



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 2

‘OM DOOR HET VOLK TE WORDEN ONDERZOGT EN GOED- OF AFGEKEURD.....’

Zo weinig bekend is over referenda in de achttiende eeuw, zo veel is geschreven over de totstandkoming van de *Staatsregeling 1798*. Die belangstelling stamt al uit de periode 1798-1799. Cornelis Rogge publiceerde in 1799 de *‘Geschiedenis der staatsregeling voor het Bataafsche Volk’*, waarbij hij gebruik maakte van op dat moment beschikbare openbare bronnen.¹ Een boek uniek in zijn soort, omdat de schrijver zich op de eerste plaats richt op de beschrijving van een besluitvormingsproces, en wel over een grondwet.² Zijn belangrijkste bron was het *Dagverhaal van de Handelingen van de Nationale Vergadering*, het eerste papieren monument van de parlementaire democratie in Nederland.³ Het *Dagverhaal* was het resultaat van een particuliere onderneming: journalisten schreven vanaf de publieke tribune een letterlijk verslag van de gebeurtenissen in de vergaderzaal. Het blad werd gedrukt aan de Bierkade in Den Haag door Van Schelle & comp., uitgegeven door Swart & comp. en vervolgens in het hele land verkocht.⁴ Voor de eerste maal konden burgers, niet alleen vanaf de publieke tribune, maar ook via een periodiek verschijnende krant, soms dagelijks, worden geïnformeerd over debatten die in de vergaderzaal plaatsvonden. Al snel was de verslaggeving zo adequaat en efficiënt, dat de representanten in de Nationale Vergadering hun toespraken toestuurden of correcties lieten opnemen.

¹ Cornelis Rogge (Amsterdam 1762-Zoeterwoude 1806) was remonstrants predikant. In 1796 nam hij een beroep aan in Leiden. Hij publiceerde theologische werken en schreef biografieën voor de jeugd over Michiel de Ruyter, James Cook en Hugo de Groot. Vanaf 1798 was hij (eind)redacteur van het nieuwe tijdschrift voor het lager onderwijs, uitgegeven onder auspiciën van ambtenaren van binnenlandse zaken en onderwijs. Het eerste tijdschrift dat zich uitsluitend richtte op het (lager) onderwijs.

² De auteur had al naam gemaakt met een meer journalistieke publicatie over de politieke gebeurtenissen die vooraf gingen aan het voornemen een grondwet te schrijven. Als remonstrants predikant in Leiden had hij uitstekende contacten met de remonstrantse hoogleraar Jan Konijnenburg, lid van de tweede en derde constitutiecommissie.

³ Zie: *Dagverhaal der handelingen van de Nationale Vergadering representeerende het Volk van Nederland; van de tweede Nationale Vergadering; van de Nationale en Constituerende Vergadering representeerende het Bataafsche Volk*.

⁴ Naast het *Dagverhaal* bestaan de *Decreeten van de Nationale Vergadering*. Deze *Decreeten* bevatten de officiële besluiten en rapporten van de Nationale Vergadering en werden gedrukt door 's-Lands drukkerij. Per vergadermaand verscheen één deel. De datum van publicatie liep ver achter bij het vergaderschema van de Nationale Vergadering. De *Decreeten* bevatten *geen* bijdragen van individuele leden van de Nationale Vergadering in de debatten. Voor de bestudering van de gang van zaken in de vergaderingen dienen beide bronnen gecombineerd te worden gebruikt: voor de debatten het *Dagverhaal* en voor officieel vastgestelde besluiten en ingediende rapporten de *Decreeten*.

Colenbrander bracht in zijn bronnenpublicatie in 1906 documenten in de openbaarheid die iets lieten zien van de gang van zaken achter de schermen. Dat betrof in het bijzonder de tweede en derde fase van de besluitvorming, nadat het *Ontwerp van Constitutie* in het eerste referendum was gesneuveld. De besluitvorming over het *Ontwerp van Staatsregeling* vond achter vrijwel gesloten deuren plaats en daar was weinig over bekend. De invloed van Frankrijk, in het bijzonder de Franse ambassadeur, werd breed uitgemeten, zeker in de populaire samenvatting die Colenbrander in 1908 publiceerde onder de titel *De Bataafsche Republiek*.

De Gou publiceerde in 1975 de notulen van de eerste constitutiecommissie die de secretaris in 1797 mee naar huis had genomen.⁵ Zo kwamen gespreksverslagen in de openbaarheid, die tot dan toe (vrijwel) onbekend waren gebleven. Dat wijzigde het beeld over politici die betrokken waren geweest bij het ontwerpen van de eerste grondwet voor Nederland. Met grote betrokkenheid en motivatie hadden zij in die commissie hun werk gedaan, zo bleek. Als vervolg publiceerde De Gou in de jaren 1983-1997 (deels opnieuw) alle beschikbare bronnen over de besluitvorming over alle grondwetten uit de periode 1796-1806, zodat een meer afgewogen beeld kon ontstaan over de gang van zaken in deze periode van de geschiedenis van Nederland, mede door de inleidende en toelichtende teksten.

Mede op basis van al dit materiaal schreven Van den Berg en Vis een overzicht van de parlementaire geschiedenis van Nederland, die zij in 1796 lieten aanvangen, met een uitstekend overzicht van de besluitvorming die leidde tot de *Staatsregeling* van 1798.⁶ Het proefschrift van Joris Oddens over ‘het eerste parlement van Nederland 1796-1798’ beschrijft in detail de besluitvorming in de Nationale Vergadering, in het bijzonder ook de behandeling van de ontwerpen van grondwet, die vervolgens aan een referendum werden onderworpen.⁷ Voor de beschrijving van het hele besluitvormingsproces dat leidde tot de *Staatsregeling 1798* wordt in deze studie vooral naar deze literatuur verwezen. Hier kan worden volstaan met enkele hoofdlijnen, waarbij op twee aspecten nader wordt ingegaan: waar kwam het idee vandaan om een grondwet aan een referendum te onderwerpen, en op welke wijze kreeg het referendum een plaats in het besluitvormingstraject?

⁵ In internationaal perspectief zijn die notulen met de daarin vastgelegde gedachtenwisseling over tal van constitutionele onderwerpen bijzonder. Van de constitutiecommissies in Frankrijk uit de periode 1790-1800 zijn geen notulen gemaakt of bewaard gebleven. Van de beraadslagingen van de Amerikaanse grondwetcommissie mochten geen verslagen worden gemaakt. De gang van zaken is later gereconstrueerd aan de hand van notities van leden, briefwisselingen en biografische aantekeningen.

⁶ Van den Berg en Vis, *Parlementaire geschiedenis*, 47-94.

⁷ Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*.

§ 1 Een nieuw verschijnsel: een geschreven grondwet

Vanaf het laatste kwart van de achttiende eeuw begon de geschreven grondwet aan een opmars. Eerst in Noord-Amerika (de dertien staten en de Unie) en vervolgens via Frankrijk in Europa, zodat na verloop van tijd bijna alle moderne, onafhankelijke staten in het bezit zijn van een dergelijk document. Het startpunt was een prille vorm van democratie: burgers of hun vertegenwoordigers stemden uitdrukkelijk in met nieuw ontworpen constitutieteksten in conventies of door referenda.

Grondwetspecialisten classificeren een geschreven grondwet als een verschijningsvorm tegengesteld aan een ongeschreven constitutie, die bestaat uit een samenstel van ongeschreven regels en gewoonterecht, aangevuld met wetten, die samen de staatsinrichting van een land vormen. Allerlei omschrijvingen zijn in gebruik om dit onderscheid aan te geven: grondwet of constitutie, ‘constitution as function versus constitution as form’, constitutie of constitutionele orde.⁸ Zo had de Republiek vóór 1795 de Unie van Utrecht en daarnaast een reeks regels die de constitutie van de staat bepaalden, waaronder het (betwiste) erfelijk stadhouderschap voor de Oranjes.

