup>64</sup>

Dit artikel werd in het Ontwerp van Constitutie aangepast tot een artikel waarin bepaald werd dat de Staatsraad wetten alleen kon terugsturen als hij meende dat uit het 'hoofd en onderschrift aan den Staatsraad niet blykt, dat het voorschrift der Constitutie daar by in acht is genoomen'.<sup>65</sup> Deze maatregel was in de ogen van veel Bataven echter nog steeds een gevaar voor de vrijheid omdat het risico bestond dat de uitvoerende macht naar eigen inzicht wetten zou gaan afkeuren, afhankelijk van haar eigen interpretatie van de grondwet. Omdat volgens het artikel alleen de vorm van de wet reden tot weigering kon zijn vonden de meeste representanten dit gevaar overdreven; de uitvoerende macht moest bovendien goed beargumenteren waarom

---

van den Lande te behooren; doch, zodanige voordragten moeten vervat zyn in geschrifte, en slegts in het gemeen behelzen den voorslag van den bedoelden maatregel, maar geenszins het geheel ontwerp der Wet'.

<sup>63</sup> Nuhout van der Veen en Vreede, *Dagverhaal* deel IV (nr. 360, zitting 1 februari 1797) 728.

<sup>64</sup> *Plan van Constitutie*, 36-37.

<sup>65</sup> *Ontwerp van Constitutie*, 73.

een wet niet aan de voorschriften voldeed. Het artikel werd uiteindelijk ook overgenomen in de Staatsregeling van 1798.

De reacties op artikelen die suggereerden dat de wetgevende macht op enigerlei wijze beperkt of gecontroleerd kon worden door de uitvoerende tonen echter wel aan dat het grootste gevaar voor de burgerlijke vrijheid voor veel Bataven nog steeds bij de uitvoerende macht lag – de positie van deze macht moest ondergeschikt blijven aan de wetgevende.

### **Het oordeelsvermogen: de rechterlijke macht**

Wat was tenslotte de positie van de derde door Montesquieu genoemde macht binnen de staat, de rechtsprekende?<sup>66</sup> Het is wederom het rapport van de commissie De Rhoer waarin de algemene opvattingen hierover gevonden kunnen worden. De commissie merkte op dat de rechterlijke macht een op zichzelf staande macht vormde, in tegenspraak met ‘velen’ die de rechterlijke macht onder de uitvoerende schaaarden. Waar de wetgevende macht de wil uitoeft, en de uitvoerende macht de kracht, daar bezat de rechterlijke macht het oordeelsvermogen. Deze afzonderlijke functie veronderstelde dan ook een afzonderlijke macht. De commissie kon niet nalaten te wijzen op het gevaar van de vermenging of onderlinge afhankelijkheid van de rechterlijke macht met de andere machten:

‘Wanneer de Rechter met de Uitvoering gewapend wordt, dat is, indien de macht van *beoordeelen* met die van *uit te voeren* vereenigt, dan volgt wel rasch onderdrukking, de Personen van Rechter en beschuldiger zyn niet zelden de zelfden, en het Volk vreest meer de macht dier Personen, dan de onzydige stomme wet. Alle landen, en ook ons vaderland hebben meermalen deze aanmerking met sprekende voorbeelden bevestigd. Indien de Rechter in ’t Wetgevend vak valt, dan worden vonnissen eigenlyke *Wetten*, en geene *toepassingen* van wetten of personen, zoals dezelve behoren te zyn’.<sup>67</sup>

Het sprak vanzelf dat als de drie machten in één lichaam verenigd zou zijn, de rechters gelijk zouden komen te staan aan ‘oostersche sultans, die op hunne wyze ook recht spreken!’<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Over de hervormingen op het gebied van de rechtspraak in Nederland gedurende de Bataafs-Franse periode zie o.a. Maarten Willem van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie: de geschiedenis van de wetgeving op de rechtjke organisatie in de periode 1795 -1811: een wetenschappelijke proeve op het gebied van de rechtsgeleerdheid* (Nijmegen 1990); Van den Burg, *Nederland onder Franse invloed*, hoofdstuk 3 en 4.

<sup>67</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 62.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Met de bepaling van de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht werd gebroken met de traditie van het Ancien Régime waarin recht werd gesproken door ambtsdragers die ook uitvoerende of wetgevende taken hadden, zoals schepenen, schouten en baljuwen. Wat betreft de positie die de rechterlijke macht in zou moeten nemen verschilden de Bataven van mening met hun Franse broeders. In Frankrijk was de machtenscheiding vooral gebruikt om de macht van de, in de ogen van velen, corrupte rechters aan banden te leggen en de invloed van de rechterlijke macht op de politiek te voorkomen. Hoewel de Bataven zich gelet op het bovenstaande citaat realiseerden dat dit gevaar bestond, oordeelden zij toch dat de rechterlijke macht vooral beschermd moest worden tegen de andere machten.<sup>69</sup>

Volgens de commissie De Rhoer was de rechterlijke macht ‘in de groote staatschaal verre de ligtste, en *quelque facon de nulle*, zo als Montesquieu zegt, en schynt dus minder bepaling, dan wel bescherming te behoeven, daar dezelve noch *wil*, noch *kragt*, maar alleen oordeel bezit’.<sup>70</sup> De rechterlijke macht moest dus onafhankelijk en naar eigen inzicht kunnen opereren (geen politieke bemoeienis met de rechtspraak, voor het leven benoemde rechters) maar tegelijkertijd gebonden worden aan een uniform burgerlijk en crimineel wetboek om te voorkomen dat de rechter op de stoel van de wetgever plaats zou nemen: ‘Deze inbreuk kan nimmer worden geweerd, wanneer de wetten duister en verouderd zyn, of grotendeels uit eene verzameling van geheel niet zamenhangende gewoonten en costumen bestaan’. Voor grondwettelijke toetsing door een Hoog Nationaal Gerechtshof, waar Jacob van Manen voorstander van was, bestond sowieso weinig animo.<sup>71</sup>

Opvallend is tevens dat er onder de Bataafse wetgevers evenmin veel animo bestond voor juryrechtspraak. In de eerste constitutiecommissie kwam de kwestie van de juryrechtspraak uitgebreid aan de orde. Daarbij werd opgemerkt dat deze vorm van rechtspraak meer in overeenstemming was met de ‘democratische Regeeringsform’,

---

<sup>69</sup> Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie*, 43-44, 61, 93.

<sup>70</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 62.

<sup>71</sup> Ibidem, 63; voor de opvattingen van Van Manen, zie De Gou, *Plan van Constitutie 1796*, 136, 443 en zijn pamflet *Voorstellen, bedenkingen en ontwerpen tot het daarstellen eener constitutie voor het Bataafsche Volk, uitgebracht in de nationaale commissie, gelast tot het ontwerpen der constitutie* (Den Haag; J.C. Leeuwestyn 1797). Voor de bespreking van Van Manen's ideeën, zie Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie*, 98-101; Jourdan, *La Révolution batave*, 180; P.A.J. van den Berg, ‘Nationalisme, soevereiniteit en representatie: de politieke opvattingen van Jacob van Manen Adrz. (1752-1822)’, *Theoretische geschiedenis: beelden, begrippen, ideeën* 26 (1999) aflevering 3, 380-396; Idem, ‘Vaderlandsliefde, vrijheid en mensenrechten aan het eind van de achttiende eeuw: Jacob van Manen Adrz. (1752-1822) en de Staatsregeling van 1798’, in: Moorman van Kappen en Coppens, *De staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798*, 35-71.

en dat het vertrouwen in de rechtspraak er wellicht door vergroot zou worden, zowel vanuit de verdachte als vanuit het publiek. Publieke bemoeienis met de rechtspraak zorgde immers voor meer openheid en openbaarheid.<sup>72</sup> Veel leden van de commissie twijfelden echter aan nut en noodzaak van juryrechtspraak. Jury's konden beïnvloed worden door de verdachte, en het was maar de vraag of juryleden onpartijdig genoeg waren. Juryleden moesten bovendien genoeg kennis hebben van de wijze van procederen, waardoor het in veel gevallen moeilijk zou zijn om geschikte leden te vinden. Juryrechtspraak sloot bovendien niet aan bij de rechtstraditie van de Republiek.<sup>73</sup> Dat was in 1798 ook de reden voor de Franse constitutiemaker Daunou om geen voorstel voor juryrechtspraak op te nemen in zijn grondwetsschets voor de Bataven.<sup>74</sup> Juryrechtspraak werd niet ingevoerd in de periode 1795-1801, de Bataven meenden dat verbetering van de rechtspraak vooral gevonden moest worden in het professionaliseren en codificeren van recht en rechtspraak.<sup>75</sup>

Een onafhankelijke rechterlijke macht moest in staat worden geacht objectief recht te spreken in gevallen waarbij leden van de wetgevende en uitvoerende macht betrokken waren. In alle Bataafse grondwetsteksten was dan ook een plek ingeruimd voor een Hoog Nationaal Gerechtshof dat ambtsmisdrijven en misdrijven door volksvertegenwoordigers berechtte. De bepalingen over dit Gerechtshof in de verschillende grondwetsteksten laten echter wel een aantal interessante verschillen zien. In het Ontwerp van Constitutie was het 'Hoog Nationaal Gerechtshof' een permanent lichaam dat niet alleen recht sprak over representanten en ambtsmisdrijven, maar ook besliste bij geschillen tussen Departementen, oordeelde over burgerlijk verzet tegen wetgeving ('alle overtredingen van de voorzieningen, in de Constitutie begrepen', en 'alle feitelijke resistentien aan de uitvoering der Ordres van den Staatsraad') en internationale geschillen waarbij de Republiek betrokken was.<sup>76</sup>

In de Staatsregeling van 1798 was van een permanent lichaam en uitgebreid takenpakket geen sprake meer. Het Hoog Nationaal Gerechtshof zou alleen in bijzondere gevallen bijeen geroepen worden om misdrijven door leden van de wetgevende en uitvoerende macht 'in de waarneming hunner Posten begaan' te

---

<sup>72</sup> De Gou, *Plan van Constitutie*, 145; Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie*, 91-93.

<sup>73</sup> De Gou, *Plan van Constitutie*, 410; Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie*, 91-93.

<sup>74</sup> Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie*, 110-111.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 93.

<sup>76</sup> *Ontwerp van Constitutie*, 133-136.

beoordelen en berechten. Een permanent Nationaal Gerechtshof was een doorn in het oog geweest van Daunou. Ervaringen in Frankrijk hadden hem geleerd dat een permanent Gerechtshof een veel te machtige positie in kon nemen in het bestel, en hij stelde dan ook een wijziging voor ten opzichte van het Ontwerp van Constitutie.<sup>77</sup> Dat Ockerse en zijn collega's uit de constitutiecommissie dit punt overnamen zal met luid gejuich zijn ontvangen door representanten als Jan van Hooff (op dat moment als 'tegenstander van de revolutie' gevangen gezet), die zich eerder al verzet hadden tegen een permanent Gerechtshof.<sup>78</sup>

De potentiële bemoeienis van de rechterlijke macht met de (uitvoering van de) wetgeving werd verder bewerkstelligd door de inperking van de taken en de zelfstandigheid van het Nationaal Gerechtshof. Hij zou alleen bij elkaar kunnen komen op gezag van het Vertegenwoordigend Lichaam, dat bovendien de hoogste 'rechter' werd bij staatsrechtelijke kwesties en geschillen tussen besturen. Hoewel de Staatsregeling de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht garandeerde werd er duidelijk voor gekozen haar geen bevoegdheden toe te kennen op wetgevende en uitvoerende terreinen. De mogelijkheid dat de rechterlijke macht als tegengewicht voor de andere machten zou dienen werd daarmee verworpen.

