



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Democratie in kinderschoenen : twee referenda: Nederlanders stemmen over hun eerste grondwet, 1797-1798

Jong, J. de

Citation

Jong, J. de. (2018, November 21). *Democratie in kinderschoenen : twee referenda: Nederlanders stemmen over hun eerste grondwet, 1797-1798*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/67081>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/67081>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/67081> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Jong, J. de

Title: Democratie in kinderschoenen : twee referenda: Nederlanders stemmen over hun eerste grondwet, 1797-1798

Issue Date: 2018-11-21

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Op dinsdag 8 augustus 1797 namen 136.716 burgers deel aan een referendum over een ontwerp voor een grondwet voor de Bataafse Republiek, naar de omvang ‘het dikke boek’ genoemd. Met 80% van de stemmen *tegen* werd dit voorstel afgewezen. In de politieke crisissituatie die ontstond, moest een nieuw ontwerp worden gemaakt, dat op maandag 23 april 1798 ter stemming werd gebracht. Dat voorstel had een andere inhoud en was veel minder omvangrijk. Van de 165.510 kiezers, onder wie nu ruim 28.000 militairen van leger en marine, stemde 93% *voor* het nieuwe ontwerp.

Deze twee referenda vonden plaats in de eerste golf van democratisering van Nederland, die door een groot aantal nieuwe politieke fenomenen werd begeleid: de eerste parlamentsverkiezingen, openbare politieke debatten, plaatselijke en regionale verkiezingen en referenda, petitionnementen, de opkomst van de politieke pers en politieke verenigingen in de vorm van clubs en sociëteiten. Het decor was een gistend Europa, aangestoken door de ideeën en het politieke geweld van de Franse Revolutie. Het oligarchische politieke systeem van de Republiek, dat tweehonderd jaar had gefunctioneerd, werd gesloopt. In 1798 werd het fundament gelegd waarop Nederland zich in de loop van de negentiende en twintigste eeuw kon ontwikkelen tot een parlementaire democratie met de structuur van een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het was een periode met heftige publieke debatten over de grondslagen van een democratische samenleving, die sporen nalieten in de tekst van die eerste geschreven grondwet voor een moderne Nederlandse staat, met als bijzonderheid onder meer een ruime catalogus van burger- en mensenrechten.

In de geschiedenis van de ontwikkeling van democratie in Nederland zijn die grondwet en die twee referenda mijlpalen die in vergetelheid zijn geraakt. Tekenend was de algemene opinie in 2005 als zou het referendum voor een Europese grondwet het allereerste nationale referendum in Nederland zijn geweest. Soms brak in de media even het licht door, als melding werd gemaakt van de historische referenda. Op de uitslagenavond van 1 juni 2005 opende Eric Mouta aan het RTL-nieuws van half acht bijvoorbeeld met de opmerking dat Nederlandse burgers tweehonderd jaar eerder ook hadden mogen deelnemen aan een referendum. Terwijl hij stond voor een stembureau dat op dat moment nog was geopend, vertelde hij iets van die stemming uit de achttiende eeuw.

§ 1 Literatuuronderzoek: onbemind maakt onbekend

Butler en Ranney schreven een standaardwerk over referenda. Zij openen hun boek met een algemene definitie, die in deze studie het uitgangspunt is geweest voor het onderzoek: ‘In a referendum, a mass electorate votes on some public issue.’¹ De auteurs plaatsten Nederland in een rijtje van vijf landen waar (tot 2005) geen landelijk referendum had plaatsgevonden. ‘Five major democracies have never had a nationwide referendum: India, Israël, Japan, The Netherlands, and the United States’. Die omissie kan niet verklaard worden door te weinig aandacht voor de achttiende eeuw in hun boek. In de bijlagen worden gegevens gepresenteerd over referenda die in Frankrijk en Zwitserland zijn gehouden in de periode van de Franse Revolutie.² De Nederlandse politicoloog Joop van Holsteyn nam toen nog de opmerking van Butler en Ranney over: ‘The mere fact that it is possible to devote attention to the Dutch experience with referendums will come as a surprise to some. Two English-language texts [...] do not even mention the referendum, undoubtedly because no national referendum has ever been held in the Netherlands’.³ Stephen Tierney schreef in 2010 in een boek over constitutionele referenda: ‘The 2005 referendum in the Netherlands was the first, and so far only, referendum in Dutch history, ...’⁴

Het is niet duidelijk waarop die onbekendheid in de politieke wetenschap is gebaseerd. Een grote database die via het internet beschikbaar is met gegevens over referenda uit de hele wereld, beheerd door het ‘Research Centre on Direct Democracy/Centre d’études et de documentation sur la démocratie directe’ van de Universiteit van Genève, bevat gegevens over deze referenda, onder het zoekwoord *Bataafse Republiek*.⁵

Historici hebben daarentegen zeker aandacht besteed aan deze referenda. De Nederlandse geschiedschrijving over dit tijdvak, aangeduid met de ‘patriottentijd’ of ‘Bataafs-Franse tijd’, is echter controversieel en gekleurd.⁶ Lange tijd is de politieke

¹ Butler en Ranney, *Referendums around the world*, 1. In een noot beargumenteren zij het gebruik van het meervoud ‘referendums’ in plaats van ‘referenda’, na advies van de redacteuren van de Oxford English Dictionary. In het *Groene Boekje* wordt de spelling van het meervoud in het Nederlands overgelaten aan de schrijver: of ‘referendums’ of ‘referenda’. In deze studie wordt het meervoud ‘referenda’ gebruikt.

² Butler en Ranney, *Referendums around the world*, 258, 265-284.

³ Van Holsteyn, ‘The Netherlands: national debates and local experience’, in: Gallagher, Uleri (ed.), *The referendum experience in Europe*. Joop van Holsteyn is er sindsdien anders over gaan denken en schrijven.

⁴ Tierney, *Constitutional Referendums*, 199, noot 27.

⁵ <http://c2d.unige.ch/int/>.