In deze studie wordt consequent het begrip ‘grondwet’ gebruikt voor het document waarin de staatsinrichting van een land op papier werd vastgelegd. Het begrip ‘constitutie’ is meer dan dat ene unieke document en heeft mede betrekking op constitutioneel gewoonterecht en constitutionele regels die niet door formele (grond)wettelijke procedures in een grondwet zijn vastgelegd.⁹ Bij de stichting van een nieuwe staat, bij de vaststelling van de eerste grondwet en de creatie van nieuwe staatsorganen spelen deze regels allicht nauwelijks een rol.

In deze studie wordt de ‘gedrukte grondwet’ bovendien gezien als een uitzonderlijk verschijnsel, als een bijzondere vorm van een ‘geschreven grondwet’. Gedrukt om massaal te worden verspreid, bedoeld om buiten de kleine kring van politici en juristen te geraken. Bijzonder omdat in een beginnende democratie de burger moet weten wat de grondregels zijn van de samenleving waarvan hij deel uitmaakt. Uitzonderlijk omdat het referendum over een ontwerp van grondwet deel uitmaakt van de stichtingsakte van een nieuwe staat.

⁸ Elkins, Ginsburg, Melton, *The endurance of national constitutions*, 36-64; Van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, 15-63; Velema, ‘Revolutie, Republiek en Constitutie. De ideologische context van de eerste Nederlandse Grondwet’, in: Van Sas, Te Velde, (ed.) *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, 21-25; Van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*.

⁹ Dat betreft bijvoorbeeld *Het Reglement van Orde* voor de Eerste en Tweede Kamer, die tot het constitutioneel recht worden gerekend, maar geen onderdeel zijn van de Grondwet.

Het drukken en verspreiden van grondwetsteksten was in de achttiende eeuw verbonden met een specifiek politiek ideaal. Politici die na oorlog en revolutie op het regeringskussen kwamen, keerden de voorafgaande periode radicaal de rug toe en voelden zich geroepen tot het idee dat zij een nieuwe staat zouden stichten en inrichten. Door te stemmen sloten burgers met die staat in oprichting een sociaal contract of, zoals het wel werd genoemd, een maatschappelijk verdrag. Zij verbonden zich als het ware met die nieuwe staat, accepteerden algemeen maatschappelijke regels en kregen in ruil daarvoor rechten en plichten. Als (in)stemmende burgers gingen zij collectief een overeenkomst aan, een maatschappelijk verdrag, en werkten zo mee aan de constructie en constituering van die nieuwe staat. Dat allen omvattende collectief van burgers droeg een bijzondere naam: *de natie*.

In Frankrijk en in de Franse taal kreeg het woord *nation* een bijzondere en geladen betekenis. De natie van burgers was het (revolutionaire) alternatief voor de politieke orde van het ancien régime. De burgers, de lagere adel en de pastoors stonden als één natie tegenover het verslagen koningschap, de (machteloze en deels gevluchte) adel en de (ingestorte) kerkelijke hiërarchie. De nieuwe natie werden deugden van een hogere orde toegedacht, toegerust met een andere publieke moraal, zichtbaar uitgedragen door een nieuwe militaire macht, die van de militeiegers. Wie als ‘burgerkoning’ daarvan geen deel wenste uit te maken, wie als aristocraat geen afstand wilde doen van adellijke en feodale voorrechten, wie als geestelijke niet ondergeschikt wilde zijn aan de natie door het afleggen van een civiele eed van trouw, wie geen dienst nam in een leger dat het volk moest verdedigen en zijn waarden uitdragen, die was van de natie uitgesloten, en bijgevolg van de staat. Door die combinatie van natie en staat ontstond voor inwoners van een land die zich niet konden of wensten te schikken naar de normen en opvattingen van de nieuwe natiestaat een dreiging van (strafrechtelijke) vervolging, deportatie, emigratie, uitsluiting en zuivering. De Franse revolutie creëerde alzo met de Franse natiestaat niet alleen democratie en constitutionele orde, maar ook dictatuur en terreur.

Het collectief van burgers kreeg in Nederland als naam: *het Bataafse volk*. Anders dan in het Frans kreeg het begrip *natie* in het Nederlands niet zo’n geprononceerde inhoud met een bijzondere gevoelswaarde, mogelijk omdat in de Republiek geen strijd gevoerd hoefde te worden tegen koningschap, adel en katholieke hiërarchie. Hier was de beweging voor een nieuwe politieke orde gericht tegen de hoofdzakelijk stedelijke aristocratie, de adel op het

platteland, tegen de (erfelijke) functie van stadhouder, tegen versplintering en provincialisme. ‘Het volk’ overheerste in het spraakgebruik ‘de natie’.

Meer was het bijvoeglijk naamwoord ‘nationaal’ in opkomst. Er zou een *Nationale Vergadering* bijeen worden opgeroepen in plaats van een ‘algemene’ vergadering, waarover in 1795 nog werd gesproken, of van een ‘grote’ vergadering zoals in de zeventiende en achttiende eeuw gebruikelijk was.

Het idee van een natie als drager van een staat was een achttiende-eeuws politiek concept. Er werd één volk onder verstaan, een gemeenschap gegroeid en samengebracht door het historische lot, verbonden door een gedeeld verleden, met een gezamenlijke taal en cultuur. Misschien ook met een gedeelde religie. Het was deze natie die bereid moest zijn op te treden als collectieve drager van die nieuwe staat. De gedrukte grondwet was hierbij de concretisering en visualisering van een maatschappelijk verdrag. Het referendum fungeerde als middel van collectieve acceptatie van dat verdrag. De instemmende burger kreeg daarvoor het contract daadwerkelijk in handen. Hij hielp mee aan de stichting van een nieuwe staat, met een nieuwe politieke orde. Het bezit van een geschreven grondwet was voor een staat het ultieme bewijs dat het verdrag tussen natie en staat bestond. Burgers toonden bereid te zijn die staat in stand te houden door het betalen van belastingen en het verstrekken van leningen, door die gewapenderhand te willen verdedigen en door het vervullen van politieke en bestuurlijke functies. Ook de individuele burger kon dit contract accepteren: op het moment dat hij zijn naam eigenhandig inschreef in een register om zo een volwaardig lid – een staatsburger – te worden van die politieke gemeenschap. Het bezit van een acte van burgerschap en een gedrukte grondwetstekst waren de ultieme bewijsstukken van lidmaatschap respectievelijk het bestaan van de Bataafse natie en het Bataafse volk.

Op het einde van de achttiende eeuw kwam in samenhang hiermee het idee van het volk als grondwetgevende macht op, verbonden met het politieke concept van volkssoevereiniteit. De politieke macht berust uiteindelijk bij het volk, praktisch gezien bij dat deel van het volk dat stemgerechtigd was. Die grondwetgevende macht van het volk kende twee stadia: de *constituerende* of oorspronkelijke grondwetgevende macht en de *geconstitueerde* grondwetgevende macht. De constituerende grondwetgevende macht is het theoretische concept dat de macht bij het volk berust om een ontwerp van grondwet goed te keuren als er nog geen grondwet is. Een situatie die ontstaat na de instorting van een politiek

regime of na het ontstaan van een nieuwe politieke orde als gevolg van oorlog of revolutie.¹⁰ Een situatie die politici in de regel snel willen afsluiten, omdat zij anders moeten regeren en besturen in een machtsvacuüm vol onzekerheid. Een goedgekeurde grondwet maakt een formeel einde aan oorlog of revolutie en moet orde en vrede brengen.

Referenda in politieke onzekerheid en chaos hebben een andere betekenis dan *constitutionele* referenda. Een constitutioneel referendum vindt zijn grondslag in een functionerende grondwet, waarin is vastgelegd hoe die kan worden gewijzigd en op welke andere momenten het volk wordt betrokken bij politieke besluiten in de vorm van referenda. De twee referenda uit de achttiende eeuw behoren echter tot de zeldzame groep van *constituerende* of *grondwetgevende* referenda. Referenda die niet door een grondwet (kunnen) worden geregeld en daarom in het geheel van referenda een uitzonderingspositie innemen.