### **Harmonie en botsing**

De commissie De Rhoer had gesteld dat men onder het begrip 'afscheiding der Machten' twee dingen kon verstaan. Er waren staatkundigen die de vrijheid wilden verzekeren door een en dezelfde macht aan verschillende lichamen toe te vertrouwen. Die lichamen moesten elkaar vervolgens in een systeem van 'gewichten en tegengewichten' in balans houden. Deze benadering vloeide voort uit de republikeinse opvatting dat elke vorm en functie van macht tot misbruik en verlies van (burgerlijke) vrijheid zou leiden als zij niet op alle mogelijke manieren in toom gehouden zou worden. Die gedachte was in het Amerikaanse systeem uitgewerkt, en kon in de Bataafse Republiek op beperkte steun rekenen. Jan van Hooff verklaarde dat het politieke systeem er om draaide 'een waarborg voor en tegen alle magten te vinden'.<sup>79</sup> Vertegenwoordigers als De Mist, Vitringa en Luyken (de laatste was expliciet voorstander van het Amerikaanse systeem) zagen de machtenscheiding in de eerste

---

<sup>77</sup> Van Boven, *De rechterlijke instellingen ter discussie*, 111-112.

<sup>78</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 373, zitting 8 februari 1797) 835.

<sup>79</sup> *Dagverhaal* deel IV (nr. 389, zitting 15 februari 1797) 959. Van Hooff stelde ook dat de twee Kamers van het Wetgevend Lichaam 'gecontrebalanceerd in macht' zouden moeten zijn.



plaats als een middel om machtsmisbruik te voorkomen en vonden dat de verschillende machten elkaar actief moesten kunnen controleren.

De commissie oordeelde echter dat men zich moeilijk ‘eenig vreemder en afzichterlyker staatkundig monster [...], dan deeze verdeling van macht, welke op dusdanig denkbeeld van gewichten en tegengewichten is gevestigd’, kon voorstellen. Het resultaat van dit systeem, dat men in de Verenigde Staten had ingevoerd, zou bestaan uit ‘nimmer ophoudende worstelingen, botzingen, tegenkantingen en verlammingen; en dan eene opeenstapeling van nieuws uitgevondende, en kwalijk op elkander passende veeren en raderen, om de hortende, stotende, of ook wel geheel stilstaande Staatsmachine aan den gang te houden’. Het uiteindelijke resultaat zou zelfs zijn dat dit systeem aan zijn eigen regel ten onder ging. De ‘wet der botsing’ (de actieve bemoeienis van de ene macht met de ander) waarop het gebaseerd was had volgens de commissie tot gevolg dat het zwaardere lichaam het lichtere weg zou stoten, zodat men ondanks alle voorzorgsmaatregelen alsnog richting het despotisme zou afdwalen.<sup>80</sup>

Tegenover dit systeem plaatste de commissie (waarin Van Hooff blijkbaar nauwelijks gehoord was) de opvatting dat de verschillende machten hun eigen functie en lichaam hadden en onafhankelijk van elkaar zouden opereren. Juist omdat zij ieder hun eigen doel en functie had konden zij een ‘harmonie’ of ‘georganiseerde eenheid’ vormen. De wetgevende macht gaf uitdrukking aan de *wil* van het volk, en daarom mochten alleen de leden van dit lichaam zich de representanten van dat volk noemen. De uitvoerende macht gaf uitdrukking aan de *kracht* van het volk, en diende dan ook ruimte te krijgen haar kracht te ontplooien. Elke staatkundige maatregel die tot botsing of jaloezie tussen de machten kon leiden, zoals afzonderlijke mandaten of vetorechten, stond in deze gedachte in de weg van een ‘georganiseerde harmonie der Machten’.<sup>81</sup>

Gedurende de periode 1795-1798 voerde dit harmoniemodel de boventoon. Men diende op zoek te gaan naar een zekere organische verhouding tussen de van elkaar afgescheiden staatsmachten, die vooral bereikt kon worden door de verschillende machten verschillende taken te laten uitvoeren. De staatsmachten mochten elkaar niet overlappen, of door dezelfde personen worden uitgevoerd, zoals in het verleden het geval was geweest. De Bataven zochten daarbij over het algemeen

---

<sup>80</sup> *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 63.

<sup>81</sup> *Ibidem*, 61-63.

niet naar een systeem van machtsbalans, zoals dat tot uitdrukking was gekomen in het Amerikaanse begrip ‘checks and balances’, maar naar machtenscheiding en een systeem dat zorgde voor een juiste afbakening van macht zodat deze niet misbruikt kon worden.<sup>82</sup> Binnen dat systeem kon dan ook een hiërarchie van machten bestaan, waarbij de wetgevende macht de hoogste staatsmacht was, een positie die volgde uit de opvatting dat de wetgevende macht de vertolker van de volkswil was. Maar omdat deze macht dezelfde kwalen kon vertonen als een democratie was het van groot belang om veiligheidsmaatregelen in het leven te roepen die anarchie en overheersing moesten voorkomen: verkiezingen, een grondwet en splitsing van het wetgevend lichaam.<sup>83</sup>

De debatten laten ook zien dat in de periode 1795-1798 het verleden nog een belangrijke rol speelde. Aan de ene kant beseftte men dat de leer van de machtenscheiding iets nieuws was. Dat had men uit de geschriften van Montesquieu en Locke, maar ook uit de Franse en Amerikaanse voorbeelden kunnen opmaken. Anderzijds werden de debatten gekleurd en bepaald door associaties met het verleden. De klassieke oudheid, maar vooral de geschiedenis van de Republiek en de angst voor het stadhouderschap speelden daarbij een rol. De ideologische ontwikkelingen op het gebied van de machtenscheiding werden kortom afgezet tegen en tegelijkertijd bepaald door de ervaringen met het politieke bestel van de oude Republiek en het denken in termen van de gemengde regeringsvorm.<sup>84</sup> Dat verklaart ook waarom de belangrijkste legitimatie voor de machtenscheiding gelegen bleef in de bescherming van de vrijheid: vermenging van macht betekende vergroting van macht en, onherroepelijk, onderdrukking.

Men zou verwachten dat de machtenscheiding tevens gelegitimeerd werd door het argument dat machtenscheiding arbeidsdeling en specialisatie mogelijk maakte. Hierdoor kon het daadkrachtige en efficiënte bestuur waar de Bataven naar verlangden bereikt worden. Ondanks het feit dat dit argument in buitenlandse theorievorming over de machtenscheiding aanwezig was geweest, werd het in de

---

<sup>82</sup> Over de intellectuele herkomst en het gebruik van dit begrip, zie David Wootton, ‘Liberty, Metaphor, and Mechanism: “Checks and Balances” and the Origins of Modern Constitutionalism’, in: David Womersley ed., *Liberty and American Experience in the Eighteenth Century* (Indianapolis 2006) 209-275, en Manin, ‘Checks, balances and boundaries’, 27-63.

<sup>83</sup> Over de relatie tussen (vertegenwoordigende) democratie en de moderne machtenscheiding, zie Wootton, ‘Liberty, Metaphor, and Mechanism’, 264-265 en Manin, ‘Checks, balances and boundaries’, 59-62.

<sup>84</sup> Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 33 laat dit zien voor het 17<sup>e</sup> eeuwse Engeland.

Bataafse discussies nauwelijks gebruikt.<sup>85</sup> De afscheiding van de verschillende functies van de staatsmacht werden uiteindelijk vooral gelegitimeerd als het ‘groot Palladium der Vryheid’.<sup>86</sup>

Het niet expliciet verwoorden van de arbeidsspecialisatie kan verklaard worden door de Bataafse weerzin tegen beroeps politici en - tot op zekere hoogte – ambtenaren, die veelal als baantjesjagers werden gezien. Specialisatie en professionalisering van de staat was vanuit die gedachte vooral een kwalijke zaak. Om dit te begrijpen, en de Bataafse meningsverschillen over de staatsmacht te duiden, is het van belang om te achterhalen wat de betekenis van de staat was in het Bataafse discours, en hoe de staat zich ontwikkelde.

### **De groei van de staat**

In het republikeinse discours dat in de Bataafse Republiek nog een belangrijke rol speelde werd ‘de staat’ vaak opgevat als synoniem van de politieke gemeenschap, de *res publica*. Dit staatsbegrip was ontwikkeld in de vroegmoderne Italiaanse stadstaten en zou ook in de Bataafse periode een rol van betekenis spelen. Dat staatsbegrip was deels modern (in de zin dat het tegenwoordig die betekenis heeft) omdat de autoriteit van de staat los werd gezien van de machthebbers die de macht van de staat tijdelijk in handen hadden, in tegenstelling tot het vroegmoderne staatsbegrip waarin staat en heerser samenvallen (het *l'état c'est moi* van Lodewijk XIV bijvoorbeeld).<sup>87</sup> Deze opvatting kwam ook duidelijk terug in de Bataafse tijd: publieke functies waren van tijdelijke aard en vereenzelviging van personen met de staat was uit den boze. De Bataven gebruikten het begrip staat, naast de klassieke geografische betekenis, ook primair als aanduiding van de politieke ordening en instituties van de Bataafse Republiek; het woord werd daarbij vooral gebruikt in samenstellingen als staatswezen, staatsbestel, staatsinrichting, staatsgebouw, staatsbewind, staatsraad, staatsregeling etc. In het Bataafse staatsidee was een ander aspect van het moderne staatsbegrip, namelijk dat de staat een autoriteit heeft die losstaat van de gemeenschap waarover de macht van die staat wordt uitgeoefend, veel minder duidelijk aanwezig.

---

<sup>85</sup> Manin, ‘Checks, balances and boundaries’, 30.

<sup>86</sup> Rapport commissie De Rhoer, *Dagverhaal* deel V (nr. 409, zitting 1 maart 1797) 63.

<sup>87</sup> Quentin Skinner, ‘The State’, in: Ball, Farr en Hanson, *Political Innovation and Conceptual Change*, 90-132, aldaar 107-109.

‘Staat’ en ‘samenleving’ zijn daarin twee van elkaar losgekoppelde entiteiten en de staat leidt als het ware een eigen leven dat losstaat van regeerders en geregeerden.<sup>88</sup>

De staat, zowel in de betekenis van ‘politieke gemeenschap’ als het hoogste gezag en de daarbij behorende instituties, werd na 1795 sterker, groter en machtiger. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen aan te wijzen. In de eerste plaats de toenemende centralisatie van de overheid. Hoewel de totstandkoming van de eenheidsstaat geenszins vanzelfsprekend was werden in de periode 1795-1801 belangrijke stappen in het centralisatieproces gezet. De oprichting van de Nationale Vergadering in 1796 betekende dat er een nationaal orgaan ontstond waar burgers zich tot konden wenden met klachten en verzoeken. Ondanks de toezegging in het Reglement dat de provincies autonoom zouden blijven tot een grondwet anders besloot, wendden vele corporaties, lokale overheden en individuele burgers zich tot het orgaan waarvan men vermoedde dat het een soevereine rol kon spelen.