⁶ Een overzicht van de historiografie: Haitsma Mulier, ‘De geschiedschrijving over de Patriottentijd en de Bataafse Tijd’, in: Mijnhardt (ed.), *Kantelend geschiedbeeld. Nederlandse historiografie sinds 1945*, 206-227. Veel monografieën over dit tijdvak geven de stand van zaken weer in de geschiedschrijving. Zie meer recent: Rosendaal, *Bataaven! Nederlandse vluchtelingen in Frankrijk 1787-1795*, 12-20. Grijzenhout, van Sas, Velema (ed.), ‘Inleiding’, in: *Het Bataafse experiment, politiek en cultuur rond 1800*. 7-15; Velema, ‘The Dutch, the French and Napoleon. Historiographical reflections on a troubled relationship’, in: Antonio de Francesco (ed.),

geschiedschrijving beheerst door Colenbrander. Hij publiceerde documenten uit archieven in een tiendelige bronnenpublicatie, verschenen tussen 1905 en 1922: *'Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland 1795-1840'*.⁷ Voor de boeken die hij vervolgens voor een breed publiek schreef, fungeerden deze bronnenpublicaties als wetenschappelijk fundament, als een welhaast complete annotatie bij de door hem gepresenteerde feiten en visies. In 1908 publiceerde hij *De Bataafsche Republiek*, dat door zijn toonzetting van grote invloed is geweest op de beeldvorming over deze periode.⁸ In de opkomende wetenschappelijke geschiedschrijving gaf hij aan negentiende-eeuwse antirevolutionaire en conservatieve maatschappelijke en politieke opvattingen een fundament en daarmee kreeg een stroming de overhand die de ideeën van de Franse Revolutie op principiële gronden verwierp en de deelnemers aan de Bataafse Revolutie diffameerde tot marionetten van Frankrijk. Welwillende opmerkingen over gebeurtenissen in de periode 1795-1805 van negentiende-eeuwse liberalen als de politicus Thorbecke en de historicus Fruin bleven in de marge en kregen geen wetenschappelijke uitwerking. In het werk van Colenbrander komen de twee referenda echter slechts zijdelings aan de orde.

De calvinistische historicus Van Deursen heeft op treffende wijze de opvatting van Colenbrander over bronnenpublicaties beschreven.⁹ Colenbrander wilde historici behulpzaam zijn door een selectie van documenten uit de 'indigeste archiefmassa' te publiceren. Aanvankelijk maakte de kolossale reeks publicaties onder auspiciën van de 'Commissie voor de 's-Rijks Geschiedkundige Publicatiën (RGP)' grote indruk onder het beperkte gezelschap professionele historici. Zo leek archiefonderzoek niet meer nodig. De invloed van Colenbrander op de algemene beeldvorming over deze historische periode was zodoende groot.

Na de Tweede Wereldoorlog presenteerde de Amerikaanse historicus Robert Palmer een visie waarin hij de Amerikaanse en Franse revoluties beschreef vanuit een trans-atlantisch perspectief. Hij bracht samenhang in de historische gebeurtenissen in de Verenigde Staten en West-Europa door de strijd tussen aristocratie en democratie centraal te stellen. Palmer plaatste de politieke ontwikkelingen in Nederland op een nuchtere en zakelijke toon in een

Da Brumaio ai cento giorni. Cultura di governo e dissenso politico nell'Europa di Bonaparte, 39-52; Velema, 'Rethinking the Batavian Revolution', in: Bruijn Lacy, *Dutch Studies in a Globalized World*, 11-24.

⁷ Voor de onderzoeksperiode 1795-1801 is vooral Deel II van belang: Colenbrander, *Gedenkstukken der algemeene geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1940. Tweede Deel. Vestiging van den eenheidsstaat*.

⁸ Colenbrander, *De Bataafsche Republiek*.

⁹ Zie voor een beschouwing over Colenbrander: Van Deursen: 'Historie en leven. Over de onschuld van historische bronnen', in: *De Geest meer dan het lichaam. Opstellen over geschiedenis en cultuur*, 97-109.

internationale context.¹⁰ In Nederland werd de these van Palmer uitgewerkt door C.H.E. de Wit. Zijn boek leidde in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw tot een debat over de relatie tussen de politieke ontwikkelingen in Nederland in de periode 1795-1810 en de strijd om de grondwetsherziening van 1848.¹¹ Met de visie van Palmer in zijn achterzak ging De Wit de polemiëk aan met het werk van Colenbrander, die in 1945 was overleden, in een toonzetting die niet onder deed voor die van zijn opponent zestig jaar eerder. Ook in de studie van De Wit worden de twee referenda aangestipt.

In de periode 1975-1997 verscheen een monumentale serie bronnenpublicaties over de wordingsgeschiedenis van de verschillende grondwetten uit de tijd van de Bataafse Republiek en het Koninkrijk Holland bewerkt door De Gou.¹² Hij pakte de draad van Colenbrander op, corrigeerde hem op punten, publiceerde nieuwe documenten en gaf lezers de gelegenheid om aan de hand van authentieke bronnen kennis te nemen van democratie-debatten aan het einde van de achttiende eeuw. Zijn project startte op een bijzondere manier: hij begon met het publiceren van de notulen van de eerste constitutiecommissie. Het archief van deze commissie was in 1797 in particuliere handen gebleven, nadat de secretaris geweigerd had om deze documenten aan de tweede constitutiecommissie over te dragen. Zijn nazaten droegen het archief in 1906 over aan het Rijksarchief als gevolg van de eerste bronnenpublicaties van Colenbrander in 1905.

Het werk van De Gou leverde een bijdrage aan een veranderende houding over deze periode en gaf historici de gelegenheid om de integriteit van politici en bestuurders, die door Colenbrander in twijfel was getrokken, te onderzoeken en in voorkomende gevallen te

¹⁰ Palmer, *The age of democratic revolution*, 108, 175-207.

¹¹ De Wit, *De strijd tussen aristocratie en democratie*, 149, 164-165.

¹² L. de Gou publiceerde zijn bronnenuitgave in opdracht van de 'Commissie voor de 's-Rijks Geschiedkundige Publicatiën (RGP)', later het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis in de serie Rijks Geschiedkundige Publicatiën (RGP), kleine serie (ks). In het vervolg van deze studie maak ik gebruik van de volgende afkortingen:

De Gou 1975: RGP ks 40: 1796: De Gou (ed.), *Plan van Constitutie*.

De Gou 1983: RGP ks 55: 1797 I: De Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie I*.

De Gou 1984: RGP ks 56: 1797 II: De Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie II*.

De Gou 1985: RGP ks 57: 1797 III: De Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie III*.

De Gou 1988: RGP ks 65: 1798 I: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798 I*.

De Gou 1990: RGP ks 67: 1798 II: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798 II*.

De Gou 1995: RGP ks 85: 1801: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1801*.

De Gou 1997: RGP ks 89: 1805/1806: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1805-1806*.

De uitgaven zijn volledig gedigitaliseerd en beschikbaar via de website van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.

herstellen en te heroverwegen.¹³ In deze bronnenpublicaties zijn de officieel gepubliceerde uitslagen van de twee referenda terug te vinden.

Nederlandse archiefdiensten maakten sinds de publicaties van Colenbrander een professionele ontwikkeling door. Alle archieven uit de Bataafse-Franse periode zijn ondertussen beschreven en toegankelijk gemaakt; veel inventarissen zijn gepubliceerd en via het internet beschikbaar. Van een ‘indigeste archiefmassa’ is geen sprake meer.¹⁴

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw veranderde de sfeer in de geschiedwetenschap, mede geïnspireerd door de democratiseringsbewegingen op velerlei vlak. De overzichtswerken van de Britse historicus Simon Schama en E.H. Kossmann, hoogleraar in Londen, later Groningen, leverden een belangrijke bijdrage aan de herwaardering van de hele periode 1780-1813. Beide auteurs stippen in het kort zonder veel vooroordelen de twee referenda aan en pogen zelfs de uitslag met de schaars beschikbare gegevens te duiden.¹⁵

Tal van monografieën zijn sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw over de periode 1780-1815 verschenen over sociaaleconomische, lokaal-historische en cultuur-historische onderwerpen zonder al te nadrukkelijke politiek-ideologische dekens die het werk van Colenbrander en De Wit bedekken.