Aan het idee van een maatschappelijk verdrag voor een staat in oprichting zaten haken en ogen. Want op welk recht is het besluit gebaseerd om personen een ontwerp van grondwet te laten schrijven, als die nieuwe staat niet bestaat en die politieke natie nog gecreëerd moet worden? Op welke manier worden in een overgangperiode personen gevonden die het ontwerp van grondwet kunnen en mogen schrijven? Wie heeft als burger een voldoende zelfstandig oordeel om een sociaal contract te mogen aangaan? Wat te doen met burgers die dat contract weigeren? Hoe kunnen nieuwe generaties aan een grondwet worden gebonden, als zij niet betrokken zijn bij de totstandkoming daarvan? Op verschillende momenten in de periode 1795-1798 kwamen deze en verwante vragen aan de orde tijdens het besluitvormingsproces voor de eerste grondwet voor Nederland.

Het idee van een sociaal contract heeft daarnaast vergaande gevolgen voor de betekenis van een referendum. Een referendum over een grondwet voor een staat in oprichting koerst bijvoorbeeld – bijna dwingend – naar goedkeuring. Afwijzing heeft existentiële gevolgen, omdat een staat in oprichting zonder goedgekeurde en breed geaccepteerde grondwet geen recht van zelfstandig bestaan heeft. Zo'n staat bezit niet de legitimiteit om zich te handhaven in de internationale orde. Wie uitgaat van dit politieke idee, staat voor de noodzaak een goedgekeurde grondwet te creëren, gedragen in een maatschappij van vrije burgers.

Het was daarbij overigens niet noodzakelijk dat *alle* inwoners van een land deelnamen aan een referendum over een grondwet. Het contract moest vooral gedragen worden door de meerderheid van burgers die daadwerkelijk bereid en in staat waren om de nieuwe staat in

¹⁰ Deze politieke theorie is ontwikkeld door de Franse politicus Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836).

financieel, militair en politiek opzicht te dragen. Deze *actieve* burgers accepteerden de aanwezigheid van *passieve* burgers die niet in staat waren om één van die rollen te vervullen. Zij vertegenwoordigden hen in de fase van constituering. Door de acceptatie van de nieuwe constitutionele orde, het (kunnen) betalen van (directe) belastingen, het verplicht of vrijwillig opnemen van de wapens, het kunnen lezen en schrijven (van de standaardtaal van de nieuwe eenheidsstaat!), kon de inwoner of burger zijn passiviteit omzetten en deelnemen aan de politieke besluitvorming binnen de grondwettelijke grenzen. De gedetailleerde uitwerking van dit idee van burgerschap is terug te vinden in de regelgeving voor het stem- en kiesrecht en de discussies daarover: wie hoort wel en wie hoort niet tot het Bataafse volk (de natie), wie mag wel of mag niet stemmen?

De grootste illusie van de aanhangers van deze politieke visie was het idee dat het oprichten van de nieuwe staat en de bijbehorende grondwet plaatsvond in een politiek of maatschappelijk vacuüm. Niets was minder waar. In de realiteit bestond een politieke gemeenschap, met regels, tradities en een publieke moraal, die ondanks oorlog en revolutie overeind was gebleven. Voor de Bataafse Republiek was dat de Republiek der Verenigde Nederlanden, die ruim tweehonderd jaar had gefunctioneerd. De generatie politici die in 1795 door nieuwe politieke en democratische ideeën werd aangeraakt, diende vooral een strijd te voeren tegen de last van dit verleden, de gewoontes en de tradities, kortom de geest en de praktijk van het *ancien régime* dat deze politici verfoeiden, maar wel erfden.

In 1797 en 1798 zagen mensen in de Bataafse Republiek een grondwet in gedrukte vorm liggen in winkels en herbergen of aangeplakt aan muren en borden. Een publicitaire campagne begeleidde de referenda, zodat het onderwerp haast niemand kon zijn ontgaan. Aanplakbiljetten met teksten, boekjes voor een paar stuivers te koop in de boekwinkel, terinzagelegging in kerken en kroegen, bijlagen bij kranten, pamfletten, brochures. Als men niet kon lezen, dan kon men de grondwetsteksten wellicht horen voorlezen: stads- en dorpsbodes, onderwijzers of predikanten lazen proclamaties naar oude gewoonte af vanaf puin van stadhuizen, op kansels in kerken of voor deuren van kerken en gerechtshuizen. Op de dag van het referendum zou het ontwerp van grondwet in de vorm van een boekje in het stemlokaal liggen.

Het eerste ontwerp van 1797, dat werd afgewezen, droeg als titel '*Ontwerp van Constitutie voor het Bataafsche volk door de Nationale Vergadering ter goed- of afkeuring aan het zelve volk voorgedragen*'. Het tweede, aanvaarde ontwerp van grondwet uit 1798

droeg als titel: ‘*Ontwerp van Staatsregeling voor het Bataafsche Volk door de Constitueerende Vergadering, ter goed- of afkeuring aan hetzelfde volk voorgedragen*’.

Dat het volk zich aangeduid zag als ‘het Bataafsche volk’ was geen vanzelfsprekende zaak, maar het resultaat van een hoofdelijke stemming. Met 66 stemmen voor en 41 tegen koos de Nationale Vergadering, representerende het volk van Nederland, op 11 januari 1797 voor de titel *Plan van constitutie voor het Bataafsche volk* in plaats van *Plan van constitutie voor het Nederlandsche Volk*, zoals de constitutiecommissie nog had voorgesteld.¹¹ De Brabantse representant Van Hooff formuleerde in dat debat in bondige termen zijn redenen, die ook voor de meerderheid doorslaggevend bleken:

‘ik prefereere ook te stellen het Bataafsche Volk in plaats, voor eerst, om de Vereenigde Nederlanden te vergeeten, ten tweede, om dat wij reeds onder den naam van Bataafsche Republiek bij de Republiek van Frankrijk te boek staan en dat wij, onder de benaming der Bataven, door Frankrijk zijn vrij geworden en de Alliantie hebben gesloten’.¹²

De term ‘Bataafse republiek’ was met de Franse legers, schrijvers en vluchtelingen in 1795 meegevoerd en meegewaaid. Voordat de Fransen in 1792 hun Republiek uitriepen, bestond ‘De Republiek der Verenigde Nederlanden’ al eeuwenlang. De Fransen moesten aan die bijzondere republiek een bijvoeglijk naamwoord toevoegen om die te onderscheiden van hun nieuwe Franse Republiek, *une et indivisible*. En de inwoners van die republiek stonden in Frankrijk nu eenmaal bekend als *Bataves*.

Van Hooff gebruikte overigens nog een ander argument. Hij was in de Nationale Vergadering één van de pleitbezorgers van de eenheidsstaat: geen Verenigde Nederlanden, maar een geünificeerde staat was zijn ideaal. En dan kon die staat maar beter een nieuwe naam krijgen, die niet geassocieerd kon worden met de oude Republiek, zeker niet voor een Brabander die de Republiek had ervaren als bezetter en onderdrukker.¹³ Zo verschenen de woorden ‘Het Bataafsche Volk’ op de titelpagina van het eerste ontwerp van grondwet.

¹¹ Het debat over de titel van de ontwerpgrondwet vond op 11 januari 1797 plaats in de Nationale Vergadering. Voor verslag en besluit: *Dagverhaal IV*, nr. 320 (13 januari 1797), 413-415; Resultaat van de hoofdelijke stemming: 66 voor en 41 tegen in: *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 11 Januari 1797, 11 januari 1797, 161.

¹² *Dagverhaal IV*, nr. 320 (13 januari 1797) debat van 11 januari, 414.

¹³ Eén element kwam in de argumentatie van Van Hooff niet naar voren, maar speelde onderhuids een rol in het debat. Het begrip ‘het Nederlandse volk’ had een ideologische lading, omdat deze aanduiding vooral werd gebruikt door predikanten en daarmee onderdeel was van een zich vormend alternatief protestants natiebeseef.