Hoewel de meeste verzoeken doorgestuurd werden naar de lokale overheden of rechters die daar volgens het Reglement over moesten beslissen, dienden de Nationale Vergadering en de uitvoerende Comités alle binnengekomen verzoeken te behandelen en te beoordelen; dit betekende extra werk.<sup>89</sup> Met het in werking treden van de unitarische Staatsregeling van 1798 werd de beslissingsbevoegdheid van de nationale wetgevende en uitvoerende macht officieel gemaakt. Vanaf nu waren provinciale en stedelijke (nu gemeentelijke) besturen ondergeschikte en voornamelijk uitvoerende organen. De regering in Den Haag moest uitspraken doen over zaken die in alle delen van de Republiek speelden, en had daarvoor alle hulp van verschillende (lokale) instanties nodig.

De theorie dat centralisatie tot meer efficiëntie zou leiden en tot een kleinere overheid bleek in de praktijk weerbarstig. Lokale overheden bleken vaak nauwelijks bereid enige medewerking aan het centralisatieproces te verlenen.<sup>90</sup> Ook de wijze waarop dat proces werd vormgegeven bleek niet iedereen te bevallen. Er werd na 1798 geklaagd over het vele overleg tussen de verschillende bestuurslagen als gevolg van het feit dat de nationale overheid haar handtekening onder elk besluit moest

---

<sup>88</sup> Skinner, ‘The State’, 112.

<sup>89</sup> Het recht van burgers om zich tot hun regeerders te wenden was in 1795 vastgelegd in de *Rechten en plichten van den mensch en van den burger*, en werd door de Nationale Vergadering per decreet bevestigd; zie *Dagverhaal* deel I (nr. 8, zitting 10 maart 1796) 58 en (nr. 19, zitting 25 maart 1796) 152.

<sup>90</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 430-435.

zetten. Zo ook door G. Wessels uit Wageningen, die toe moest geven dat de huidige wijze van besturen niet volmaakt was:

‘Het is waar, de wyze van het tegenwoordig Bestuur is kostbaar en in de uitvoeringen langwylig, dit kan (uit aanmerking dat eene zaak veelal door veele handen moet gaan) niet wel anders, dit moet natuurlijk in de uitvoering veele vertraaging veroorzaaken – Waartoe, mag men met reden vragen, zo veel Agenten, Departementale Bestuuren, en NB nog daar te boven Commissarissen by dezelve? En meer andere Commissien, wat zyn sommigen veel meer als bloote Expeditours?’<sup>91</sup>

In de praktijk moest ‘Den Haag’ voordat een beslissing genomen kon worden informatie inwinnen bij verschillende instanties, een proces dat tijd en mankracht kostte. Op de implicaties van deze kennisvergaring wordt later verder ingegaan, maar eerst zal een tweede reden van de groei van de staat besproken worden.

Wellicht van groter belang dan de invoering van de eenheidsstaat voor de groei van de staat was de uitbreiding van zijn taken. Die extra taken zouden gedeeltelijk van tijdelijke aard moeten zijn, zoals de omvorming van de staatsstructuur (van federatie naar eenheidsstaat, met de bijbehorende hervormingen van de staatsschuld en belastingen) en sociaaleconomische hervormingen zoals de afschaffing van de gilden. Naast deze hervormingen – op zich al een enorme opgave die dan ook decennia in beslag zou nemen – was het ook de bedoeling dat de overheid zich met meer maatschappelijke terreinen bezig zou gaan houden dan voorheen. Onderwijs en armenzorg werden expliciet benoemd tot staatstaken. Dat wil zeggen, het waren zaken die voor de maatschappij als geheel belangrijk en verplichtend waren, en dus niet langer exclusief in handen konden blijven van kerkgenootschappen en andere particuliere instanties die deze taken tot die tijd hadden uitgevoerd. Daarnaast werd in de Staatsregeling van 1798 vastgelegd dat de overheid zich verplichtte de werkgelegenheid (Burgerlijke en Staatkundige Grondregels XLVIII), handel, industrie en landbouw (BSG LII, LV) én de volksgezondheid (LXIII) te bevorderen.

De Bataafse opvattingen over de relatie tussen staat, samenleving en politiek kunnen verder verduidelijkt worden aan de hand van de terreinen van onderwijs en armenzorg. In het derde hoofdstuk bleek al dat onderwijs gezien werd als het middel bij uitstek om jonge Nederlanders tot deugdzame staatsburgers op te leiden;

---

<sup>91</sup> G. Wessels, *Beantwoording van vier belangryke vraagen* (Arnhem; J.H. Moeleman 1801, Knuttel 23120) 8-9.

vaderlandsliefde en (politieke) burgerzin moesten via het onderwijs bijgebracht worden. Daarnaast moesten vorm en inhoud van met name het lager onderwijs hervormd worden volgens verlicht-pedagogische uitgangspunten die in de achttiende eeuw populair waren geworden. Nieuwe opvattingen over opvoeding en onderwijs deden in deze eeuw via Engeland (John Locke), Frankrijk (Rousseau) en Duitsland hun intrede in de Republiek, waar zij in eerste instantie in de spectatoriale tijdschriften besproken werden.<sup>92</sup>

In de tweede helft van de eeuw werd de hervorming van opvoeding en onderwijs steeds vaker bediscussieerd en gepropageerd. Auteurs als J.H. Swildens en genootschappen als de Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen, het Zeeuwsch Genootschap der Wetenschappen maar bovenal de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen speelden hierin een belangrijke rol. De genootschappen droegen bij aan het debat met verhandelingen over de lichamelijke en zedelijke opvoeding van de jeugd, maar vooral ook met praktische voorstellen en initiatieven, zoals de door het Nut opgerichte modelscholen. Aan het einde van de achttiende eeuw lag er zo een pakket aan opvattingen, voorstellen en initiatieven waarin verbetering van het onderwijs bepleit werd. Verbetering van kennisoverdracht, aandacht voor de morele en fysieke opvoeding en een op de belevingswereld van het kind geënte pedagogiek vormden de kern van dit pakket.<sup>93</sup> Een mooi voorbeeld van een maatregel die in de Bataafse Republiek werd ingevoerd en zowel moest leiden tot betere kennisoverdracht als een uitdrukking vormde van het belang dat de Bataven hechtten aan gemeenschapszin was het klassikaal onderwijs. Leerlingen moesten niet langer individueel bij leraren langs, maar als groep voor een leraar werken.<sup>94</sup>

Na 1795 – en dit is het bijzondere van de Bataafse periode – omarmde de overheid dit hervormingsstreven en poogde zij, al dan niet in samenwerking met de genootschappen, het onderwijs om te vormen. De onderwijswetten van 1801, 1803 en 1806 brachten een eenduidige regelgeving voor het lager onderwijs tot stand, waarbij

---

<sup>92</sup> Kloek en Mijnhardt, *1800 Blauwdrukken*, 282-283.

<sup>93</sup> Jan Lenders, *De burger en de volksschool. Culturele en mentale achtergronden van een onderwijshervorming. Nederland 1780-1850* (Nijmegen 1988) 32-36; Los, *Opvoeding tot mens en burger*. Voor de Bataafse onderwijsplannen, zie verder Jourdan, *La Révolution batave*, 269-300; Van den Burg, *Nederland onder Franse invloed*, 148-153, 172-174; P.Th.F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland vanaf de Middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen 1987) 89-148; Boekholt, *Tweehonderd jaar onderwijs en de zorg van de Staat*.

<sup>94</sup> Lenders, *De burger en de volksschool*, 84; E.P. de Booy, *Kweekhoven der wijsheid. Basis- en vervolgonderwijs in de steden van de provincie Utrecht van 1580 tot het begin der 19<sup>e</sup> eeuw* (Zutphen 1980) 193.

het gezag over de scholen in handen kwam te liggen van de nationale overheid. Er kwamen wettelijke voorschriften voor de inhoud van het onderwijs, en een nationale onderwijsinspectie werd in het leven geroepen om de naleving van die regels te controleren. Er bleef een onderscheid bestaan tussen bijzondere scholen, die betaald werden uit privé-gelden, gericht waren op de welgestelden en waar oude onderwijsmethoden (langer) bleven bestaan, en de openbare scholen. Het waren echter de openbare scholen, gericht op de volksklasse en onderwijshervorming, die alle aandacht en hulp van de staat kregen.<sup>95</sup> De overheid kreeg er zo een belangrijke taak bij, niet alleen als toezichthouder, maar ook als hervormer van het onderwijs.

Een belangrijke legitimering voor deze nieuwe rol voor de staat was de opvatting dat 'staat' en 'samenleving' voor veel Bataven een organisch geheel vormden dat niet te scheiden viel. Om dit punt te verduidelijken werpen we een blik op een ander terrein waar de staat meer zeggenschap over ging claimen: de armenzorg. Voor de meeste Bataven was het een uitgemaakte zaak dat ook deze taak door de staat uitgevoerd of op zijn minst gecontroleerd moest worden. Deze opvatting werd het meest helder verwoord in een invloedrijk pamflet uit 1796 van de hand van Cornelis Rogge, *De armen, kinderen van den staat*. Rogge begon met een uiteenzetting over de wijze waarop het armenbestuur op dat moment nog geregeld was. De zorg voor de armen was in handen van de verschillende kerkgenootschappen, die verplicht waren 'die leden, welken door doop, opvoeding en belijdenis tot het zelve behooren, en tot gebrek vervallen, zelve te onderhouden'. De armenkassen werden gevuld met giften van de leden van de respectievelijke kerkgenootschappen, waarbij de Gereformeerde Kerk, als 'Kerk des Lands' ook recht had op heffingen die door alle burgers betaald werden.<sup>96</sup>

Dit systeem achtte Rogge om meerdere redenen onrechtvaardig. In de eerste plaats was bedeling afhankelijk van iemands geloof, en niet van de mate waarin iemand zorg nodig had. Geloof, zo stelde de remonstrantse predikant Rogge, was in belangrijke mate een zaak van toeval, afhankelijk van het nest waarin iemand geboren was: 'De meeste belijders der Kristendoms hebben als het ware hun geloof geërfd; het is hun schuld niet, dat zij Gereformeerd, Catholiek of Luthersch, of dikwijls niets van

---

<sup>95</sup> Lenders, *De burger en de volksschool*, 9, 241-242.