Vanuit een ander onderzoeksperspectief promoveerde in 1998 G. van der Tang op een studie over de totstandkoming van grondwetten in internationaal vergelijkend perspectief. Van der Tang had in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw meegewerkt aan de laatste fundamentele herziening van de Nederlandse grondwet, afgerond in 1983. Zijn boek zet het fenomeen *grondwet* centraal. Binnen dat kader schonk hij aandacht aan referenda, in het bijzonder aan de twee achttiende-eeuwse referenda zowel in Frankrijk als in Nederland.

¹³ Het werk van De Gou verliest snel aan betekenis nu bronnen, zoals *Het Dagverhaal van de handelingen van de Nationale en Constitutionele Vergadering*, zijn gedigitaliseerd en doorzoekbaar gemaakt voor onderzoekers op het internet.

¹⁴ Zie een reeks projecten in de jaren tachtig. Gelderland, Gelders Archief Arnhem: reeks inventarissen, *Gewestelijke besturen in de Bataafs-Franse tijd* (BFA) (24 archieven en meer dan 8.500 beschrijvingen); Nationaal Archief Den Haag: reeks inventarissen van alle provinciale besturen van Holland tussen 1795 en 1811. Friesland, Tresoor Leeuwarden: reeks inventarissen, *Gewestelijke Besturen in Friesland in de Franse tijd* (BRF) (40 archieven en meer dan 4.700 beschrijvingen); Noord-Brabant: BHIC Den Bosch: reeks inventarissen, *Gewestelijke en departementale besturen Brabant 1795-1814* (29 archieven, meer dan 1.600 beschrijvingen). Vrijwel alle stadsarchieven zijn beschreven en beschikbaar voor onderzoek. De archieven van Groningen, Drenthe, Overijssel, Utrecht en Zeeland waren al eerder toegankelijk door middel van beschrijvende inventarissen.

¹⁵ Schama, *Patriots and liberators. Revolution in the Netherlands 1780-1813*, 269-270, 321. Kossmann, *The low countries, 1780-1940; De lage landen 1780-1940*.

Voor hem was het referendum echter slechts onderdeel van een besluitvormingsproces over een grondwet.¹⁶

In 2013 publiceerden Van den Berg en Vis een overzicht van de parlementaire geschiedenis van Nederland. In tegenstelling tot andere overzichtswerken over de geschiedenis van het Nederlandse parlement, lieten zij de geschiedenis beginnen in 1796 en niet in 1814. Omdat het parlement zijn grondslag vindt in de grondwet, worden die teksten systematisch besproken, evenals de wijze waarop die tot stand zijn gekomen. De twee referenda die leidden tot de *Staatsregeling 1798* komen in dat kader aan de orde.¹⁷

Het ontbreken van gegevens over achttiende-eeuwse referenda in Nederland in de politicologische literatuur is aldus opmerkelijk, omdat kerngegevens, zoals de data van de referenda, het onderwerp en de einduitslagen, in elk standaardwerk over de geschiedenis van Nederland zijn te vinden, ook in Engelstalige wetenschappelijke publicaties.¹⁸ De conclusie is dat uitsluitend historici in overzichtswerken over de politieke geschiedenis van Nederland in de periode 1780-1813, in een beperkt aantal alinea's, aandacht aan dit onderwerp hebben besteed. Summiere gegevens zijn te vinden, meestal in het kader van de beschrijving van het moeizame proces van totstandkoming van de eerste grondwet. Monografieën of wetenschappelijke artikelen over deze referenda ontbreken. Deze gebrekkige stand van zaken vormde voldoende reden om de schijnwerpers op dit onderwerp te richten.

§ 2 Archiefonderzoek: verzamelen van gegevens over de uitslagen

Wie het voornemen heeft onderzoek te doen naar twee referenda in de achttiende eeuw, komt onvermijdelijk voor de primaire vraag te staan naar wat bekend is over de uitslagen. Die uitslaggegevens vormen immers een belangrijke onderdeel van elk referendum. Aan de hand daarvan kunnen vragen over stemgedrag worden gesteld en wellicht uitspraken worden gedaan over de politieke mening van burgers, die al dan niet aan referenda deelnamen. Wat is daarover gepubliceerd? Colenbrander heeft in zijn bronnenpublicaties geen documenten met uitslagen opgenomen. Hij moet deze wel in het toenmalige Rijksarchief hebben ingezien,

¹⁶ Van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*.

¹⁷ Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 56-57, 68-69.

¹⁸ Palmer, *The age of democratic revolution*, II, *The struggle*, 192-204; Leeb, *The ideological origins*, 265, 267; Kossmann, *The low countries, 1780-1940*, 90-92; Schama, *Patriots and liberators*, 269-270, 321.

want hij publiceerde in zijn boek *De Bataafsche Republiek* enkele plaatselijke uitslagen met een korte duiding.¹⁹

De Gou heeft de einduitslagen gepubliceerd door de heruitgave van de officiële documenten.²⁰ Dat betrof de *proclamatie* van de Nationale Vergadering van 13 september 1797 met de uitslagen van de negen provincies waaruit de Bataafse Republiek bestond. De uitslag van het tweede referendum is bekendgemaakt door een *proclamatie* van het Uitvoerend Bewind van 6 mei 1798 met een einduitslag zonder uitsplitsing naar provincies. Door de aanvaarding van deze grondwet was een eenheidsstaat gecreëerd, ‘één en ondeelbaar’. Elke referentie aan negen voormalig autonome provincies moest worden vergeten, zo lijkt het. Omdat de uitslag op 1 mei 1798 was voorgelezen in de vergaderzaal van de Constituerende Vergadering, verschenen gegevens met provinciale uitslagen in kranten. Deze officiële uitslagen zijn in 1799 opnieuw gepubliceerd door Cornelis Rogge in zijn boek over de totstandkoming van de *Staatsregeling van 1798*.²¹ Alle historici en juristen hebben gebruik gemaakt van deze gepubliceerde gegevens.