Luuk van Middelaar beschreef een dergelijke overgangspassage naar een nieuwe politieke orde in de Verenigde Staten in 1787: dit is ‘het precieze moment dat het volk de staat scheidt en de staat het volk’.¹⁴ Eénmaal een overgang passeren was in de Bataafse Republiek echter niet genoeg, want ruim een jaar later, nog steeds in een land zonder grondwet, moest door de parlementaire omwenteling van 22 januari 1798 dit idee opnieuw worden bevestigd door wijziging van de titel van het hoogste representatieve orgaan voor die staat in oprichting: *De Nationale Vergadering representerende het volk van Nederland* verviel en daarvoor in de plaats kwam *de Constituerende Vergadering representerende het Bataafsche Volk*.¹⁵ Zo werd die overgangspassage naar een nieuwe staat overgedaan, mede als gevolg van de verwerping van het eerste ontwerp van grondwet. Vanzelfsprekend stonden vervolgens de woorden ‘het Bataafsche Volk’ prominent gedrukt op de voorpagina van het tweede ontwerp van grondwet.

De titels van de twee ontwerpen van grondwet zijn veelzeggend: geen grondwet voor een staat, een republiek of een koninkrijk, maar *voor* het volk. Die opschriften drukken treffend het ideaal van de achttiende-eeuwse democraten uit. Het volk geeft zichzelf een grondwet, richt een nieuwe staat in en bepaalt hoe hij in het vervolg geregeerd wil worden. Dat was het nieuwe idee: het ‘Bataafse volk’ zal de staat constitueren, naam geven aan ‘de Bataafse Republiek’ en vervolgens als creërende natie drager worden van de nieuwe constitutionele orde. De titelpagina’s tonen het politieke gedachtegoed van de grondwetgevende macht van het volk.

Die macht van het volk was trouwens niet absoluut, ongebonden, of onbeperkt. De openingszin van de staatsregeling van 1798 luidt: ‘*Het Bataafsche Volk zig vormende tot eenen ondeelbaaren staat en bezeffende dat het voornaame bederf van alle regeeringen gelegen is in de miskennis der natuurlyke en geheiligde regten van den mensch in maatschappy verklaart de navolgende stellingen als de wettige grondslag waarop het zyne staatsregeling vestigt...*’. De staat in oprichting was niet almachtig, het volk niet oppermachtig en de nieuwe grondwet gaf geen onbeperkte macht. Het besef dat regeringen in hun daden gebonden, ondergeschikt en beperkt horen te zijn aan verklaringen van de rechten van de mens en burger en aan democratische principes, dat was eveneens onderdeel van het achttiende-eeuwse democratie-ideaal.

¹⁴ Van Middelaar, *De passage naar Europa*, 126.

¹⁵ *Decreeten Constituerende Vergadering*, Deel 1 Januari 1798, 22 januari.

Hoe werden deze fraaie politiek-filosofische ideeën vorm gegeven in de politiek van alle dag?

§ 2 Het referendum-idee wordt geïntroduceerd

Het Franse leger dat in de winter van 1794-1795 de bevroren rivieren van de Republiek overstak, had een ‘verklaring’ van Franse volksvertegenwoordigers bij zich, die werd gedrukt en verspreid. De ‘représentants-en-mission’, die als politiek-commissarissen Franse legers vergezelden, verklaarden namens het Franse volk als vrienden te zijn gekomen, de wetten van het land te willen respecteren en de onafhankelijkheid van de Republiek te willen handhaven. De publicatie, in vergaderzalen en vervolgens vanaf stad- en gerechtshuizen voorgelezen en aangeplakt, eindigde als volgt: ‘t Bataafsche volk gebruik maakende van zyn oppergezag, zal alleen kunnen veranderen of verbeteren de inrigting van zyne Regering.’¹⁶ Op deze manier werd volkssoevereiniteit en de mogelijkheid van wijziging van de bestaande constitutie geïntroduceerd. Deze grondregel zou verandering van de constitutie mogelijk maken. De Franse Republiek liet het veranderen of verbeteren over aan het volk van Nederland. Pas na het sluiten van het Alliantieverdrag met Frankrijk op 25 mei 1795 wist de Bataafse Republiek zich echter verzekerd van haar zelfstandigheid, overigens tegen betaling van een fors bedrag ter tegemoetkoming voor gemaakte kosten en nog te voorziene (militaire) uitgaven.

In dezelfde maand januari 1795 verscheen in Amsterdam een boekje met de Franse Verklaring van de Rechten van de Mens, niet de bekende universele verklaring van 1789, maar die van 1793, de preambule van de Franse grondwet uit dat jaar.¹⁷ Tegelijkertijd werden twee affiches met dezelfde tekst te koop aangeboden, de een in het Frans, de ander in het Nederlands.¹⁸ Deze Verklaring verwoordde het principe van grondwetsherziening als een democratisch recht: ‘artikel XXVIII: Een volk heeft altoos het recht zijne Constitutie te kunnen overzien, verbeeteren en veranderen. Het tegenwoordige Geslacht kan de aanstaande Generatien niet aan zijne Wetten onderwerpen.’¹⁹ De tweede zin was het antwoord op de ongeschreven constituties, gebaseerd op conventies en gewoonten, die als vanzelfsprekend

¹⁶ *Aan 't Bataafsche Volk. De vertegenwoordigers van 't Fransche volk, gezonden bij de Legers van 't Noorden, en van Sambre en Maas.* Amsterdam 20 januari 1795. Ondertekend door Gillet, Bellegarde, J.B. Lacoste, Joubert, Portier de l'Oise. Met een kleine wijziging als preambule bij de capitulatievoorwaarden van Zeeland, eveneens gedrukt, voorgelezen en aangeplakt, 3 en 4 februari 1795. Dezelfde verklaring in het Nederlands en Frans gepubliceerd in Zwolle 6 februari 1795 voorgelezen in de vergadering van de representanten. Op verzoek van de Franse generaal publiceert de stad Deventer deze verklaring op 7 februari 1795.

¹⁷ Zie voor de tekst Van der Burg en Boels, *Tweehonderd jaar rechten van de mens in Nederland*, 59-62.

¹⁸ *Vrijheid, Gelijkheid, Broederschap. Verklaaring der Rechten van den Mensch, zoo als dezelve bij de Conventie is Aangenomen, op den 23 Juny, 1793.*

¹⁹ In het Frans: artikel XXVII: ‘Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer, & de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir á ses loix les générations futures.’

golden voor toekomstige generaties en op basis van gewoonten en ongeschreven regels konden worden aangepast. Het artikel formuleerde weliswaar het fundamentele recht van wijziging van een bestaande constitutie, maar een referendum was daarmee nog niet het vanzelfsprekende gevolg. Het artikel bevatte echter de kiem waaruit het referendum zou ontstaan.

Zowel de Verklaring aan het Bataafse volk als de Franse Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger uit 1793 kregen een doorwerking in de politiek van de Republiek. Het begon in Holland. Het nieuwe provinciebestuur, de *Provisionele Representanten van het Volk van Holland*, benoemde na de machtsovername in januari 1795 een commissie van vier personen met de opdracht een tekst te redigeren gericht aan het volk van Holland.²⁰ Op 31 januari 1795 stelde het provinciebestuur de publicatie vast die bekend zou worden als de Hollandse ‘Verklaring van de Rechten van den Mensch en Burger’. Naast een beschrijving en opsomming van grondrechten bevatte de tekst een verantwoording over politieke daden: ‘De provisioneele Representanten van het Volk van Holland, aan hunnen Medeburgeren menende schuldig te zyn, een plegtige verklaring van de gronden, op welke hunne daden en handelingen berusten’. Politici wilden hun revolutionair optreden rechtvaardigen en beriepen zich op universele grondrechten. Waar haalden zij immers anders het recht vandaan om de bestaande (deels ongeschreven) constitutie van een land te wijzigen?