<sup>96</sup> C. Rogge, *De armen kinderen van den staat, of, onderzoek nopens de verpligting van het gouvernement, om de armen te verzorgen; en ontwerp van een plan, daar toe strekkende* (Leiden; Du Mortier 1796; Knuttel 22730) 5.

dat alles [!] zijn'.<sup>97</sup> Dat maakte de tweede reden voor de onrechtvaardigheid van het systeem des te wranger. De hoogte van de uitkering voor bedeeden verschilde namelijk aanzienlijk per kerkgenootschap, zodat een arme van lutherse huize aanzienlijk minder bedeling ontving dan een van oud-katholieke huize.<sup>98</sup>

Een derde reden voor de onrechtvaardigheid lag volgens Rogge in de gedachte die achter de kerkelijke armenzorg zat: het was een vorm van steun die slechts gebaseerd was op medelijden, en daarmee op onverschilligheid. Men moest armen echter niet als zielige verschoppelingen behandelen, maar juist zien als 'integreerende' leden van de maatschappij, en hen helpen en zelfs dwingen zich nuttig te maken voor de samenleving. Verheffing was het doel, en de armenzorg moest zich er dan ook vooral op richten armen 'werk en brood' te verschaffen zodat zij zich op konden werken tot nuttige en deugdzame burgers. Dit gold uiteraard niet voor de 'geheel onvermogenen', die op 'voegzaame wijze' onderhouden dienden te worden.<sup>99</sup>

Deze analyse kan gezien worden als samenvatting en culminatie van de kritiek op de armenzorg die vanaf de jaren 1770 was ontstaan, en gedeeltelijk al via genootschappen en lokale overheden in initiatieven was omgezet. Toch verschilde het pamflet van Rogge in een belangrijk opzicht van de meeste van zijn voorgangers: hij kende de staat een exclusieve rol toe in de verantwoordelijkheid voor de armenzorg. Die gedachte was niet geheel nieuw; zo had Jan Konijnenburg in de restauratieperiode tussen 1787 en 1795 in het spectatoriale tijdschrift *Bijdragen tot het menselijk geluk* ook al gepleit voor een nationalisering van de armenzorg. Dit pleidooi kwam vooral voort uit de opvatting dat alleen de natie als geheel de mogelijkheid had voldoende kennis over het probleem te verzamelen en in beleid om te zetten.<sup>100</sup>

Rogge maakte echter de verantwoordelijkheid van de staat tot de kern van zijn betoog, en droeg daarbij ook andere redenen aan dan het technocratische argument van Konijnenburg. De kerken waren wat Rogge betreft geheel ongeschikt voor de armenzorg, omdat de kerken niet verplicht waren voor alle armlastigen van de Republiek te zorgen. De zorg voor de eigen gelovigen werkte daarmee corrumperend;

---

<sup>97</sup> Rogge, *Armen kinderen van den staat*, 12.

<sup>98</sup> Kloek en Mijnhardt, *1800 Blauwdrukken*, 294, geven hier een aantal cijfers voor. Rooms-katholieken en lutheranen ontvingen ongeveer 30 gulden per jaar, stadsarmen en gereformeerden in Rotterdam ontvingen 40 gulden. Leden van de Schotse en Waalse kerken ontvingen 100 gulden per jaar en oud-katholieken 150 gulden per jaar.

<sup>99</sup> Rogge, *Armen kinderen van den staat*, 30.

<sup>100</sup> Kloek en Mijnhardt, *1800 Blauwdrukken*, 304.



mensen zouden een bepaald geloof slechts aan (blijven) hangen om er voor te zorgen dat hun bedeling veiliggesteld was.<sup>101</sup> Vanuit deze observatie over de afhankelijke situatie van de armen betoogde Rogge vervolgens dat er maar één alternatief was: de staat.

De staat, die voor Rogge gelijk stond met de maatschappij, was de enige instantie die objectief genoeg was om de armenzorg te regelen. De overheid (het 'Bestuur' in de woorden van Rogge) was de behartiger van het algemeen belang en oversteeg daarmee individuele belangen en inzichten. De staat kon als enige voor iedereen zorgen 'omdat het de zuiverste onzijdigheid is, en belangloos alleen het algemeen best wil – en uit even dat zelfde grondbeginzel leiden wij ook af de verplichting van het Bestuur, om den armen van werk en brood te voorzien'.<sup>102</sup> Hier komt ook het in het voorgaande hoofdstuk aangehaalde debat over de scheiding tussen kerk en staat om de hoek kijken. De staat kon in de ogen van Bataven als Rogge alleen 'onzijdig' zijn als hij geen speciale banden had met kerkgenootschappen, en alleen een 'onzijdige' staat kon belangloos het algemeen belang bevorderen.

Armen werden door hun afhankelijkheid van de staat onafhankelijker dan zij waren onder het toezicht van de kerken – een inzicht dat ook door Pieter Vreede werd gebruikt toen hij pleitte voor stemrecht voor bedeeden op basis van het argument dat zij niet minder afhankelijk waren dan arbeiders die voor een baas werkten.<sup>103</sup> Deze onafhankelijkheid van particuliere machthebbers werd echter vervangen door afhankelijkheid ten opzichte van de gehele samenleving, en de verplichting om een werkzaam onderdeel van die samenleving te vormen: 'Alles hangt in eene welgeordende maatschappij als een keten aan elkander, of laat ik liever zeggen, alles reikt elkanderen de hand, en dezelfde electrike schok doet allen aan.'<sup>104</sup> Vandaar dat alleen de nationale staat verantwoordelijk kon zijn voor de armenzorg; de verplichting ten opzichte van het geheel kon alleen gevorderd worden door het geheel zelf, door de staat als belichaming van de maatschappij. Omgekeerd gold vervolgens ook dat alle leden van de maatschappij verplicht waren een deel van hun inkomsten, die zij dankzij de opbrengsten van de samenleving hadden kunnen vergaren, af te staan ten behoeve van de zorg van hun medeburgers.<sup>105</sup>

---

<sup>101</sup> Rogge, *Armen kinderen van den staat*, 19-20, 23-24.

<sup>102</sup> Ibidem, 32-33.

<sup>103</sup> Zie hoofdstuk 3, paragraaf 'Nuttige burgers'.

<sup>104</sup> Rogge, *Armen kinderen van den staat*, 39.

<sup>105</sup> Ibidem, 29.

Uit deze redenering trok Rogge een simpele conclusie: ‘Nederlanders! De armen zijn geenszins eigendommen van Kerkgenootschappen: DE ARMEN ZIJN KINDEREN VAN DEN STAAT. Vergeet gij dezen grondregel, uwe Constitutie zal een monster worden, waar in de woorden *Vrijheid*, *Gelijkheid* en *Menschenrechten* slegts klanken zijn. Het Bestuur alleen is hun Vader, Verzorger en Opvoeder.’<sup>106</sup> Deze grondregel werd opgevolgd door de Bataafse wetgevers. Artikelen XLVIII en XLIX van de Staatsregeling drukten de conclusies van Rogge onomwonden uit: ‘De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den nijveren, onderstand aan den Onvermogenen. Moedwillige lediggangers hebben daarop geene aanspraak. De Maatschappij vordert de volstrekte weering van alle Bedelarij’, en: ‘Het Vertegenwoordigend Lichaam regelt binnen zes maanden na deszelfs eerste zitting, bij eene uitdruklijke Wet, het Armen bestuur over de geheele Republiek. Deze Wet zal de algemene voorschriften en plaatselijke beschikkingen, hier toe vereischt, bepalen’.<sup>107</sup>

Uit de teksten van Rogge en de grondwet blijkt dat het toebedelen van taken op sociaal en economisch gebied gebeurde vanuit een oudere gedachte dat ‘staat’ en ‘gemeenschap’ in elkaar opgingen, en juist niet vanuit de gedachte dat staat en samenleving van elkaar gescheiden zijn. De staat belichaamde het algemeen belang en was daarom verantwoordelijk voor het welzijn van alle burgers.

### **Kennis is macht**

Voor het vervullen van die nieuwe rol diende de eenheidsstaat wel te beschikken over voldoende kennis. Om te controleren of wetten werden uitgevoerd en voor het maken van nieuwe wetten en beleid had de overheid betrouwbare informatie nodig, bij voorkeur in een gesystematiseerde en kwantificeerbare vorm die het mogelijk maakte om aan alle individuele empirische waarnemingen een relatief belang toe te kennen op basis waarvan beslissingen genomen konden worden. In verschillende vroegmoderne staten, zoals Frankrijk, Zweden, Engeland en verschillende Duitse staten, was het systematisch verzamelen en verwerken van informatie in de vorm van

---

<sup>106</sup> Rogge, *Armen kinderen van den staat*, 29.

<sup>107</sup> *Staatsregeling 1798*, 9.

overheidsstatistieken in zwang geraakt om het hoofd te kunnen bieden aan complexe politieke problemen.<sup>108</sup>

In de oude Republiek was het gebruik van statistiek door de overheid echter zeer beperkt. Op nationaal niveau werd vrijwel geen initiatief ontplooid op het gebied van systematische informatieverzameling, een conclusie die niet hoeft te verbazen gezien het bondgenootschappelijk karakter van een Republiek waarin de provincies soeverein waren. Maar ook op provinciaal niveau was nauwelijks sprake van initiatieven gericht op het centraal verzamelen van data – overheidsstatistiek in de Republiek vertoonde daarmee dezelfde kenmerken als het politieke systeem zelf: gedecentraliseerd, gefragmenteerd en informeel.<sup>109</sup> Gedurende de achttiende eeuw nam de interesse voor sociaal beleid en statistiek wel toe, maar dan vooral buiten de overheid om. Zoals hierboven al is aangegeven werden initiatieven op sociaal-maatschappelijk terrein vooral in gang gezet door wetenschappelijke en culturele genootschappen. Dit gold ook voor het gebruik van statistische gegevens en het ontwikkelen van bijbehorende methoden, waarbij ook de universiteiten in toenemende mate een rol gingen spelen.<sup>110</sup>

Pas in de Bataafse Republiek ging de overheid zich bezighouden met het systematisch en grootschalig verzamelen van gegevens voor het maken van beleid. Dit begon al in 1795, toen een volkstelling werd gehouden om het aantal kiesdistricten en stemgerechtigden te bepalen.<sup>111</sup> Een klein jaar later besloot de Nationale Vergadering gebruik te gaan maken van de expertise van de genootschappen om het kennisniveau van de overheid te verhogen. Op 21 juni 1796 kwam een verzoek binnen van de Oeconomische Tak van de Hollandsche Maatschappij van Wetenschappen te Haarlem, met de vraag of de Vergadering wilde onderzoeken hoe de Oeconomische Tak het land tot dienst kon zijn. Verschillende vertegenwoordigers – waarvan een aantal lid was of was geweest van de

---

<sup>108</sup> Paul M.M. Klep en Ida H. Stamhuis, 'Introduction', in Paul M.M. Klep en Ida H. Stamhuis ed., *The statistical mind in a pre-statistical era: The Netherlands 1750-1850* (Amsterdam 2002) 13-28, aldaar 16-17.

<sup>109</sup> Paul M.M. Klep en Astrid Verheusen, 'The Batavian Statistical Revolution in the Netherlands 1798-1802. Frequency, Formats, Administrative Success, and Political Background', in Klep en Stamhuis, *The statistical mind in a pre-statistical era*, 217-241, aldaar 220.

<sup>110</sup> Klep en Verheusen, 'The Batavian Statistical Revolution', 221-222; Corjo C.H. Jansen, 'The Teaching of Statistics in the Eighteenth Century at the Law Faculties of the Republic of the United Provinces', in Klep en Stamhuis, *The statistical mind in a pre-statistical era*, 149-171, aldaar 168-170; Frans W.A. van Poppel en Jitse P. van Dijk, 'The Beginning of Health Statistics 1750-1850', in *The statistical mind in a pre-statistical era*, 241-279, aldaar 242-250.

<sup>111</sup> Zie hoofdstuk 3, paragraaf 'Allen burgers'.