Gedetailleerde gegevens over uitslagen van steden, dorpen en regio’s ontbreken in deze bronnenpublicaties. Onderzoek in bewaard gebleven krantencollecties laat zien dat lokale uitslagen zijn gepubliceerd, maar de gegevens zijn verre van compleet.²² Historici die studies hebben gewijd aan regionale of stedelijke ontwikkelingen geven soms informatie over lokale uitslagen met verwijzingen naar archiefbronnen. Bestudering van deze regionaal-historische literatuur leert, dat meer gedetailleerde gegevens over de uitslagen van de referenda in archieven bewaard zijn gebleven. De verschillende studies bieden echter een gefragmenteerd beeld en de vraag was of een (meer) compleet beeld te verkrijgen zou zijn door onderzoek in archieven naar bewaard gebleven uitslagen. Welke plaatselijke uitslagen zijn in archieven bewaard gebleven en hoe konden die worden opgespoord?

Om die vraag te beantwoorden is archiefonderzoek verricht naar niet gepubliceerde uitslagen. In de politieke wetenschap komt archiefonderzoek naar (kwantitatieve) gegevens

¹⁹ Colenbrander, *De Bataafsche Republiek*, 86-87 en noot 2. Zie ook de voorpublicatie van Colenbrander op deel II van zijn bronnenpublicatie in *De Gids* met dezelfde voorbeelden en cijfers: *De Gids*, 1906, 70: augustus, 315, noot 2. Zie <http://www.dbnl.nl>; idem Colenbrander, *Gedenkstukken II, Inleiding*, XXXIII, noot 2.

²⁰ De Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie II*, 575-582; De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798 II*, 454-456. Deze bronnenpublicatie met de uitslag van 1798 bevat drukfouten: 91 noot 50 tabel uitslag Drenthe (vgl. ook Kamphuis, *Stad en Lande tijdens de Bataafse Republiek*, 2005, 231 noot 196). idem 456: document 196A: verschillende plaatsen. Juiste gegevens van de uitslag: 454: document 168.

²¹ Rogge, *Geschiedenis der Staatsregeling*, 416, 561.

²² Voor deze studie is dankbaar gebruik gemaakt van de website van de Koninklijke Bibliotheek met gedigitaliseerde historische kranten: <https://www.delpher.nl/nl/kranten>. Alle historische kranten die worden geciteerd komen van deze website, behalve de *Dordrechtse Courant* (zie website RA Dordrecht) en de *Zwolsche Courant* (zie micro-fiches in het HCO Zwolle).

als grondslag voor onderzoek relatief weinig voor.²³ De aanpak vereist daarom enige toelichting.

Een dergelijk onderzoek, met als uitgangspunt gepubliceerde gegevens, begint met het stellen van organisatorische vragen. Wie waren bij de organisatie van de referenda betrokken? Hoe werden de uitslagen vastgelegd? Hoe en op welke wijze werd Den Haag geïnformeerd over uitslagen? Hoe en door wie werd de uitslag bekend gemaakt? Vragen die beantwoord kunnen worden door institutioneel onderzoek, waarbij de onderzoeker zich richt op instituties: overheidsorganen en ambtelijke organisaties die bij de organisatie van het referendum betrokken waren. (In sommige wetenschappelijke publicaties worden deze overheidsorganen, besturen of ambtenaren omschreven als ‘actoren’.) De gepubliceerde gegevens dwingen tevens tot onderzoek naar de rol en de functie van de Nationale Vergadering, de Constituerende Vergadering, het Uitvoerend Bewind en naar provinciebesturen, organisaties die als betrokkenen worden genoemd. Vervolgens moet worden vastgesteld of van deze instituties archieven bewaard zijn gebleven en waar die te vinden zijn. Onderzoek richt zich dan specifiek op archiefinformatie, beschikbaar via archiefinstellingen. Beide aspecten van onderzoek zijn nauw met elkaar verweven en interactief toegepast. Het verzamelen van deze contextinformatie is nodig om gegevens over referenda en uitslagen te kunnen opsporen. Voor het verzamelen van gegevens uit archieven is een formeel model ontwikkeld dat de relatie beschrijft tussen institutioneel onderzoek en archiefonderzoek (zie Bijlage 1).

Elk archiefonderzoek begint met een korte oriëntatie naar de mogelijkheden om tot resultaten te komen. De start hangt in hoge mate af van kennis die is opgedaan bij eerder literatuuronderzoek. De gedetailleerde uitslagen van de provincies Holland, Brabant, Gelderland, Utrecht en Zeeland uit 1797 zijn vrij eenvoudig te vinden door een adequate beschrijving in het archief van de constitutiecommissies.²⁴ Het zijn zogenoemde *stemlijsten*, overzichten waarmee de provinciebesturen de Nationale Vergadering informeerden over de uitslag van het referendum.²⁵ Uit de provincie Utrecht bleken brieven aanwezig te zijn van de plaatselijke besturen aan het provinciebestuur met de lokale uitslag. Aanvankelijk was volstrekt onduidelijk waarom de uitslagen van deze provincies juist in het archief van de

²³ Over archival historical research met voorbeeld van kwalitatief onderzoek: Dimiter Toshkov, *Research design in political science*, 143-144.

²⁴ NA Den Haag. Archief *Wetgevende Colleges* inv.nrs. 801-836, voor de uitslagen in het bijzonder: inv.nr. 829. Van de archieven van de twee constitutiecommissies bestonden aanvankelijk afzonderlijke inventarissen. In 1995 zijn deze archieven geïntegreerd in het bovenstaande archiefblok.

²⁵ Een stemlijst is een overzicht van de uitslag zoals die door provinciebesturen is geformeerd en geordend op basis van plaatselijke uitslagen.

constitutiecommissies zijn te vinden. De vondst van een deel van de gedetailleerde uitslagen was in ieder geval een belangrijke stimulans voor het verrichten van onderzoek naar de overige stemuitslagen. Het onderzoeksresultaat naar gedetailleerde uitslagen van het eerste referendum leidde uiteindelijk tot de conclusie dat die bewaard zijn gebleven.

De uitslagen van het tweede referendum konden, met uitzondering van de provincies Groningen en Overijssel, niet in het Nationaal Archief worden gevonden. De originele stemlijsten en processen-verbaal met de plaatselijke uitslagen zijn – om tot op heden onverklaarbare redenen – uit de archieven verdwenen waarin zij aanvankelijk waren opgenomen. Met behulp van het onderzoekmodel konden echter afschriften van deze lijsten worden gevonden in provinciearchieven. Voor het tweede referendum bleken uiteindelijk eveneens plaatselijke en regionale uitslagen, vrijwel compleet, bewaard te zijn gebleven. Door het onderzoek kwam overigens wel een klein aantal afwijkingen met de officiële uitslag aan het licht, veroorzaakt door correcties, dubbeltellingen of telfouten. Verder bleken uitslagen die te laat in Den Haag waren ontvangen, niet meer in de einduitslagen verwerkt te zijn. Besloten is om die wel mee te nemen in het onderzoek. (Zie verder hoofdstuk 4 en 5)