Aan de opsomming van grondrechten ging de formulering van democratische principes vooraf. Eerst onderschreven zij het principiële uitgangspunt van een representatieve democratie: ‘Dat wy volkomen overtuigd zijn, dat de magt, welke ons toevertrouwd is, alleenlyk berust, en dat wy die ook alleen hebben ontvangen, van de vrye keuze onzer Medeburgeren: dat geen Oppergezag by ons, maar dat de eigenlyke Souverainiteit by het Volk berustende, en wel zodanig, dat het Volk de uitoeffening van het zelve aan zyne Vertegenwoordigers kan toevertrouwen, doch zonder het zelve ooit te kunnen vervreemden.’ Politici erkenden dat hun politieke macht tijdelijk was en uiteindelijk bij het volk berustte, dat door verkiezingen vertegenwoordigers koos.

²⁰ De commissie bestond uit vier personen: Pieter Paulus, de nieuwe voorzitter van de Vergadering van de Provisionele Representanten van het Volk van Holland, die in 1796 ook de eerste voorzitter zou zijn van de Nationale Vergadering. De Leidse advocaat Hahn, die in de jaren 1796-1797 een belangrijke rol speelde in het formuleren van de grondrechten in het eerste ontwerp van de constitutie. De Leidse afgevaardigde F. van Leyden, die een centrale rol zou vervullen in de onderhandelingen over het *Reglement* voor de bijeenroeping van de Nationale Vergadering. Hij was in 1814 notabele in de Grote Vergadering ter goedkeuring van de grondwet van 1814. D. van Laar kwam uit Amsterdam.

De publicatie bevatte vervolgens de aankondiging voor het bijeenroepen van een nationale bijeenkomst voor het uitwerken van een definitieve verklaring van de rechten van de mens en burger en voor het vaststellen van een constitutie: ‘Dat hoe zeer wy meenen, dat de nadere bepaling van die rechten het eerste werk zal moeten zyn van eene Nationaale byeenroeping van Repraesentanten van het geheele Volk, benoemd tot het vaststellen van eenen Regeeringsvorm...’.

Daarna kwam een plechtige erkenning en opsomming van negentien ongenummerde grondrechten. Het laatste principe luidde: ‘Dat het volk ten allen tijde het recht heeft, zynen Regeeringsvorm te veranderen, te verbeteren of eenen geheel anderen te verkiesen’.²¹ Een formulering die nauw aansloot bij de reeds gepubliceerde verklaringen. Al deze besluiten waren tijdelijk ‘en tot zoo lang als daar omtrent door eene daar toe [...] te beroepene Vergadering van Repraesentanten uit het geheele volk gekoozen, nadere schikkingen zullen weezen gemaakt’. Deze passage laat zien dat Holland vanaf het begin streefde naar de bijeenroeping van een conventie voor het vaststellen van een grondwet. De publicatie eindigde met een aanbeveling over de wijze van bekendmaking:

‘Willende en beveelende wy wel uitdrukkelyk ,..., mitsgaders aan alle Regeeringen van Steeden en Plaatsen binnen dezelfde, dat deze onze Publicatie met alle mogelyke plegtigheid, het zy door het geschal van Trompetten, door het luiden en speelen der Klokken, of op zoodanige andere plegtige wyze, als in iedere Stad of Plaats best geoordeeld zal worden, aan alle Ingezetenen dezer Provincie bekend zal worden gemaakt; gelyk dezelve voorts alomme zal worden geafficheerd daar zulks te doen gebruikelijk is.’

De voorlezing en afkondiging maakte op burgers grote indruk. In veel Hollandse steden en dorpen vonden in die koude winterweken van februari 1795 feestelijkheden plaats, die de plechtige Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger begeleidden. Boekhandelaren en drukkers stortten zich op het uitgeven van boekjes en een gekalligrafeerde uitgave met uitsluitend de negentien erkende grondrechten.

De verklaring van de Rechten en de Mens en Burger, gepaard gaande met de afschaffing van het Stadhouderschap, de Ridderschap en diverse gewestelijke erfelijke en adellijke posities, verspreidde zich vanuit Holland over de andere provincies van de Republiek. Gelderland, Friesland, Bataafs-Brabant en Drenthe namen de Hollandse verklaring

²¹ *Publicatie van de provisionele representanten van het Volk van Holland*, Den Haag, 31 januari 1795.

vrijwel letterlijk over.²² Groningen en Overijssel maakten een eigen verklaring. Utrecht en Zeeland erkenden wel de Rechten van de Mens en Burger, maar deden geen enkele poging om die rechten te specificeren, te verklaren of te ontvouwen.²³ Provinciale politici bleken verschil te maken tussen een algemene erkenning of een openlijke en plechtige verklaring met de opsomming en formulering van bijzondere grondrechten.²⁴ In de Staten-Generaal was evenmin een meerderheid te vinden om een uitgebreide Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger vast te stellen. Op 4 maart 1795 besloot men over te gaan tot ‘de erkenning van de eeuwige en onveranderlijke beginselen van gelykheid, vryheid en algemene broederschap, zoowel als van de daaruit voortvloeiende regten en pligten van den Mensch en Burger, mitsgaders van de Souverainiteit van het geheele volk van Nederland’ als onderdeel van de vernietiging van het Stadhouderschap. Het ontwerp van een uitgewerkte verklaring werd overgelaten aan de komende Nationale Vergadering of conventie. De beweging voor de Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger nam in het proces van besluitvorming naar een geschreven grondwet een bijzondere plaats in. Waar de negentien grondrechten werden gepubliceerd, werd het idee verspreid dat het volk het recht had zijn constitutie te wijzigen.

De Verklaringen van de Rechten van de Mens en Burger kondigden in 1795 dan wel het recht op wijziging van een constitutie aan, maar daarmee was nog geen sprake van een geschreven grondwet en nog minder van een referendum.

§ 3 Het referendum-idee krijgt vorm

Wat niet door de fluwelen revolutie veranderde, was de politieke besluitvorming binnen de Staten-Generaal. Als permanent forum van overleg tussen de zeven provincies van de Republiek bleef dit orgaan functioneren, met als belangrijkste taken de coördinatie van de defensie en de buitenlandse politiek. Door het vertrek van de stadhouder op 19 januari 1795 en het wegvallen van belangrijke constitutionele elementen uit de structuur van de provinciale Statenvergaderingen was duidelijk, dat een nieuwe of gewijzigde constitutie voor de Republiek als geheel tot stand moest worden gebracht. Maar hoe? Gewoontegetrouw lag het

²² De opvatting dat de Hollandse Verklaring in alle provincies is afgekondigd en voorgelezen is onjuist. Zie o.a. Wissing, *De eerste volksvertegenwoordigers van Gelderland in 1795*, 40.

²³ De stad Utrecht publiceerde op 25 april als reactie een breed exposé, omdat de rechten van de mens niet alleen erkend, maar ook gekend moeten worden. Zie: C.W. Moorrees en P.J. Vermeulen, *Vervolg van Mr. Johan van de Water's Groot Plakkaatboek 's-lands van Utrecht van den vroegsten tijd af tot het jaar 1805*, deel 1, Utrecht 1856, 469-475, nr. 103. Van den Burg en Boels, *Tweehonderd jaar rechten van de mens in Nederland*, 25.