Oeconomische Tak – spraken vol lof over het voorstel. Representant Evers wees er op dat de Economische Tak in het verleden behartenswaardige pogingen had ondernomen ter verbetering van het fabriekswezen, maar dat haar pogingen uiteindelijk grotendeels mislukt waren. Dat kon ook niet anders, omdat, volgens Evers, ‘zy den invloed en macht dezer Vergadering misten, die zorg, welke veler Staatsbestuurders in Engeland aan de Fabrieken besteden, en zoo veel invloed op den bloei derzelve heeft – Wy hebben dit verwaarloost, dat mag niet langer zyn, Burgers Representanten!’<sup>112</sup>

Vol instemming werd een commissie benoemd die in november van datzelfde jaar concludeerde dat de Vergadering de Oeconomische Tak alle mogelijke bescherming moest bieden, en waar mogelijk financiële ondersteuning. In ruil daarvoor zou de Oeconomische Tak, die nu bij decreet omgedoopt werd tot de ‘Nationaale Nederlandsche Huishoudelyke Maatschappij’, haar kennis delen met de overheid en zo veel mogelijk specifieke informatieverzoeken van de overheid proberen in te willigen. De Oeconomische Tak werd hiervoor bij uitstek geschikt geacht, aangezien haar leden en activiteiten zich over de hele Bataafse Republiek verspreidden, en ‘zy daar door tevens in staat wordt gesteld om grondige en nauwkeurige informatien te krygen en mede te deelen, omtrend den waaren toestand van den Landbouw, Fabriquen en Handwerken, en binnenlandschen Handel in ons Gemenebest’.<sup>113</sup> Hoewel de Economische Tak onafhankelijk zou blijven was het de bedoeling dat deze nauw met de regering zou gaan samenwerking – gecommitteerden uit de Oeconomische Tak zouden op regelmatige basis overleg dienen te plegen met zowel de uitvoerende als de wetgevende macht.<sup>114</sup>

Met het in werking treden van de Staatsregeling van 1798 raakte het proces van staatsvorming in een stroomversnelling. De verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid kwam te liggen in Den Haag, waar het Uitvoerend Bewind de opdrachten van de Staatsregeling en het Wetgevend Lichaam moest gaan uitvoeren. Het waren vooral de Agenten die vanaf 1798 met ongekende ijver aan hun nieuwe taak begonnen. Om hun ambities te kunnen verwezenlijken begonnen de Agenten met

---

<sup>112</sup> *Dagverhaal* deel II (nr. 101, zitting 21 juni 1796) 186-187.

<sup>113</sup> *Dagverhaal* deel III (nr. 243, zitting 10 november 1796) 585-586.

<sup>114</sup> Over de geschiedenis van de Economische Tak en haar opvolgers, zie J. Bierens de Haan, *Van Oeconomische Tak tot Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel 1777-1952* (Haarlem 1952). Bierens de Haan stelt dat het met de Oeconomische Tak niet best gesteld was in 1795, toen haar ledental nog slechts 274 bedroeg tegenover 3056 leden in 1778 (p. 72). In 1800 was de Maatschappij weer wat opgekrabbeld: twee nieuwe departementen en een ledental van 423 (p. 77).

het grootschalig verzamelen van informatie uit het hele land ten behoeve van het eigen beleidsterrein. De Agenten stuurden informatieverzoeken naar provinciale en municipale besturen, meestal in de vorm van vragenlijsten bestaande uit één of meerdere vragen. De lokale besturen stuurden de antwoorden, soms in de vorm van een tabel, terug naar het Agentschap, maar gezien de complexiteit van de verzoeken moest vaak eerst lokaal onderzoek worden verricht. Naar aanleiding van de antwoorden stuurde de Agent vaak een vervolgvraag of vragen naar de lokale overheid, waardoor een informatiestroom tussen nationaal en lokaal niveau ontstond.<sup>115</sup> Daarmee nam de nationale overheid informatiewinning en verwerking voor het eerst in eigen handen. Uit onderzoek naar het aantal informatieprocessen dat in de periode 1795-1813 in gang werd gezet door de centrale overheid is gebleken dat in de periode 1798-1802 een duidelijke piek waarneembaar is in het aantal in gang gezette processen. Deze piek werd pas in 1807 (Lodewijk Napoleon) geëvenaard en in 1811-1813 (inlijving in het Franse Keizerrijk) overtroffen. Gekoppeld aan het plotselinge ontstaan van deze informatieprocessen kan dan ook gesproken worden van een ‘statistische revolutie’ in Nederland in de periode 1798-1802.<sup>116</sup>

De nieuwe staat had niet alleen behoefte aan kennis, maar ook aan mankracht. De uitvoerende macht kreeg met de Staatsregeling van 1798 in theorie de beschikking over alle lokale besturen en ambtenaren, al was de weerstand tegen centralisatie vaak dusdanig groot dat van een efficiënt bestuur weinig terecht kwam. Het Uitvoerend Bewind had tevens de beschikking over departementale commissarissen (een tot drie per departement) die moesten toezien op de juiste uitvoering van de wet. De commissarissen, die in het hele departement inspectiereizen maakten, hadden de beschikking over een staf van maximaal tien personen.<sup>117</sup> Daarnaast beschikte het Uitvoerend Bewind zelf en de verschillende Agenten over een eigen ambtenarenapparaat, dat bij elkaar in de periode 1798-1801 uit gemiddeld 300 ambtenaren bestond.<sup>118</sup> Ook werden door de verschillende Agentschappen buitendienstcommissies benoemd, bestaande uit deskundigen uit het hele land, die advies gaven en meewerkten aan de uitvoering van wetten en besluiten. Deze commissieleden bleven hun gewone werk verrichten en kunnen niet als ambtenaren

---

<sup>115</sup> Klep en Verheusen, ‘The Batavian Statistical Revolution’, 219, 229-232, 234-235. Zo startte de Agent van Nationale Economie, Johannes Goldberg, verschillende complexe informatieprocessen, zoals de landbouwenquête van 1800 en de Goldbergenquête in het departement van Texel van 1801.

<sup>116</sup> Klep en Verheusen, ‘The Batavian Statistical Revolution’, 217, 227, 239-240.

<sup>117</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 430-431, 792.

<sup>118</sup> Boels, *Binnenlandse Zaken*, 267.

worden beschouwd<sup>119</sup>; zij passen meer in de sfeer van semi-overheid waaronder ook de Nationaale Nederlandsche Huishoudelyke Maatschappij geschaard kan worden.

De pogingen van de Bataafse bestuurders om een gestroomlijnde bureaucratie in het leven te roepen die in staat was om de gewenste hervormingen door te voeren zijn in de historiografie over het algemeen als mislukkingen weggezet. De Agenten en hun ambtenaren werkten weliswaar hard en boekten ook wel resultaten in de drie jaar dat zij in die hoedanigheid werkzaam waren, maar de hardnekkige tegenwerking van lokale besturen en instellingen die hun autonomie niet wensten op te geven was te sterk: de afloop van de staatsgreep van 1801 zou dit bevestigen. Voeg daarbij de smalle financiële marges en de onzekere politieke situatie in de Bataafse Tijd en de staatshervormingen konden niet anders dan mislukken, zo wordt gesteld.<sup>120</sup>

Deze conclusie doet echter geen recht aan het feit dat de mogelijkheden van de centrale overheid tijdens de Bataafse Republiek veel groter werden dan voorheen; een ambtenarenapparaat van 300 personen betekende een verdubbeling ten opzichte van de periode van voor 1795.<sup>121</sup> De uitvoerende macht bestond uit een Bewind waarvan de leden vijf jaar dienden, met daaronder Agenten die voor onbepaalde tijd benoemd werden – continuïteit in het bestuur moest zo gewaarborgd worden. Zij konden zich als professionals ontwikkelen en zich specialiseren op een bepaald beleidsterrein. De Agenten hadden de beschikking over een bekwaam en ervaren ambtenarenapparaat en ontwikkelden mogelijkheden om kennis te verzamelen en te systematiseren, geholpen door semi-publieke commissies en genootschappen. Daardoor kwam het doel van veel van deze bestuurders, een op rationele en empirische basis gestoeld bestuur, in elk geval onder oogbereik. De Bataafs-Franse Tijd is niet voor niets de periode waarin deze moderne bestuurders zoals Krayenhoff, Van Maanen, Gogel en Wiselius hun intrede deden.<sup>122</sup> Het was ook de periode waarin de rol van deskundigen toenam en

---

<sup>119</sup> Ibidem, 269.

<sup>120</sup> Kloek en Mijnhardt, *1800 Blauwdrukken*, 566-574 en 578: 'Gemeten aan de geïnvesteerde hoop en verwachtingen heeft de Bataafs-Franse tijd dus maar een schamele oogst opgeleverd [...]'; Schama, *Patriotten en bevrijders*, hoofdstuk 9.

<sup>121</sup> Boels, *Binnenlandse Zaken*, 267.

<sup>122</sup> Matthijs Lok, *Windvanen. Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse restauratie (1813-1820)* (Amsterdam 2009) 303-304; Wilfried Uitterhoeve, *Cornelis Kraijenhoff 1758-1840. Een loopbaan onder vijf regeervormen* (Nijmegen 2009) 383-384; Pfeil, 'Tot redding van het vaderland', 281, wijst er wel op dat formele toelatingseisen voor ambtenaren en vakopleidingen in deze tijd ontbraken.

deskundigen voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis tot op het hoogste niveau een aandeel kregen in het maken en uitvoeren van overheidsbeleid.<sup>123</sup>

Dit alles stond in schril contrast met de wetgevende macht. Het in twee delen gehakte Vertegenwoordigend Lichaam, dat in totaal uit ongeveer 90 representanten bestond, werd elk jaar voor een derde vervangen. Het bestond uit individuele leden die geen uitgebreide staf hadden, maar zich bij al hun beslissingen moesten baseren op hun eigen kennis en inzicht, daarbij eventueel geholpen door de Nationale Bibliotheek die voor alle representanten toegankelijk was.<sup>124</sup> En hoewel de meeste representanten ter zake kundig waren en vanwege hun beroep soms over gespecialiseerde kennis beschikten waren zij geen ‘professionals’. Ook na 1798 bleef het ambt van volksvertegenwoordiger gelden als een burgerplicht. De notie van de beroepspoliticus was in strijd met het republikeinse gedachtegoed en de bijbehorende staatsopvatting.

Zo ontstond een kloof tussen een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging die was ingericht volgens republikeinse beginselen als roulatie, onafhankelijkheid en het politieke ambt als lastpost, en een uitvoerende macht die wetenschappelijk-rationeel en professioneel staatsbestuur nastreefde. In de literatuur is wel aandacht geweest voor de conflicten tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders, maar deze worden bestempeld als ‘strategische’ conflicten.<sup>125</sup> Ik benadruk hier vooral het verschil in opvatting over de werking van de politiek en de functie van ‘de staat’ die bestond tussen de verschillende machten en in de Bataafse Republiek in het algemeen, en de spanning tussen democratie en bestuur die hierin voelbaar was. Het is dan ook niet toevallig dat verschillende van de genoemde moderne bestuurders, zoals Kraijenhoff, geen overtuigde democraten waren.<sup>126</sup>

Nu was de achterliggende gedachte van de Bataafse machtenscheiding dat de beide machten onafhankelijk van elkaar aan verschillende taken werkten, zodat de verschillen tussen de lichamen niet tot botsingen zouden leiden, maar zo simpel lagen de zaken niet. Het Vertegenwoordigend Lichaam en het Uitvoerend Bewind werden

---

<sup>123</sup> Karel Davids, ‘De aartsvader van de deskundigen: Jan Hendrik van Swinden tussen wetenschap, politiek en maatschappij’, in Frans van Lunteren, Bert Theunissen en Rienk Vermeij eds., *De opmars van deskundigen. Souffleurs van de samenleving* (Amsterdam 2002) 33-45, aldaar 33, 41-42.