De verzamelde uitslaggegevens zijn vervolgens geordend in datamatrices, die zijn opgebouwd uit negen provincies en 948 onderzoekseenheden: steden, dorpen en plattelandsdistricten, die voor een groot deel overeenkomen met gemeenten, zoals die vanaf 1850 in Nederland bekend zijn. (De vijf datamatrices worden in deze studie verder aangeduid als *bronnenboek*)

Het grondgebied van de Bataafse Republiek bestaande uit negen provincies komt niet geheel overeen met dat van het moderne Nederland. Limburg, Zeeuws Vlaanderen en enclaves in Brabant en Gelderland maakten geen onderdeel uit van de Bataafse Republiek.²⁶ Daar zijn geen referenda gehouden.²⁷ Over het algemeen komen de grenzen van de negen provincies echter overeen met de huidige provinciegrenzen. De grote uitzondering betreft Holland, waar tussen 1805 en 1818 een reeks grenscorrecties heeft plaatsgevonden met Utrecht en Brabant. (De formele scheiding tussen Noord- en Zuid-Holland kwam pas in 1840

²⁶ Zie Bijlage 2 voor de verantwoording voor het kaartontwerp dat aan de basis heeft gelegen van kaarten die in deze studie zijn opgenomen.

²⁷ Voor Gelderland betreft dit regio's die deel uitmaakten van Pruisen en pas in 1816 zijn overgegaan naar Nederland: ambt Liemers (Zevenaar, Duiven), Wehl, (Stad en ambt), Huisen. Zie hiervoor: Wissing, *De eerste volksvertegenwoordigers van Gelderland in 1795*, met de daarin opgenomen kaarten: 275-281. Voor Brabant zijn dit in het bijzonder de zogenoemde '*Gecedeerde Landen*' die in 1800 door Frankrijk zijn overgedragen aan de Bataafse Republiek: Land van Ravestein, Megen, Boxmeer en Gemert. Bijzondere situaties voor Luyksgestel, Oeffelt en Bokhoven. Zie Bos-Rops, 'Van generaliteitsland tot provincie', 15-16, 25-26, in Sanders (ed.), *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse Tijd, 1795-1814*. Ramaer, 'De Fransche Tijd (1795-1813)', in: *Geschiedkundige atlas van Nederland*, 19-20.

tot stand.) Vooral de situatie in Brabant verdient aandacht. De noordwest hoek van Noord-Brabant, het grootste deel van de Langstraat en het land van Heusden en Altena behoorden in de periode 1795-1798 tot Holland. Omdat het grondgebied van Brabant in deze periode beperkter van omvang is dan die van de huidige provincie Noord-Brabant, wordt in deze studie consequent de aanduiding Bataafs-Brabant overgenomen, zoals in de periode 1795-1805 ook gebruikelijk was.²⁸

De 948 onderzoekseenheden worden in het vervolg van deze studie aangeduid met het begrip plaatselijk bestuur. Dat is de vlag die de lading dekt van een bonte verzameling benamingen van plaatselijke besturen en bestuurders in de periode 1797-1798, zoals municipaliteit, stadsbestuur, gemeentebestuur, parochie, dorpsbestuur, buurmeester, polderbestuurder, dorpsrechter, schout en schepenen, scholtes of intermediair administratief bestuur en zelfs kerkenraad van hervormd-gereformeerde gemeenten op het platteland van Groningen.²⁹ Lang niet overal bestond een algemeen bestuur op lokaal niveau dat gelijkenis vertoont met een gemeentebestuur zoals dat vanaf 1811 of 1850 vorm krijgt als functioneel onderdeel van een georganiseerde (eenheids)staat.

Deze gegevensverzameling maakt vergelijkend onderzoek mogelijk naar uitslagen op het niveau van 948 steden, dorpen en plattelandsdistricten. In de archiefbronnen met uitslagen ontbreken echter essentiële gegevens die in moderne publicaties van verkiezings- en referendumuitslagen vanzelfsprekend zijn. Om de uitslagen beter te kunnen interpreteren, zijn daarom aanvullende gegevens verzameld over het aantal inwoners en het aantal stemgerechtigden. Gegevens die noodzakelijk zijn om een begin van een analyse te kunnen maken. De vraag naar het aantal inwoners kon relatief eenvoudig worden beantwoord. In opdracht van de Staten-Generaal werd door de provinciebesturen in 1795-96 een volkstelling gehouden, waarvan de resultaten nodig waren voor de organisatie van de verkiezingen voor de (eerste) Nationale Vergadering. Het rapport met (summiere) gegevens over het aantal inwoners van de Bataafse Republiek is in 1796 uitgegeven.³⁰ Historici gaan ervan uit, dat deze gegevens betrouwbaar zijn. Op basis van die aanname zijn de aantallen inwoners per

²⁸ Zie voor de beschrijving van het grondgebied van Brabant, met alle grenswijzigingen en -correcties: Sanders (ed.), *Noord-Brabant in de Bataafs-Franse Tijd, 1795-1814*, in het bijzonder Bos-Rops, 'Van generaliteitsland tot provincie. Noord-Brabants grondgebied in de jaren 1793-1818', 15-47.

²⁹ In deze studie wordt principieel gekozen voor het begrippenpaar hervormd-gereformeerd voor de aanduiding van gemeenten of kerken van het Hervormd-Gereformeerde Kerkgenootschap. Het begrip 'Hervormde Kerk' kreeg pas overal vaste bedding na de invoering van het Reglement voor de Hervormde Kerk in 1816. In de periode 1795-1798 die hier wordt besproken noemden deze kerkelijke gemeenschappen zichzelf of hervormd of gereformeerd, zonder de lading die dat in de negentiende eeuw zou krijgen.

³⁰ *Volks-tellinge in de Nederlandsche Republiek, uitgegeven op last der commissie tot het ontwerpen van een plan van constitutie voor het volk van Nederland.*

stad, dorp of plattelandsdistrict opgenomen in de datamatrices met uitslagen (zie *bronnenboek*).

Het vaststellen van het aantal stemgerechtigden was echter een moeizame kwestie. Aan het einde van de achttiende eeuw bestond geen burgerlijke stand of behoorlijk ingerichte bevolkingsadministratie. Pas na het tweede referendum werden stemgerechtigden verplicht zich te registreren in een zogenoemd *stemregister*, conform de nieuwe grondwet. Bij de inschrijving diende de burger echter een politieke verklaring af te leggen, die - in moderne Nederlandse spelling - luidde: ‘ik verklaar te hebben een onveranderlijke afkeer van het stadhoudelijk bestuur, het federalisme, de aristocratie en de regeringloosheid’. Deze registratie van stemgerechtigde burgers was aldus bepaald niet neutraal te noemen en feitelijk onbruikbaar om bijvoorbeeld de opkomst vast te stellen. Want hoeveel burgers waren bereid een dergelijke verklaring van loyaliteit af te leggen? Lang niet iedereen, zoveel zal duidelijk zijn.