²⁴ In de literatuur wordt het onderscheid tussen een erkenning en een verklaring van de rechten van de mens en burger onvoldoende onderkend. Zie voor het belang van het woord ‘declaratie’: Hunt: *Inventing human rights. A history*, 113-116.

initiatief bij de provincie Holland. In de Staten-Generaal stelde Holland voor om de Raad van State, het belangrijkste advies- en uitvoeringsorgaan van de Unie, te ontbinden en te vervangen door een ‘comité tot de algemene zaken van het bondgenootschap te lande’.²⁵ Dit nieuwe comité diende voorbereidingen te treffen voor het bijeenroepen van een ‘algemene of nationale vergadering’ die een constitutie zou moeten ontwerpen. Op 4 maart ging de Staten-Generaal akkoord. Op voordracht van de provincies benoemde de Staten-Generaal vervolgens de 21 leden voor dit nieuwe comité, drie uit elk van de zeven gewesten. Zeven leden kregen vervolgens de opdracht om een plan te formeren voor het bijeenroepen van een conventie.²⁶

Op 29 mei 1795, enige dagen na het afsluiten van het Alliantieverdrag met Frankrijk, diende het comité het ontwerpplan bij de Staten-Generaal in, met als titel: ‘*Een Plan, ingevolge waarvan de ingezeetenen van de gantsche Republicq tot een algemene vergadering zouden kunnen worden opgeroepen.*’²⁷ Kort samengevat zou het voorstel bekend worden als het ‘*Plan van oproeping*’. Holland liet het rapport drukken en stuurde het naar de plaatselijke besturen om het bekend te laten maken, zodat iedereen daarvan kennis kon nemen.²⁸ Op verzoek van stadsbesturen publiceerden kranten dit *Plan*.²⁹ Op meer traditionele wijze maakte het provinciebestuur van Overijssel het *Plan* op 9 juni openbaar door voorlezing en aanplakking van een *Publicatie* met het verzoek om vóór 5 juli 1795 bedenkingen,

²⁵ Zie voor de bijzondere relatie tussen Staten-Generaal en Raad van State: Thomassen, *Instrumenten van de macht*, 93-94. Publicatie van de Staten-Generaal van 11 maart 1795 waarbij de Raad van State wordt ontbonden en vervangen door het comité te lande: *Publicatie der Staaten Generaal, wegens de vernietiging van het Collegie van den Raad van Staate der Vereenigde Nederlanden, en de aanstelling van het committé tot de algemeene zaken van het bondgenootschap te lande.* (In het vervolg zal voor dit comité de verkorte aanduiding worden gebruikt: *comité te lande.*)

²⁶ Tot 1794 bestond de Raad van State uit 12, vanaf 1794 uit 13 leden. De Raad van State uit de periode van de Republiek mag niet vergeleken worden met de Raad van State vanaf 1814. Boels merkt op dat de comités die de Staten-Generaal in de periode 1795-96 opzette, zijn opgebouwd volgens eenzelfde stramien: 21 leden, die zich verdeelden in departementen van 7 leden. Zie ook het comité van de marine, het comité van de Oostindische zaken (de voormalige VOC) en het comité van de Westindische zaken (de voormalige WIC): Boels, *Binnenlandse Zaken*, 88. Het comité te lande nam belangrijke taken van de Raad van State over. Het eerste departement was belast met het beheer van de defensie (de landmacht). Het tweede departement was belast met het beheer van de generaliteitsfinanciën. Het derde departement werd belast met het formeren van het plan van constitutie.

²⁷ *Plan van oproeping tot het formeren van eene Nationale Vergaderinge ter vergaderinge van de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden. Gepraesenteert den 29 May 1795.*

²⁸ *Decreeten Provisionele Representanten van het volk van Holland.* Maandag 1 juni komt het concept reglement binnen en men besluit opdracht te geven het te drukken: ‘na praelecture van het gemelde plan, is gedecreteerd, hetzelfde, zo spoedig mogelyk, ter drukpersse te bezorgen, en aan de Municipaliteiten aftevaardigen, ten einde het, op de best mogelyke wyze, bekend te maken.’

²⁹ *Rotterdamsche Courant* no. 67 van 4 juni 1795 op verzoek van het stadsbestuur; *Haarlemse Courant* no. 59 van zaterdag 6 juni 1795 met daarin de opdracht van het stadsbestuur van Haarlem; *Goudasche Courant* 12 juni 1795 no 70; maandag 15 juni 1795 no 71; *Amsterdamsche Courant* van 9 juni 1795; *Groninger Courant* van 12 juni 1795, *Ommelander Courant* van 12 juni 1795. ‘*s-Hertogenbossche Vaderlandse Courant* 9 juni no. 48, 12 juni no. 49, 17 juni no. 50, 19 juni 1795 no 51. *Leeuwarder Courant* 13 juni 1795 no 2237. Ook: KB, *Knuttel* 22483

verbeteringen en commentaar te leveren via plaatselijke besturen.³⁰ Zo kwam het idee van een conventie met als hoofdtak het schrijven van een grondwet buiten de vertrouwde, gesloten vergadercircuits van de Republiek, zodat politiek geïnteresseerde burgers kennis konden nemen van de inhoud.

Het *Plan* opende met een korte toelichting: ‘Het ontwerp der wijze, op welke wij meenen dat de burgers van Nederland best gebruik zullen maken van het schoonst recht van een Onafhankelijk volk, het bepalen van hunne Regeeringsform.’³¹ Het *Plan* bestond uit acht hoofdstukken en 118 artikelen.³² De helft van de hoofdstukken had betrekking op het stemrecht, de organisatie van de verkiezingen voor een Nationale Vergadering en de eisen waaraan stemmers, kiezers en representanten moesten voldoen als zij aan het electorale proces wilden deelnemen. Artikel 116 van het *Plan* legde een referendum vast, na afronding van de beraadslagingen over de ontwerpconstitutie: ‘Zoo dra zy met het Ontwerp der Constitutie gereed is, zal zy dezelve aan het volk, in iedere Provincie, en het Landschap Drenthe, en in de Generaliteitslanden, ter goed- of afkeuring voordragen.’

Op deze manier werd ‘het referendum’ geïntroduceerd en geformuleerd, niet als een afzonderlijk middel of instrument, maar als een afsluiting van het proces van besluitvorming. Het woord ‘referendum’ werd in de achttiende eeuw nergens gebruikt, zoals onder meer de bovenstaande omschrijving laat zien.³³

De beraadslaging over het *Plan* vond vervolgens plaats achter de gesloten deuren van de Staten-Generaal en (provisionele) vergaderingen van provinciebesturen, opvolgers van de Statenvergaderingen, en concentreerde zich tussen 29 mei en 30 december 1795 vooral op de afbakening van de taken en bevoegdheden van de bijeen te roepen Nationale Vergadering. Eén van de belangrijkste vragen betrof de toekomstige rol van de Staten-Generaal. Bleef de Staten-Generaal functioneren naast de conventie of diende dit overlegorgaan te worden ontbonden? De besprekingen geschieden volgens besluitvormingsprocedures die zich in tweehonderd jaar binnen de Staten-Generaal hadden ontwikkeld. Last en ruggenspraak waren daarvan belangrijke elementen, evenals de gewoonterechtelijke interpretatie van de Unie van

³⁰ HCO Zwolle. Archief *Staten van Overijssel*, inv.nr. 5299: hierin: *Publicatie* van de Provisionele Representanten van het volk van Overijssel van 9 juni 1795. Met het verzoek aan het volk om via municipaliteiten bedenkingen, verbeteringen commentaar te leveren voor 5 juli.

³¹ NA Den Haag. Archief *Staten-Generaal*, inv.nr. 3862 Resolutie van 29 mei 1795, 809-816.

³² Banner, *Grondwetten van Nederland*.

³³ Pas aan het einde van de negentiende eeuw wordt het begrip voor het eerst in de politiek gebruikt. Dan is het referendum een middel naast indirecte democratie geworden in plaats van de aanduiding van een bijzonder fase in een proces van besluitvorming over een grondwet.

Utrecht, waarbij unanimiteit van de zeven ‘bondgenoten’ en een schriftelijke bewilliging van ieder was vereist bij constitutionele veranderingen.³⁴

In deze maanden bespraken de provinciebesturen het *Plan*. De gedeputeerden ter Staten-Generaal brachten vervolgens het standpunt van hun provincie in. Geheel volgens traditie wachtten de provincies allereerst op de reactie van Holland.³⁵ Op 3 juni benoemden de *Provisionele Representanten van het Volk van Holland* een commissie, die op 14 juli een voorstel indiende, dat op essentiële onderdelen afweek van het *Plan*. De *Nationale Conventie* zou niet alleen een grondwet moeten opstellen, maar ook het algemeen bestuur van het land op zich moeten nemen, in het bijzonder het bestuur over de buitenlandse betrekkingen en over land- en zeemacht. De Staten-Generaal dienden uiteen te gaan op het moment dat de Nationale Vergadering voor de eerste keer bijeen was. Alle provinciale vergaderingen zouden moeten worden ontbonden en de provinciale soevereiniteit diende te worden overgebracht naar de *Nationale Conventie*. Deze voorstellen zouden tot grote beroering leiden bij de andere provinciebesturen.