<sup>124</sup> Over de Nationale Bibliotheek, zie Van Sas, *Metamorfose*, 359-373 en L. Brummel, *Geschiedenis der Koninklijke Bibliotheek* (Leiden 1939).

<sup>125</sup> Pfeil, ‘Tot redding van het vaderland’, 305-306.

<sup>126</sup> Uitterhoeve, *Cornelis Kraijenhoff*, 389. Volgens Lok, *Windvanen*, 304, probeerden de moderne bestuurders autonoom ten opzichte van het politieke regime te opereren.

geacht om samen te werken op uitvoerend en wetgevend vlak, maar al snel na de invoering van de Staatsregeling bleek dat deze samenwerking verre van vlekkeloos verliep.

### **De frustratie van het Uitvoerend Bewind**

Hoewel de Staatsregeling van 1798 op 4 mei in werking trad duurde het nog een aantal maanden voordat zij daadwerkelijk ging functioneren. De radicale Bataven die verantwoordelijk waren geweest voor de staatsgreep van 22 januari en het opstellen van de grondwet hadden weinig vertrouwen gehad in het regulerend vermogen van de door henzelf opgestelde constitutie. In hun ogen was er nog altijd sprake van een revolutionaire situatie die vroeg om revolutionaire maatregelen. Onder leiding van het provisionele Uitvoerend Bewind werden grondvergaderingen en ambtenarij gezuiverd van personen die er van verdacht werden tegenstander van de nieuwe regering te zijn. Vervolgens besloot de Constituerende Vergadering (het rompparlement dat na 22 januari zitting had) op 4 mei 1798 dat zij aan zou blijven als tweederde van het nieuw te vormen Wetgevend Lichaam, en dat er op 29 juni verkiezingen zouden komen ter aanvulling van het parlement.<sup>127</sup>

Dit besluit ging in tegen de Staatsregeling waarin bepaald was dat het Wetgevend Lichaam bij de eerste verkiezingen in zijn geheel gekozen zou worden, en dat pas daarna bepaald zou worden welk derde deel als eerste vervangen zou worden. De Constituerende Vergadering verdedigde haar keuze door er op te wijzen dat haar handelen niet inconstitutioneel was, aangezien het tijdstip van verkiezingen onbepaald werd gelaten in de Staatsregeling. Bovendien achtte zij het noodzakelijk dat er genoeg mensen in het parlement aanwezig waren die de ‘Republikeinse’ beginselen van de Staatsregeling zouden verdedigen – bij algehele verkiezingen kon men daar niet zeker van zijn, gelet op de ‘aristocratische’ en ‘federalistische’ elementen die nog steeds probeerden de grondvergaderingen te infiltreren.<sup>128</sup>

Deze argumenten, hoe welgemeend ze ook waren, konden uiteraard weinig indruk maken op de tegenstanders van het radicale bewind, die er op wezen dat de beslissing van de Constituerende Vergadering juist een flagrante inbreuk was op de republikeinse beginselen; hoe kon men vertrouwen hebben in een bestuur dat zijn eigen regels bij de eerste de beste gelegenheid overtrad? Op 12 juni 1798 voegden de

---

<sup>127</sup> *Dagverhaal* deel IX (nr. 935, zitting 4 mei 1798) 621.

<sup>128</sup> *Dagverhaal* deel IX (nr. 934, zitting 4 mei 1798) 617-621.



Agenten Gogel en Spoor, met behulp van generaal Daendels en de Franse troepen de daad bij het woord. De leden van het Uitvoerend Bewind en het Wetgevend Lichaam werden afgezet, waarmee de radicale fase van de Bataafse Republiek ten einde kwam. Het is opvallend dat in de discussies voor en na de coup van 12 juni vooral het besluit van 4 mei werd genoemd als grootste reden van ongenoegen. Deze schending van de constitutie, zoals de tegenstanders van het radicale bewind het noemden, zou in 1801 doorklinken in de discussies over de vervroegde herziening van de Staatsregeling.<sup>129</sup>

Na de staatsgreep werd een Intermediair Wetgevend Lichaam benoemd dat, indachtig de reden achter de coup van 12 juni, zo snel mogelijk nieuwe verkiezingen uitschreef. Op 31 juli 1798 konden de nieuwe volksvertegenwoordigers zitting nemen in het Vertegenwoordigend Wetgevend Lichaam, nadat zij op hun ‘burgertrouw’ hadden beloofd dat zij de Staatsregeling met al hun vermogen zouden helpen handhaven, en de terugkeer van het stadhoudelijk, federatief of aristocratisch bestuur tegen zouden werken.<sup>130</sup> De nieuwe vertegenwoordigers gingen dus voort met de Staatsregeling en haar uitvoering.

Dit bleek, om redenen die hierboven zijn besproken, een ingewikkelde opgave, maar desondanks moet gezegd worden dat tussen 1798 en 1801 de vertegenwoordigende democratie functioneerde zonder grote problemen; de grondvergaderingen kwamen bijeen om nationale vertegenwoordigers te kiezen, op lokaal en provinciaal niveau werden met regelmaat nieuwe bestuurders gekozen en de politieke pers vertoonde in deze jaren dezelfde kritische houding die zij vanaf 1795 had gehad.<sup>131</sup> Vanaf de zomer van 1798 werd uit alle macht geprobeerd om de Staatsregeling tot een succes te maken. De invasie van een Engels-Russische troepenmacht in het noorden van Holland, die op 27 augustus 1799 begon en op 6 oktober 1799 met de slag van Castricum in het voordeel van de Nederlanders en Fransen werd beslecht, zorgde voor een tijdelijk gevoel van saamhorigheid en optimisme.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 398-402; zie ook de *Proclamatie wegens het daarstellen van een Intermediaer Bestuur der Bataafsche Republiek, den 12 Juny 1798* (Den Haag 1798) 7. Van Sas, *Bataafse Terreur*, 33-37, legt meer nadruk op de weerstand tegen de zuiveringen en ziet het besluit van 4 mei meer als een propagandamiddel dat de plegers van de tegencoup van 12 juni konden gebruiken. Hier wordt het besluit van 4 mei benadrukt omdat het ‘constitutionele’ argument in de debatten in het parlement een grote rol speelde, zowel in 1798 als in 1801.

<sup>130</sup> *Dagverhaal VL*, deel I (nr. 84, zitting 31 juli 1798) 665.

<sup>131</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 426.

<sup>132</sup> Van Sas, *Metamorfose*, 329-336.

Rond de eeuwwisseling bleek echter dat niet alle Bataven overtuigd waren van de werkbaarheid van het nieuwe constitutionele systeem. De kritiek kwam vooral uit de hoogste bestuurlijke lagen, zoals van Schimmelpenninck (inmiddels gezant in Parijs), Van Hooff en Queysen, Agenten zoals Gogel, Spoor en Goldberg en een aantal (voormalige) leden van het Uitvoerend Bewind, zoals Van Hasselt en Besier. Volgens de critici was de Staatsregeling te democratisch (dit sentiment werd al besproken aan het einde van hoofdstuk 2) en bood zij te weinig mogelijkheden voor effectief bestuur. Lees: de uitvoerende macht had te weinig slagkracht. Deze opvattingen kunnen het best geïllustreerd worden aan de hand van de frustraties van Isaac Gogel waar dit hoofdstuk mee begon.

Een van Gogels belangrijkste taken als Agent van Financiën was het ontwerpen van een nieuw belastingstelsel, een taak waar hij voortvarend mee aan de slag ging. Dat was ook nodig, want de Bataafse Republiek verkeerde in grote financiële nood. De staatsschuld was torenhoog en om aan haar betalingsverplichtingen te voldoen moest de Republiek de bevolking tijdelijke heffingen opleggen en nieuwe leningen aangaan, met alle gevolgen van dien voor de draagkracht van de bevolking en de staatsschuld. Gogels prioriteit was het optrekken van de normale inkomsten naar een bedrag van 50 miljoen gulden als fundament onder de begroting.<sup>133</sup> Dat was niet alleen nodig om economie en financiën te stabiliseren, maar ook om er voor te zorgen dat de staat kon functioneren en zijn macht kon uitoefenen. Het kunnen innen van belastingen is naast het monopoliseren van geweld één van de bestaansvoorwaarden van een staat, en gelet op de extra taken die de Bataafse overheid op zich had genomen van wezenlijk belang.

Zijn stelsel was gebaseerd op een verschuiving van indirecte belastingen (op primaire consumptieve goederen) naar directe belastingen (inkomstenbelasting en grondbelasting), die samen met de verzwaring van de belastingen op luxegoederen zouden moeten leiden tot een progressiever belastingstelsel. Daarnaast wilde Gogel een meer gelijke verdeling van belastingopbrengsten tussen de provincies.<sup>134</sup> Bij het creëren van zijn belastingplan schuwde Gogel het democratische experiment niet; op 25 juni 1798 deed hij een voorstel aan het Intermediair Wetgevend Lichaam om de grondvergaderingen zelf taxateurs te laten kiezen die binnen het bereik van hun grondvergadering een inventarisatie zouden maken van alle inkomsten, bezittingen en

---

<sup>133</sup> Schama, *Patriotten en bevijders*, 453-454; Pfeil, *Tot redding van het vaderland*, hoofdstuk 6.

<sup>134</sup> Ibidem.

goederen. Dit was volgens Gogel niet alleen de meest praktische manier om een overzicht te krijgen van 's lands financiën, maar ook de meest betrouwbare: mensen zouden meer vertrouwen hebben in eigen gekozen inspecteurs dan in lieden die door Den Haag gestuurd zouden worden.<sup>135</sup>

Gogel kon zijn belastingplan op 30 juni 1799 aan de Eerste Kamer voorleggen, maar deze was weinig gecharmeerd van het verregaande stelsel. Zij gaf de Zeeuwse financier en volksvertegenwoordiger Appelius (die eerder al betrokken was geweest bij financiële adviezen aan het Bataafse bestuur) de opdracht om een nieuw voorstel te ontwerpen. Het voorstel van Appelius werd weliswaar door de Eerste Kamer aangenomen, maar verworpen door de Tweede Kamer die veel meer zag in het oorspronkelijke plan van Gogel. Diens plan werd uiteindelijk op 25 maart 1801 met tweeëntwintig tegen zeven stemmen aangenomen door de Tweede Kamer, ruim anderhalf jaar nadat Gogel zijn plan had ingediend.<sup>136</sup>

In drie jaar tijd een geheel nieuw belastingplan ontwerpen en door het parlement heen loodsen lijkt geen slecht resultaat, maar in de ogen van de door hervormingsdrift gedreven Gogel was de hele exercitie een verschrikking geweest.<sup>137</sup> Begin 1801 was hij er dan ook van overtuigd geraakt dat de huidige Staatsregeling niet voldeed, en dat het grootste gebrek te vinden was in de verdeling van de wetgevende macht in twee kamers en het permanente karakter van die vergadering. Hij beklagde zich dat de volksrepresentanten niet in staat waren om zaken goed te beoordelen, en dat zij zich veel te veel lieten leiden door deelbelangen en niet door het algemeen belang. Zij waren voor hun oordeel afhankelijk van personele commissies, en de leden van deze commissies

'kennen meestal niets van de algemeene belangen, dan het gedeelte der Republiek alwaar zij gewoond hebben of eenige functien hebben uitgeoefend. Geen een is in de gelegenheid geweest het geheel in al zijne vakken en details te overzien. Hij moet dus alles na een hem bekend gedeelte beoordeelen en hieruit en uit andere lagere bronnen ontstaan verkeerde maatregelen, nadeelige besluiten, onuitvoerlijke wetten, verwarringen in alle vakken van administratie etc.'<sup>138</sup>

---

<sup>135</sup> *Dagverhaal VL* deel I (nr. 59, zitting 25 juni 1798) 464-466.