In de voorbereiding van verkiezingen en referenda was in het achttiende-eeuwse Nederland het begrippenpaar ‘apparente stemgerechtigden’ gangbaar. *Apparent* betekent: schijnbaar, blijkbaar, maar met een positieve connotatie: voor iedereen bijna met zekerheid waarneembaar, *op het oog* stemgerechtigd. Iemand die als burger op een bepaalde manier leefde, woonde en werkte moest wel voor stemgerechtigd worden gehouden. Iedere burger die schijnbaar voldeed aan de eisen van het stemrecht was zogenoemd *apparent* stemgerechtigd. Pas als hij daadwerkelijk wilde deelnemen aan een verkiezing of een stemming werd gecontroleerd of hij daadwerkelijk aan alle eisen voldeed. In 1797 moest de opgekomen burger een mondelinge verklaring afleggen voordat hij werkelijk mocht stemmen. Vóór het eerste referendum bestond dus geen formele registratie van stemgerechtigde burgers. Voor het tweede referendum was de situatie gewijzigd. *Apparente* stemgerechtigden die wilden deelnemen, dienden vooraf een verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’ te ondertekenen, voordat zij een uitnodiging kregen om aan het referendum deel te nemen. Die ‘verklaring’ liep vooruit op het stemregister dat plaatselijke besturen na aanvaarding van de nieuwe grondwet zouden moeten aanleggen. Cijfers over het aantal *apparente* stemgerechtigden uit de periode 1795-1798 ontbreken dan ook. Na 1798 zijn er cijfers over geregistreerde stemgerechtigden, maar die hadden een politieke verklaring moeten afleggen. Voor het vaststellen van de mogelijke opkomst bij twee referenda zijn de aantallen *geregistreerde* stemgerechtigden niet bruikbaar, te meer omdat er grote regionale verschillen bestonden in de bereidheid om de verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’ wel of niet af te leggen.

Wel zijn gegevens beschikbaar over het aantal stemgerechtigden uit 1801. In het kader van een referendum over de *Staatsregeling 1801* moesten plaatselijke besturen het aantal *apparente* stemgerechtigden, met de uitslag, naar Den Haag opsturen. In 1802 is die opgave nogmaals gevraagd voor de goedkeuring van de reglementen voor provinciebesturen. De aangetroffen cijfers zijn in het vervolg van deze studie echter met grote omzichtigheid gebruikt. Zonder bevolkingsadministratie of burgerlijke stand is het zeer de vraag of plaatselijke besturen in staat waren om het aantal *apparente* stemgerechtigden adequaat te berekenen. Uit onderzoek blijkt dat sommige stadsbesturen, zoals van Den Haag, Rotterdam en Dordrecht, hebben laten tellen; andere, zoals van Amsterdam en Utrecht, hebben geschat. Als de cijfers van het aantal *apparente* stemgerechtigden uit 1801, 1802 en 1805 met elkaar worden vergeleken, dan zijn er soms onverklaarbare verschillen die een uiting moeten zijn van onzekerheid. Met deze kanttekeningen zijn deze gegevens opgenomen in een afzonderlijke datamatrix (zie *bronnenboek*). Voor het vaststellen van de mogelijke opkomst bij de twee referenda kunnen de aantallen *apparente* stemgerechtigden aldus slechts met grote voorzichtigheid worden gebruikt, zeker op plaatselijk niveau.

Dit voorbereidende onderzoek leverde als belangrijke inzicht op dat in de periode 1795-1805 een fundamenteel verschil bestond tussen burgers die op basis van wet- en regelgeving in het bezit van stemrecht waren en zij die dit recht vervolgens daadwerkelijk konden of wilden uitoefenen. Het onderscheid tussen een stemgerechtigde en een stembevoegde burger is belangrijk.³¹ De burger werd pas stembevoegd als hij een (politieke) verklaring had afgelegd, aanvankelijk mondeling, later schriftelijk in een register of op een lijst. Slechts uit de jaren 1801-1805 zijn gegevens gevonden over het aantal *apparente* stemgerechtigden: burgers die het stemrecht bezaten, maar zich niet allemaal hadden geregistreerd.

Op basis van het archiefonderzoek zijn uiteindelijk vijf datamatrices geconstrueerd die in het *bronnenboek* zijn opgenomen en de basis vormen voor het onderzoek naar de uitslagen van twee achttiende-eeuwse referenda in 948 steden, dorpen en plattelandsdistricten: *datamatrix 1*: de uitslagen van twee referenda in absolute cijfers; *datamatrix 2*: de uitslagen van twee referenda met het aantal voor- en tegenstanders in percentages; *datamatrix 3*: de uitslagen van twee referenda omgezet naar cijfers per 500 inwoners; *datamatrix 4*: het aantal

³¹ Het onderscheid tussen een stemgerechtigde burger en een stembevoegde burger bestaat heden ten dage nog steeds, echter zonder politiek karakter. Een burger die komt stemmen en zijn stempas en/of geldig identiteitsbewijs niet bij zich heeft is stemgerechtigd, maar niet stembevoegd. Hij of zij wordt door het stembureau niet toegelaten tot de stemming.

geregistreerde stemgerechtigden dat de ‘verklaring van onveranderlijke afkeer’ in april 1798 heeft afgelegd; *datamatrix 5*: het aantal (apparente) stemgerechtigden 1801-1805.³²

§ 3 Uitslagenonderzoek: de onderzoeksvraag

Aan de hand van de uitslag kan stemgedrag worden beschreven. Uitslagen zijn geaggregeerde gegevens van gedragingen van individuele stemgerechtigden. Aan de hand van de uitslag komt informatie beschikbaar over de politieke mening van het electoraat. In principe *niet* van individuele burgers, maar van een *collectief*, geaggregeerd op het niveau van een stad, dorp of plattelandsdistrict. Het onderzoek richt zich dus op het stemgedrag van burgers samengevat op plaatselijk niveau. Met dit uitgangspunt bevindt deze studie zich in een specifieke niche van electoraal onderzoek: verkiezingsonderzoek gebaseerd op uitslagen.³³

Het kernprobleem van elk electoraal onderzoek is dat weinig bekend is van de motieven van stemmers bij het maken van keuzes. De grondslag van het stemgedrag, de antwoorden op de vraag naar het waarom, hangt veelal in wetenschappelijke mist. Politicologen hebben door enquêtes, interviews en panelgesprekken met individuele stemgerechtigden dat probleem ondervangen. Uitslagenonderzoek wordt daarom door politicologen niet zo vaak toegepast, omdat de mogelijkheden voor verklaringen van stemgedrag beperkt zijn. Hans Anker schreef: ‘Daar waar onderzoekers de keus hebben tussen individuele en geaggregeerde gegevens, geven zij in bijna alle gevallen de voorkeur aan individuele gegevens. Daarmee is het uitslagenonderzoek tot een soort van ‘second best’ optie geworden, het domein van al die onderzoekers die niet de beschikking hebben over gegevens van individuele kiezers. Hierbij kan met name worden gedacht aan historici, geografen en onderzoekers geïnteresseerd in gedrag bij lokale verkiezingen.’³⁴

Ondanks de relatief beperkte mogelijkheden om aan de hand van uitslagen stemgedrag te verklaren is dit onderzoek naar achttiende-eeuwers die over een grondwet stemden doorgezet, in de overtuiging dat gedetailleerde gegevens over stemgedrag beschreven op het

³² Het *bronnenboek* zal samen met dit proefschrift worden gedeponereerd bij de Universitaire Bibliotheken Leiden.