Het Hollandse plan bevatte opnieuw het voornemen om het ontwerp van grondwet voor te leggen aan het volk. Artikel 107 luidde: ‘De Nationale conventie zal zorgen, dat, zo spoedig mogelijk, uiterlyk binnen een jaar, na hare bijeenkomst, het plan der Constitutie aan het volk ter goed- of afkeuring, worde voorgedragen.’

Het plan van Holland werd door een bijzondere commissie ter tafel van de Staten-Generaal gebracht met het verzoek om daarover voor 1 september te beslissen.³⁶ Op de provincie Utrecht na, die slechts voorstelde om de constitutiecommissie te laten bijeenkomen in de stad Utrecht, verzetten alle andere provincies zich. Friesland en Zeeland wilden in het geheel geen Nationale Vergadering, maar stelden voor een commissie te benoemen die verbeteringen zou moeten aanbrengen in de aloude Unie van Utrecht. Zij verzetten zich principieel tegen de overdracht van de provinciale soevereiniteit.

Nadat de adviezen van alle provincies binnen waren, besloten de Staten-Generaal tot benoeming van een commissie, het ‘[groot] besogne voor de bijeenroeping van een Nationale Conventie’.³⁷ Het besogne diende te zorgen voor eenstemmigheid.³⁸ Op 29 september bracht

³⁴ Zie voor de beschrijving van het besluitvormingsproces in de Staten-Generaal: Thomassen, *Instrumenten van de macht*, 121.

³⁵ Zie voor het overzicht van Holland: Thomassen, *Instrumenten van de macht*, 87-90.

³⁶ Uitgebreide samenvatting van het Hollandse Plan in de *Nationaale Courant* no. 78, 20 juli 1795 no 78.

³⁷ Traditioneel bestond een besogne uit twee leden van Holland en één uit iedere andere provincie, in dit geval aangevuld met vier geëmitteerden uit het *Comité te Lande*.

de voorzitter daarvan een voorlopig rapport uit.³⁹ Een meerderheid was van mening dat de Staten-Generaal ‘kon verklaren dat een algemene Nationale Vergadering bijeen zal worden geroepen’. Na beraadslagingen verklaarden Holland, Utrecht, Gelderland en Overijssel zich in de Staten-Generaal akkoord met deze conclusie. Zeeland wees het rapport af, wilde geen Nationale Vergadering. Friesland wilde evenmin akkoord gaan, maar was bereid het plan in Leeuwarden voor te leggen. Groningen aarzelde en zou al die maanden pogen te bemiddelen tussen Zeeland en Friesland enerzijds en de meerderheid van de overige provincies anderzijds. Een definitief besluit werd veertien dagen uitgesteld, zodat Zeeland, Groningen en Friesland tot 15 oktober de tijd kregen om zich over het rapport te beraden. Op 14 oktober bracht de voorzitter van het besogne het definitieve rapport uit in de Staten-Generaal.⁴⁰ Eenparigheid kon niet worden bereikt door het verzet van Zeeland.

Het rapport bevatte een aangepaste tekst van het *Plan*. Het was een compromis tussen het voorstel van Holland en de bezwaren van de andere provincies. Weinig opgemerkt was de wijziging van de titel van *Plan* naar *Reglement volgens het welke eene algemeene Nationaale Vergadering door het Volk van Nederland zal worden by een geroepen en werkzaam zyn*. Het *Reglement* behield de structuur van het *Plan*, maar met meer details en uitgebreid tot 147 artikelen. In het *Plan van Oproeping*, dat het comité te lande op 29 mei 1796 had aangeboden aan de Staten-Generaal, waren nog geen bepalingen voor een constitutiecommissie te vinden. Het Hollandse plan, op 28 juli aan de Staten-Generaal aangeboden, bevatte voor de eerste keer bepalingen voor een dergelijke commissie. De Nationale Conventie, zoals de bijeenkomst in het Hollandse plan nog heette, zou een commissie van 24 leden benoemen voor het schrijven van een grondwet. Binnen zes maanden zou het ontwerp gereed moeten zijn, om vervolgens te worden aangeboden aan de Nationale Vergadering. Vervolgens zouden de leden daarvan besluiten of het aangeboden ontwerp de basis zou kunnen vormen voor verdere beraadslagingen. Het Hollandse plan introduceerde aldus een constitutiecommissie, maar liet de Nationale Vergadering vrij in de nadere keuze: of uit de meest deskundige leden, of uit leden die overeenstemden met de politieke zienswijze van de meerderheid.

³⁸ Thomassen, *Instrumenten van de macht* over de rol van besognes in het besluitvormingsproces, 99-101. Volgens de vergadertradities van de Staten-Generaal zat Gelderland dit besogne voor. H.H. Vitringa was als extra gedeputeerde afgevaardigd.

³⁹ NA Den Haag. Archief *Staten-Generaal*, inv.nr. 3863, Resoluties van 29 september 1795, 1915-1917.

⁴⁰ NA Den Haag. Archief *Staten-Generaal*, inv.nr. 3863, Resoluties van 14 oktober 1795, 2048-2063.

Deze Hollandse voorstellen zijn in het *Reglement* ongewijzigd terug te vinden, op één belangrijk punt na.⁴¹ De beoogde constitutiecommissie zou gaan bestaan uit 21 leden in plaats van 24, maar *per provincie* gerekruteerd uit de Nationale Vergadering. Iedere provincie zou zo door een vast aantal leden zijn vertegenwoordigd: zes representanten uit Holland, één uit Drenthe en twee uit elk van de overige zeven provincies (waaronder nu dus ook Bataafs-Brabant). Holland had aldus geen meerderheid.⁴² Binnen de constitutiecommissie werd de mogelijkheid van een andere meerderheid ingebouwd, die zich zou inzetten voor het provinciaal belang in plaats van het algemeen belang van het hele ‘Nederlandse’ volk of van de nieuwe republikeinse staat. Zo creëerde men de tegenstelling *federalisme* en *unitarisme* binnen de constitutiecommissie en binnen de Nationale Vergadering, een voorzetting van de aloude spanningen in de Republiek der Verenigde Nederlanden tussen Holland en de overige provincies.

De taken van de Nationale Vergadering werden nauwgezet omschreven. De Nationale Vergadering zou zich niet mogen bemoeien met de interne aangelegenheden van de provincies. De provinciebesturen, opvolgers van de provinciale Statenvergaderingen, zouden blijven bestaan; de Staten-Generaal werden wel ontbonden. Het *Reglement* bevatte tevens een precieze formulering van het besluitvormingsproces over het ontwerp van grondwet, nadat de constitutiecommissie de tekst zou hebben aangeboden aan de Nationale Vergadering. In het allesbepalende nieuwe artikel 108 stond het zo:

‘Indien de Nationale Vergadering het ontwerp, over het geheel genomen, tot een grondslag haarer deliberatien meent te kunnen aanneemen, zal het zelve binnen veertien dagen, na het uitgebragte Rapport, door den druk aan de Natie bekend gemaakt worden, en na verloop van een maand, zal de Vergadering dagelijks over het gemaakte ontwerp, ten minsten vier uren delibereeren, en het zelve dus door approbatie of alteratie, hoe eerder zoo beeter, voltooijen; zullende het alzo gedresseerde ontwerp naar de respectieve provintien, het Landschap Drenthe en Bataafsch Brabant verzonden worden, om in ieder van denzelve afzonderlyk door het Volk te worden onderzocht, en goed- of afgekeurd.’