<sup>136</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 455-456.

<sup>137</sup> E.J. Vles, *Alexander Gogel (1765-1821). Financier van de staat in tijden van revolutie* (Amsterdam 2009) 110-111.

<sup>138</sup> De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, 443, 'Gogel: commentaar op de Staatsregeling 1798 en op de aanmerkingen op de 'Schets van Staatsregeling voor de Bataafsche Republiek' van Van Hasselt, benevens een schetsontwerp tot wijziging van Staatsregeling 1798' (1801).

De wetgevende macht was kortom niet in staat ‘iets goeds, iets groots’ te verrichten.<sup>139</sup> Gogel schreef in dezelfde periode een aantal schetsontwerpen voor een nieuwe grondwet, waarin het aantal leden van het wetgevend lichaam werd teruggebracht en zijn zittingsduur beperkt. Bovendien zou het wetgevend lichaam alleen nog wetten goedkeuren op voordracht van het Uitvoerend Bewind en niet langer zelf wetten ontwerpen.<sup>140</sup>

Deze schetsen pasten in een reeks hervormingsvoorstellen die was gestart nadat het Uitvoerend Bewind en de Franse gezant De Sémonville op 15 februari 1801 al tot de conclusie waren gekomen dat de Staatsregeling herzien moest worden. Het was Gerhard Dumbar die vervolgens een schets ontwierp voor het Uitvoerend Bewind, dat spoedig besloot dat niet langer gewacht kon worden met een revisie van de Staatsregeling. Op 2 maart 1801 zond het dan ook een voorstel aan het Vertegenwoordigend Lichaam om de grondvergaderingen te laten stemmen over de vraag of de Staatsregeling herzien zou moeten worden.<sup>141</sup>

De haast van het Uitvoerend Bewind had voor een deel te maken met de ontwikkelingen in Frankrijk. Na de staatsgreep van 18 Brumaire (9 november) 1799 was Napoleon Bonaparte als Eerste Consul aan het hoofd van de Franse regering komen te staan. Napoleon liet de Bataven bij monde van De Sémonville weten dat hij uit was op de reconciliatie van de politieke partijenschappen in de Bataafse Republiek en dat amnestie voor de aanhangers van Oranje daar een belangrijk onderdeel van was. De verschillende critici van de Staatsregeling werden dan ook aangespoord om met een verbeterde Staatsregeling te komen die vóór publicatie aan de Consul voorgelegd zou moeten worden.<sup>142</sup>

Uit de reactie van Napoleon op de schetsontwerpen en deelontwerpen blijkt dat de Franse druk ook weer niet als enige reden moet worden beschouwd voor de gebeurtenissen. Zo liet Napoleon weten dat hij niets voelde voor een in het plan voorgesteld kiescollege omdat het in zijn ogen teveel leek op de Franse *sénat conservateur*. Napoleon wilde absoluut geen al te grote gelijkenissen tussen de

---

<sup>139</sup> De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, 444.

<sup>140</sup> *Ibidem*, 338-381, 391-436.

<sup>141</sup> *Ibidem*, xvi-xvii. Naast de schetsen van Gogel en Dumbar hebben ook Van Hasselt en Van Hooff schetsontwerpen gemaakt, zie p. 295-489.

<sup>142</sup> *Ibidem*, xiv-xvi.

nieuwe Staatsregeling en de Franse grondwet van 1799.<sup>143</sup> Daar komt bij dat interne onvrede over de Staatsregeling al vanaf 1798 bestond: de politieke ontwikkelingen in Frankrijk boden de groep ontevreden Bataven de mogelijkheid om hervormingen te agenderen en wellicht door te voeren.

### **De strijd om een nieuwe Staatsregeling**

Dat waren de ontwikkelingen achter de schermen geweest toen de Eerste Kamer op 4 maart 1801 het verzoek van het Uitvoerend Bewind ontving om de grondvergaderingen bijeen te roepen. Het Uitvoerend Bewind erkende dat de Staatsregeling voorschreef dat een revisie niet eerder plaats mocht vinden dan in 1804, maar achtte de situatie dusdanig nijpend dat een vervroegde revisie noodzakelijk was. Als het volk instemde met de revisie dan zou een commissie van zeven tot negen personen benoemd worden om een nieuwe grondwet te ontwerpen die vervolgens weer aan het volk voorgelegd zou worden.<sup>144</sup>

De sceptische vergadering besloot dat een commissie eerst maar eens rapport moest uitbrengen over dit omstreden voorstel. Deze commissie, onder leiding van Kamerlid Steyn Parvé, concludeerde op 17 maart dat het voorstel van het Uitvoerend Bewind aangenomen diende te worden. Het moest immers de ‘primitive intentie’ van een volksvertegenwoordiger zijn om het algemeen welzijn te bevorderen, en dat was onmogelijk onder de huidige Staatsregeling. Ook de voorgestelde wijze van revisie werd door de commissie goedgekeurd omdat zij minder omslachtig was dan de wijze die in de Staatsregeling was voorgeschreven.<sup>145</sup>

Een groot gedeelte van de Kamer reageerde woedend op deze conclusies. De voorgestelde maatregel was inconstitutioneel, en legden niet alle vertegenwoordigers een dure eed af waarin zij zwoeren de Staatsregeling te verdedigen? Om deze eed te breken moest men wel heel dringende redenen hebben, maar het Uitvoerend Bewind, zoals Nuhout van der Veen terecht opmerkte, had bij zijn verklaring geen inhoudelijk betoog geleverd waarin uiteen werd gezet wat de gebreken van de Staatsregeling nu precies behelsden. Het rapport werd in advies gehouden en de commissie kreeg de

---

<sup>143</sup> De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, 293-294, ‘Bonaparte: enige grondlijnen voor de Staatsregeling van het Bataafse Volk. 15 april 1801’. De beperkte inmenging van Napoleon werd verder bevestigd in het najaar van 1801, zie De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, xx-xxi, xxiv.

<sup>144</sup> *Dagverhaal VL* deel XI, Bylaagen (nr. 1, zitting 4 maart 1801) 1-3.

<sup>145</sup> *Dagverhaal VL* deel XI, Bylaagen (nr. 1, zitting 17 maart 1801) 6-8 en (nr. 2, zitting 17 maart 1801) 9-13.

opdracht die gebreken in kaart te brengen en vervolgens opnieuw verslag uit te brengen.<sup>146</sup>

De commissie Steyn Parvé vatte dit op als een uitnodiging om met het Uitvoerend Bewind in overleg te treden, met als resultaat dat er op 19 mei niet alleen een nieuw rapport voor de Kamer klaar lag, maar ook een nieuw grondwetsontwerp – men had daarmee de fase van kritiek op de oude Staatsregeling maar direct laten volgen door de middelen ter verbetering.<sup>147</sup> Een deel van de Kamerleden was verbijsterd over de wijze waarop de commissie met haar opdracht was omgegaan, maar er lag nu tenminste een rapport en een plan waar inhoudelijk op gereageerd kon worden, en de discussies die op 3 juni 1801 begonnen maakten al snel duidelijk wat de verschillende politieke opvattingen inhielden. De discussies over de eenheidsstaat en de verkiezingen zijn in de voorgaande hoofdstukken ter sprake gekomen, hier zal het thema van de machtenscheiding centraal staan.

In het Ontwerp werd het parlement in ledental teruggebracht, en ook in zittingsduur. Het wetgevend lichaam zou van 15 april tot 1 juni en van 15 oktober tot 15 december bijeen zijn. In de tussentijd zou de uitvoerende macht ‘provisieele maatregelen’ mogen nemen (artikel 87), en bovendien werd de uitvoerende macht verantwoordelijk gemaakt voor de veiligheid van het wetgevend lichaam (artikel 44).<sup>148</sup> De overgrote meerderheid van de Kamer verwierp deze voorstellen omdat de uitvoerende macht hiermee in hun ogen veel te veel macht zou verkrijgen. De argumenten van Appellius dat de nieuwe wet vertragen zou helpen voorkomen en de vertegenwoordiger dichter bij de burger zou brengen omdat hij het grootste deel van het jaar onder hen zou verkeren mochten daarbij niet baten.<sup>149</sup>

Verschillende vertegenwoordigers gaven toe dat er ongewenste botsingen tussen wetgevende en uitvoerende macht plaatsvonden. Zij wezen erop dat men deze problemen echter beter kon oplossen door binnen de bestaande Staatsregeling voor een betere samenwerking tussen de machten te zorgen, en niet door een nieuwe wet te maken waarin de macht van het wetgevend lichaam vrijwel zou verdwijnen.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> *Dagverhaal VL* deel XI, Bylaagen (nr. 2, zitting 20 maart 1801) 14-16 en (nr. 6, zitting 20 maart 1801) 46.

<sup>147</sup> Over de besprekingen met het Uitvoerend Bewind, zie de Gou, *De Staatsregeling van 1801*, xix en xxii. Het rapport staat afgedrukt in *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1312, zitting 22 mei 1801) 282-288.

<sup>148</sup> *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1313, zitting 19 mei 1801) en (nr. 1314, zitting 22 mei 1801) 293-296, 300.

<sup>149</sup> *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1333, zitting 5 juni 1801) 452-453.

<sup>150</sup> Lewe, *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1329, zitting 4 juni 1801) 423.