³³ Van Holsteyn en Irwin, ‘Onderzoek van kiezers en verkiezingen’, in: Hout en Pellikaan (ed.), *Leren van onderzoek. Het onderzoeksproces en methodologische problemen in de sociale wetenschappen*, 62-95, in het bijzonder 64; Van der Wusten, ‘Methoden en periodisering van uitslagenonderzoek’, in: *Compendium politiek en samenleving. Onderzoek van verkiezingsuitslagen*, A1500-3-A1500-6.

³⁴ Anker, ‘Over electoraal onderzoek’, in: *Socialisme en democratie*, 51.1 (1994) 3-14, in het bijzonder 4.

niveau van lokale gemeenschappen veel en bijzondere kennis over de publieke politieke opinie boven tafel kan brengen die vooralsnog ontbreekt.³⁵

Deze studie beoogt echter meer te zijn dan slechts uitslagenonderzoek. Dat kan ook niet anders voor een onderwerp dat ruim tweehonderd jaar geleden aan de orde is geweest. De politicoloog dient in een dergelijk geval de historische context van zijn studieobject te beschrijven. Zonder die context kan geen begin worden gemaakt met de interpretatie van de uitslagen. Een belangrijk onderdeel bestaat uit het geven van antwoorden op vragen naar de organisatie van een dergelijk referendum in de achttiende eeuw. Welke invloed had de organisatie op de uitslag? Heeft dat gevolgen voor de interpretatie? Hoe pakken politici en burgers een dergelijk project aan als zij dat voor de eerste keer moeten doen? Daarnaast krijgt communicatie bijzondere aandacht. Hoe werd een stemgerechtigde burger geïnformeerd in een tijdvak waarin media nog niet waren uitgegroeid tot massamedia? Hoe kon de burger zich een mening vormen over voorliggende constitutieontwerpen? Het uitslagenonderzoek is aldus een onderdeel van een brede historische en electorale studie geworden.

De uitwerking van het onderzoek is in belangrijke mate geïnspireerd door Gary King, Robert O. Keohane en Sidney Verba en hun *Designing social inquiry*, waarin grondslagen voor een onderzoeksontwerp zijn geformuleerd. De auteurs houden een pleidooi voor het overbruggen van het scherpe onderscheid dat zou bestaan tussen enerzijds kwantitatief-statistisch en anderzijds kwalitatief-beschrijvend onderzoek. Voor hen zijn dit slechts twee stijlen van onderzoek, die één 'logic of inference' hebben: één methode van redeneren, die leidt tot wetenschappelijke gevolgtrekkingen. Ongeacht of het onderzoek kwantitatief of kwalitatief van aard is, staat de onderzoeker voor de vraag om te kiezen uit beschrijvend of verklarend onderzoek. Maar: 'Description often comes first'.³⁶ Zonder goede beschrijving is verklarend onderzoek onmogelijk. Beide vormen van onderzoek dienen echter aan dezelfde regels te voldoen om te kunnen leiden tot wetenschappelijke conclusies. Beschrijvend onderzoek richt zich naar feiten die onbekend zijn. Uit het literatuuronderzoek is al gebleken, dat weinig bekend is over de twee referenda uit de achttiende eeuw. Deze omstandigheden

³⁵ Zie voor een recente publicatie op basis van uitslagen: De Jong, Van der Kolk en Voerman, *Verkiezingen op de kaart 1848-2010*. Zie voor een overzicht van het historisch verkiezingsonderzoek gebaseerd op uitslagen: De Smaele, 'Nieuwe tendensen in het historisch verkiezingsonderzoek', in: *Revue belge de philologie et d'histoire*, 81.2 (2003) 437-445.

³⁶ King, Keohane, Verba, *Designing social inquiry*, 34.

zorgden ervoor dat deze studie, als al een specifiek etiket nodig of wenselijk zou zijn, primair een beschrijvend karakter heeft.³⁷

Door het archiefonderzoek kon de vraag naar de beschikbaarheid van een (complete) verzameling uitslaggegevens op plaatselijk niveau bevestigend worden beantwoord. Op basis van deze verzamelde gegevens zal het stemgedrag worden beschreven en gepresenteerd met behulp van tabellen, diagrammen en kaarten, hulpmiddelen die deels afkomstig zijn uit de politieke geografie.³⁸

De resultaten van het archiefonderzoek geven de mogelijkheid voor vergelijkend onderzoek. In de sociale wetenschappen neemt vergelijkend onderzoek bijna vanzelfsprekend een centrale plaats in bij het verwerven van wetenschappelijke kennis. De uitslagen van twee referenda blijken in voldoende mate vergelijkbaar te zijn, zoals zal blijken. Zo ontstaat de mogelijkheid om historische wetenschappelijke kennis toe te voegen aan wat al bekend is (zie hoofdstukken 6, 7 en 8).

De uitslagen van twee referenda geven de mogelijkheid om de politieke mening in beeld te brengen van stembevoegde burgers over een ontwerp van grondwet dat onderdeel was van een politiek experiment om een nieuwe (democratische) staat te grondvesten. Het experiment betrof in de eerste plaats een fenomeen dat in de achttiende eeuw nieuw was: een document waaraan een bijzondere betekenis werd toegekend. Een geschreven grondwet waarin de inrichting van een politieke gemeenschap was vastgelegd in één uniek document, een schets voor de inrichting van staat en maatschappij die na aanvaarding bindend zou zijn voor alle burgers en voor alle functionarissen die een rol zouden spelen als kiezer, volksvertegenwoordiger, bestuurder, rechter, militair of rekenmeester. Geen constitutie die was gebaseerd op gewoonten, ongeschreven regels of een lange historische traditie, maar een tekst van een constitutie die zou ontstaan door openbaar debat in een speciaal daarvoor gecreëerde conventie, gekozen door stembevoegde burgers. De ontwerptekst zou uiteindelijk aan diezelfde burgers ter beoordeling worden voorgelegd ter finale besluitvorming. Dat was het ideaal van gelijke burgers die binnen een democratische staat, in alle vrijheid, zouden (aan)tonen zichzelf te kunnen besturen door middel van representatie, in het bijzonder in een republiek met een grotere oppervlakte dan de traditionele stadstaat, de enige vorm waarin

³⁷ Ik kan mij volledig vinden in een *voetnoot* van Arnon Grunberg in *de Volkskrant* van 16 augustus 2017: ‘wij moeten het menselijk gedrag nauwkeuriger beschrijven en minder verklaren’, waarbij hij verwijst naar Walter Benjamin.