Representant Aufmorth stelde bovendien dat de opstellers van het ontwerp er vanuit waren gegaan dat het Staatslichaam één ‘ziel’ had, maar dat nu was gebleken dat er meerdere ‘zielen’ waren die tegen elkaar streden en met elkaar in conflict kwamen – het ontwerp zorgde dus alleen maar voor meer tweespalt tussen de verschillende lichamen dan minder.<sup>151</sup>

Het politieke conflict van het voorjaar van 1801 moet vooral begrepen worden als een conflict tussen de uitvoerende en de wetgevende macht, althans tussen voorstanders van een sterkere positie van een van die twee. Het mag niet verbazen dat het Uitvoerend Bewind en de Agenten (waaronder Gogel) grotendeels voorstanders waren van het terugbrengen van de invloed van het wetgevend lichaam, zoals ook bleek uit het Ontwerp, en dat in het Wetgevend Lichaam de verhoudingen omgekeerd waren. Bij de stemming in de Eerste Kamer over het rapport en het Ontwerp van Staatsregeling op 11 juni 1801 bleek dat twaalf leden vóór het rapport en de bijlagen waren, en vijftig tegen. De Kamer besloot vervolgens om geen verdere stappen te ondernemen, maar eenvoudigweg het Uitvoerend Bewind te informeren over de verwerping van het rapport.<sup>152</sup>

De overwinning van de wetgevende macht bleek echter slechts een tijdelijke. Nadat het Ontwerp verworpen was liet het Uitvoerend Bewind een nieuw schetsontwerp maken, deze maal door Willem van Irhoven van Dam, een patriot van het eerste uur (hij was de auteur van het bekende patriotse werk de *Brieven van Candidus*) die verschillende bestuursfuncties bekleedde in de Bataafse Republiek. Nadat het Uitvoerend Bewind de schets van Irhoven van Dam op verschillende punten had gewijzigd besloot het op 14 september in meerderheid (de leden Ermerins en Van Swinden stemden tegen) dat het nieuwe Ontwerp aan het Bataafse volk voorgelegd moest worden. De Eerste Kamer, die volledig door het Uitvoerend Bewind was gepasseerd, besloot na uitgebreide discussies en met een kleine meerderheid van 27 tegen 25 stemmen dat zij niet over zich heen liet lopen. Op 18 september gelastte zij het Uitvoerend Bewind om haar oproep tot een volksstemming op te schorten.<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1330, zitting 4 juni 1801) 426-427. Aufmorth verwees hierbij naar het werk van Samuel von Pufendorf (1632-1694), de bekende Duitse natuurrechtfilosoof die ‘in zyne verhandeling over de plichten van de Mensch en Burger, de gebreken eener Constitutie verdeelt in reële en personeele’ [Het gaat hier om *De plichten van den mensch ten opsichte van de wet der nature en der burgerstaat* (vertaling uit het Frans) (Utrecht 1708), en in de Republiek nog in 1771 in het Frans herdrukt]. Aufmorth zag vooral personele problemen, en wat betreft het oplossen van de reële problemen van de Staatsregeling had hij weinig fiducia in het voorgestelde ontwerp.

<sup>152</sup> *Dagverhaal VL* deel XII (nr. 1345, zitting 11 juni 1801) 547, 550.

<sup>153</sup> De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, xxiii-xxvi.

Als antwoord hierop legde het Uitvoerend Bewind het Vertegenwoordigend Lichaam een vergaderverbod op, waarna het de vergaderzaal liet sluiten en de lijfwacht van het Vertegenwoordigend Lichaam onder zijn eigen commando plaatste. Daarmee vond voor de derde en laatste maal een staatsgreep plaats in de Bataafse Republiek. De twee leden van het Uitvoerend Bewind die het niet met de gang van zaken eens waren, Ermerins en Van Swinden, voelden zich gedwongen uit het Bewind te stappen. Ook voor Gogel, één van de drijvende krachten achter de hervormingen, ging een staatsgreep veel te ver en hij besloot zijn ontslag te nemen. Het rompbewind schreef een referendum uit dat op 1 oktober 1801 plaatsvond. Van de 416.419 stemgerechtigden kwamen er 68.990 hun stem uitbrengen. Een grote meerderheid van 52.219 tegen 16.771 stemde tegen de nieuwe Staatsregeling, maar omdat het Uitvoerend Bewind had vastgehouden aan de bepaling dat niet-stemmers bij de voor-stemmers gerekend zouden worden kon het op 16 oktober 1801 melden dat het Ontwerp van Staatsregeling met een grote ‘meerderheid’ van stemmen was aangenomen en vanaf dat moment in werking zou treden.<sup>154</sup>

*De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk* van 1801 luidde een nieuwe fase van de Bataafse politiek in. De nieuwe machthebbers benadrukten dit door de naam van de Republiek aan te passen: de Bataafse Republiek werd in de nieuwe Staatsregeling het Bataafsch Gemeenebest genoemd: synoniem voor republiek, maar toch een ander woord. De departementen kregen de namen van de oude provincies terug, en de centralisatie van de staat werd gedeeltelijk teruggedraaid doordat de departementen meer autonomie kregen. Toch werd niet alles teruggedraaid. De Republiek bleef ‘één en ondeelbaar’, en bovendien bleef Brabant een zelfstandig departement.<sup>155</sup> Ook bleef de benaming Bataafse Republiek bestaan naast de officiële titel Bataafsch Gemeenebest, niet alleen in het dagelijks gebruik, maar ook in overheidspublicaties.

Wel werd de macht van de volksvertegenwoordiging beperkt. Het wetgevend lichaam werd teruggebracht tot een enkele kamer van 35 leden die nog slechts twee korte perioden per jaar bijeenkwam (van 15 april tot 1 juni en van 15 oktober tot 15 december).<sup>156</sup> Het verloor bovendien zijn recht om zelf wetten in te dienen, en kon

---

<sup>154</sup> De Gou, *De Staatsregeling van 1801*, xxvi-xxvii.

<sup>155</sup> *Staatsregeling 1801*, 4 (artikelen 20 en 21).

<sup>156</sup> *Ibidem*, 13 (artikel 54). De eerste zitting van het nieuwe Wetgevend Lichaam in 1801 liep overigens door tot 23 februari, pas in de daaropvolgende voorjaarssessie wist het Wetgevend Lichaam zich aan de wettelijke termijn te houden; zie *Dagverhaal VL* deel XIV (nr. 1477, zitting 23 februari 1802) 170.



nog slechts wetten goed of afkeuren. De macht verschoof daarmee naar het Staatsbewind, een lichaam bestaande uit twaalf leden dat zowel uitvoerend als wetgevend was. Het Nationaal Gerechtshof bleef verantwoordelijk voor de vervolging van misdaden gepleegd door de leden van het wetgevend lichaam en het Staatsbewind. Nieuw was echter een nationaal Syndicaat, vernoemd naar het Franse instituut en bestaande uit drie juristen, dat er voor moest waken dat de verschillende machten zich aan de grondwet hielden. Het Syndicaat diende ongrondwettelijkheden te onderzoeken en voor te leggen aan het Nationaal Gerechtshof, dat vervolgens uitspraak deed. De leden van het Syndicaat, benoemd door het Wetgevend Lichaam uit een nominatie van drie kandidaten door het Nationaal Gerechtshof, werden op hun beurt weer gecontroleerd door het Nationaal Gerechtshof.<sup>157</sup>

In de Staatsregeling van 1801 was geen ruimte meer voor de opvatting dat de hoogste macht in een staat lag bij een wetgevend lichaam dat bestond uit volksvertegenwoordigers. De leden van het Staatsbewind benoemden hun opvolgers uit een nominatie van vier personen die door de departementsbesturen werd opgesteld.<sup>158</sup> Het Staatsbewind had bovendien veel macht omdat het zowel wetten kon opstellen als uitvoeren. A.G. Besier, lid van het Staatsbewind, toonde zich hierover verheugd in de toespraak die hij op 2 november 1801 hield voor het eerste wetgevend lichaam dat na de invoering van de nieuwe Staatsregeling aantrad. De nieuwe grondwet had niet alleen een einde gemaakt aan alle partijschappen die het land hadden geteisterd, maar bovenal was nu het hoofdgebrek van de vorige Staatsregeling, ‘de vermenging van Machten’, teniet gedaan: ‘langwylige raadplegingen zullen nu niet meer veroorzaken, dat nuttige verbeteringen of noodzaaklyke voorzieningen driemaal zoveel kosten, dan wanneer zy tydig worden daargesteld’.<sup>159</sup>

Het was vooral van belang dat de economie werd bevorderd en de internationale positie van de Republiek gewaarborgd bleef, zo luidde de analyse van Besier. Dat vroeg om daadkrachtig optreden van kundige bestuurders en niet om overleg en constante verantwoording, vermeldde Besier in de toespraak die afgedrukt staat in de laatste band van het *Dagverhaal*. De democratie moest even pas op de plaats maken.

---

<sup>157</sup> *Staatsregeling 1801*, 23 (artikel 99). Zie voor een uitgebreide analyse van de taken en werkzaamheden van het Syndicaat, A.M. Elias, *Het Nationaal Sijndicaat 1802-1805* (Bussum 1975).

<sup>158</sup> *Staatsregeling 1801*, 7-8 (artikel 34).

<sup>159</sup> *Dagverhaal VL* deel XIV (nr. 1456, zitting 2 november 1801) 4.

In 1801 kwam weliswaar geen einde aan de Bataafse Republiek – dat gebeurde vijf jaar later toen Napoleon besloot zijn broer aan het hoofd van een koninkrijk te plaatsen. Maar in 1801 veranderde er wel iets in de Bataafse politiek, aldus de historicus Colenbrander: ‘men sloot de club en opende het kantoor’.<sup>160</sup> De aandacht van de Nederlandse burgers voor de democratische politiek nam af, en de nationalisering, en daarmee depolitisering van de revolutie die na 1798 al was ingezet kreeg na 1801 zijn beslag met de herintrede van de orangisten in het bestuur. Na 1801 werd ‘besturen’ ook belangrijker geacht dan het bedrijven van democratische politiek, en mogelijk gemaakt door het beperken van de vertegenwoordigende wetgevende macht.

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat deze opvatting al langer bestond in de hoofden van verschillende Bataven. Zij meenden dat een samenleving gebaat was bij maatschappelijke hervormingen die op verlicht-rationele gronden waren gestoeld. Omdat deze hervormingen het algemeen belang dienden stonden zij in zekere zin buiten de politiek, maar niet, zoals voor 1795, buiten de staat. Het was de staat die het algemeen belang belichaamde en particuliere belangen uitsloot. De staat was in de ogen van veel Bataven onzijdig omdat hij alle maatschappelijke belangen in zich verenigde zonder aan één van die belangen een uitzonderingspositie toe te kennen, en daarom moest de staat het voortouw nemen bij maatschappelijke hervormingen.

Dat deze opvatting over staat en politiek na 1800 aan kracht won komt deels voort uit ontwikkelingen in het Bataafse politieke denken (zoals uitgelegd aan de hand van de opvattingen van Gogel), maar vooral aan omstandigheden die het mogelijk maakten dat deze stroming een grotere rol kon gaan spelen. Toenemende druk van Napoleon, die wenste dat de Republiek in alle rust zou gaan werken aan economisch herstel, droeg hier aan bij. Maar ook depolitisering en een afnemende interesse in de politiek onder de bevolking maakten het mogelijk dat de club gesloten werd.

Toch moet deze ontwikkeling niet als al te radicaal worden voorgesteld. Deels omdat bovengenoemde staatsopvatting al langer leefde, niet alleen bij ‘technocraten’ als Gogel en Krayenhoff, maar ook bij democratische republikeinen als Rogge. Maar ook omdat rond en na 1800 het principe van volkssoevereiniteit nog steeds de boventoon voerde, en de vertegenwoordigende democratie bleef bestaan en functioneren, zij het in een beperktere vorm. Revolutionaire beginselen zoals

---

<sup>160</sup> Colenbrander, *Bataafsche Republiek*, 237.

gelijkheid voor de wet en recht van petitie bleven bovendien gehandhaafd. Na 1801 werd in de Republiek weliswaar minder over politiek gepraat dan in de jaren ervoor, maar het denken over en de inrichting van de Republiek keerde niet terug naar pre-revolutionaire tijden. Daarvoor was er teveel gebeurd.