³⁸ Zie: Taylor, Johnston, *Geography of elections*; Winkler, ‘Historische Wahlforschung’, in: Falter, Schoen (ed.), *Handbuch Wahlforschung*, 543-572.

(directe) democratie in de achttiende eeuw voor mogelijk werd gehouden, totdat de Verenigde Staten en Frankrijk lieten zien dat het ook anders kon.

Kortom, wat vonden de burgers van de Bataafse Republiek van twee ontwerpen van grondwet? De vraag die leidend is geweest in het navolgend onderzoek kan als volgt worden uitgeschreven: *wat was, aan de hand van stemuitslagen van twee referenda, het draagvlak onder stemgerechtigde burgers van de Bataafse Republiek over een geschreven grondwet, die als doel had staat en maatschappij te vernieuwen?*

Op het begrip ‘stemgerechtigde burgers’ dient nog nader te worden ingegaan. Dat betreft de groep burgers die in de Bataafse Republiek het stemrecht bezat en die groter was dan de groep die uiteindelijk stembevoegd was en deelnam aan de twee referenda. Stemgerechtigde burgers omvatten tevens de (grote) groep die *niet* stemde, of om principiële redenen, of omdat politiek hen niet interesseerde. Voor de politicoloog is het welhaast vanzelfsprekend dat in electoraal onderzoek tevens het gedrag van de groep niet-stemmers wordt geanalyseerd, zo ook in deze studie.

De opgave om het draagvlak voor een democratisch experiment vast te stellen, maar vooral ook om uitslagen te begrijpen en te duiden, leidde tot het verzamelen van veel gegevens, vooral uit archieven, die uiteindelijk in deze studie niet of nauwelijks een plaats hebben gekregen. Er was een scherpe afbakening nodig voor een helder betoog. Een aantal onderwerpen komt in deze studie derhalve niet of nauwelijks aan de orde. Dat betreft (1) de vergelijking van de Bataafse referenda met de twee referenda die in 1793 en 1795 in Frankrijk zijn gehouden; (2) de vergelijking van het Franse en het Bataafse kiesstelsel, beide gebruikt voor het organiseren van referenda; (3) verkiezingsuitslagen voor de eerste en tweede Nationale Vergadering; (4) de organisatie en de uitslagen van lokale en provinciale referenda over stedelijke en provinciale reglementen; (5) gegevens over het aantal burgers dat zich na de aanvaarding van de nieuwe grondwet in 1798 en vervolgens in 1803 inschreef in registers; (6) de verspreiding van het idee van democratie en van geschreven constituties; (7) de vergelijking van de politieke ontwikkeling in de periode 1795-1798 met de onderdrukte patriottische beweging in de periode 1784-1787; (8) een gedetailleerde beschrijving van feesten die werden georganiseerd naar aanleiding van de goedkeuring van het *Ontwerp van Staatsregeling* op 19 mei 1798 om zo het verwerven van legitimiteit in beeld te brengen. Allemaal onderwerpen die gelieerd zijn aan de studie van twee referenda in de achttiende eeuw. Genoeg voor vervolgonderzoek.

§ 4 Historisch onderzoek: beschrijving van de context

Om achttiende-eeuws stemgedrag te begrijpen, is een beschrijving nodig van de historische context. Die contextbeschrijving is analytisch opgepakt. Centraal staan stemmende burgers, van wie de stemmen terechtkomen in een uitslag. Daaromheen zijn vier denkbeeldige concentrische cirkels getrokken, die schillen van context betreffen.³⁹

De eerste schil rondom de stemmende burger is de *organisatorische* context. Hoe werden die twee referenda in de achttiende eeuw georganiseerd? Deze schil bevat een zo concreet mogelijke beschrijving van de feitelijke organisatie van de referenda, waarmee de burger in aanraking kwam als hij wilde stemmen (zie hoofdstuk 4 voor het referendum van 1797 en hoofdstuk 5 voor het referendum van 1798).

De tweede schil beschrijft de vormgeving van het electorale proces. Welke regels en procedures golden voor beide referenda? Het betreft de *institutionele* context, waaronder de eisen van stemrecht (zie hoofdstuk 3). De beschrijving van de institutionele context maakt het mogelijk om de vraag te beantwoorden of de uitslagen van de twee referenda met elkaar kunnen worden vergeleken. Welke procedures en regels waren identiek en welke weken af?

Referenda over grondwetten zijn onlosmakelijk verbonden met een besluitvormingsproces dat zich voor een groot deel afspeelt in een parlement of conventie. Daar bepalen politici of een grondwet aan burgers wordt voorgelegd, daar wordt bepaald of de uitslag van een referendum wordt gerespecteerd en de nieuwe grondwettelijke orde wordt geïmplementeerd. De derde schil bevat dan ook een beschrijving van de *besluitvormingscontext* die leidde naar ontwerpen van grondwet die in een referendum kunnen worden voorgelegd (zie hoofdstuk 2 en afsluitend hoofdstuk 9).

Ten slotte is de vierde schil die van de *ideologie* of *politieke theorie*. Waar kwam het idee vandaan om een geschreven grondwet te ontwerpen voor een (democratische) staat om die vervolgens aan burgers voor te leggen? Alleen al het idee dat een mens in staat zou zijn een – volgens sommigen door God gecreëerde – politieke orde vorm te geven, zou voor veel burgers voldoende reden zijn om bij voorbaat af te haken en niet deel te nemen aan een referendum (zie hoofdstuk 2 en de nabeschuiving).

³⁹ De definitie van het begrip context die hier wordt gebruikt is afkomstig uit de Oxford woordenboeken voor de Engelse taal: 'context = the circumstances that form the setting of an event, statement, or idea, and in terms in which it can be fully understood.' Een duidelijke en inspirerende beschrijving van het begrip context, met een beschrijving van de verschillende schillen van context rondom museumobjecten is van de oud-directeur van het Nederlands Openluchtmuseum: Jan Vaessen, 'Over context', in: *Jaarboek 1996 Nederlands Openluchtmuseum*, 1996, 11-29. Archivarissen over context: Horsman, Ketelaar, Thomassen. *Context. Interpretatiekaders in de archivaliek*, Jaarboek 2000, Stichting Archiefpublicaties.

Samenvattend wordt de historische context in deze studie meer analytisch dan chronologisch gepresenteerd: van feiten die dicht bij de stemmende burger liggen tot een abstract politiek idee, dat voor velen wellicht een ‘ver van hun bed show’ was, maar toch invloed kon uitoefenen om wel of niet te gaan stemmen, zelfs voordat een ontwerp van grondwet ter beoordeling lag.