⁴¹ In het plan van Holland, artikel 68 over de commissie van 24 binnen zes maanden; artikel 69 over het in druk uitgeven en het plan tot uitgangspunt nemen van de beraadslagingen. Definitief in *Reglement* artikel 102 en 108. In artikel 102 de commissie van 21 in plaats van de commissie van 24.

⁴² Holland was ondervertegenwoordigd. Zou rekening zijn gehouden met het aantal inwoners van de Bataafse Republiek dat in Holland woonde, dan had Holland recht gehad op 9 leden in plaats van 6.

Andermaal werd het principe vastgelegd dat het ontwerp van grondwet zou worden voorgelegd aan het volk. Later, in de loop van de beraadslagingen binnen de Nationale Vergadering, zou dit artikel aanleiding geven tot een reeks interpretatieproblemen. Hoe moest bijvoorbeeld de uitslag worden vastgesteld? Wat was de rol van de provinciebesturen? Betekende het woord ‘onderzocht’ dat burgers inhoudelijk commentaar mochten leveren op het ontwerp van grondwet en op deze manier aan de debatten mochten deelnemen? Ten slotte legde artikel 144, *Reglement*, overblijfsel uit het oorspronkelijke *Plan*, nogmaals het principe van een referendum vast:

‘De Nationale Vergadering zal zorgen, dat, zoo spoedig mogelijk, uiterlijk binnen één jaar, na haare bijeenkomst, het Plan van Constitutie aan het volk, zoo als hierboven bepaald is, ter goed- of afkeuring worde voorgedraagen.’

Opgemerkt dient te worden dat tijdens de maandenlange onderhandelingen over het *Plan* en het *Reglement* het referendum niet ter discussie heeft gestaan.

De Staten-Generaal besloten op 15 oktober 1795 het rapport en het *Reglement* naar de provinciebesturen te sturen met het verzoek om voor 25 november een besluit te nemen. Op 25 november bleek een unaniem besluit nog steeds onmogelijk door het verzet van Zeeland en Friesland. Een meerderheid nam echter het besluit dat de Nationale Vergadering op 1 februari 1796 zou worden geopend. Zo kwam de conventie een stap dichterbij. In de weken die volgden, zou intensief overleg plaatsvinden op zoek naar unanimiteit, met kleine aanpassingen van de tekst van het *Reglement*. Zonder resultaat. Op 30 december 1795 nam ten slotte de meerderheid bestaande uit de provincies Holland, Utrecht, Gelderland en Overijssel het definitieve besluit om het *Reglement* te accepteren.⁴³ Holland nam vervolgens het initiatief om de uitvoering door te drukken. De Hollandse afgevaardigden in de Staten-Generaal kregen de instructie zorg te dragen dat de tekst van het *Reglement* zou worden gepubliceerd, met de aankondiging dat verkiezingen voor de Nationale Vergadering zouden worden gehouden op 26 en 27 januari 1796.

⁴³ NA Den Haag. Archief *Staten-Generaal*, inv.nr. 3863, Resolutie van 9 december 1795, 2566; Resolutie van 13 december 1795, 2597-2598. Hierin ook het besluit om een missive te sturen aan alle provincies om de indeling te maken in districten van 15.000 en die weer te verdelen in grondvergaderingen van 500 inwoners: ‘om elk in den haaren aanstalte te maken tot de verdeeling van het Volk in vijftien duizend en deezen wederom in dertig deelen, ieder van vijf hondert zielen, uit welke de stemgeregtigden zouden worden byeen geroepen, ten einde de kiezers door dezelve gekozen op den 11 january zouden kunnen bijeen kunnen komen.’

De Nationale Vergadering zou vervolgens op 18 februari in Den Haag kunnen worden geopend, een datum die later (op verzoek van Zeeland) verschoof naar 1 maart 1796.⁴⁴ Echter, de Staten-Generaal besloten het voorstel 'commissoriaal' te maken en het te onderzoeken samen met het comité te lande. Maar Holland wachtte niet langer op de besluitvorming binnen de Staten-Generaal en publiceerde het *Reglement*, schreef de verkiezingen uit en kondigde de opening van de Nationale Vergadering aan. Uiteindelijk, als mosterd na de maaltijd, besloten de Staten-Generaal op 21 januari het *Reglement* te publiceren evenals de verkiezingsdata.⁴⁵

Zeeland en Friesland hadden zich principieel verzet tegen het bijeenkomen van de Nationale Vergadering. Op uiteenlopende wijze zouden zij zich neerleggen bij de ontstane situatie en besluiten om alsnog deel te nemen aan de Nationale Vergadering.

De wijze waarop het *Reglement* achter gesloten deuren tot stand was gekomen, zou een zware wissel trekken op het hele proces van besluitvorming over een nieuwe grondwet. In de Nationale Vergadering namen personen zitting die als gedeputeerde van hun provincie nauw betrokken waren geweest bij de onderhandelingen achter gesloten deuren over het *Reglement*. In de Nationale Vergadering kregen ook personen zitting die juist niet betrokken waren geweest bij die onderhandelingen en zich afvroegen waarom zij, gekozen volksvertegenwoordigers, zich zouden moeten schikken naar een *Reglement* gemaakt door politici zonder mandaat van het (Nederlandse of Bataafse) volk.

§ 4 Fase één: de totstandkoming van het eerste ontwerp van grondwet

Op dinsdag 26 en woensdag 27 januari 1796 vonden de verkiezingen voor de Nationale Vergadering plaats in de provincies Holland, Utrecht en Overijssel. Drenthe en Bataafs-Brabant, die geen zitting hadden in de Staten-Generaal maar op belangrijke momenten waren geïnformeerd over de besluitvorming, stemden eveneens op die dagen. Gelderland liet op maandag 25 januari stemmen in grondvergaderingen, zodat de kiesmannen een extra reisdag kregen om op tijd te zijn voor de kiesvergaderingen van 27 januari. Groningen, dat lang had getwijfeld, stemde pas op 1 en 2 februari 1796, omdat de organisatie van de verkiezingen niet tijdig op orde was. De stad Amsterdam bleek, tot groot ongenoegen van het provinciebestuur van Holland, evenmin in staat om zich aan de afgesproken data te houden. De verkiezingen

⁴⁴ NA Den Haag. Archief *Provisionele Representanten van het Volk van Holland*, inv.nr. 30 *Decreten januari 1796*, 7 januari, 175.

⁴⁵ *Publicatie* van de Staten-Generaal van 21 januari 1796. Deze publicatie werd bijvoorbeeld pas op 29 januari in Rotterdam ontvangen en aangeplakt, na de verkiezingen van 26 en 27 januari. Zie SA Rotterdam, Archief *Oud-Archief stad Rotterdam*, inv.nr. 193 *Resoluties Raden en Wethouders van 29 januari 1796*.

werden uiteindelijk over vier dagen gespreid. Amsterdamse burgers stemden van woensdag 9 tot en met zaterdag 12 februari. In Zeeland vonden de verkiezingen op 9 en 10 maart 1796 plaats, in Friesland eindelijk op 31 maart en 1 april.

Conform het *Reglement* betrof het getrapte verkiezingen. Mannen die voldeden aan de eisen voor stemrecht, waarover later meer, kwamen op de eerste dag in grondvergaderingen bijeen; de aldaar gekozen kiezers (kiesmannen) kwamen op de tweede dag samen in een kiesvergadering voor de verkiezing van een representant en twee plaatsvervangers. De gekozen representant ontving van de kiesvergadering een geloofsbrief, die hij in Den Haag voor onderzoek diende aan te bieden aan een door de Staten-Generaal benoemde commissie voor de geloofsbrieven. Als hij in meer dan één kiesvergadering was gekozen, stelde deze commissie door loting vast voor welke plaats (van de kiezersvergadering) de representant zitting nam in de Nationale Vergadering.⁴⁶ Uit de uitgelote kiesvergadering(en) werd daarna de eerste of tweede plaatsvervanger opgeroepen.

Het kiesstelsel kenmerkte zich door het ontbreken van publieke kandidaatstelling. In de grondvergadering dienden de burgers iemand te kiezen die in de grondvergadering aanwezig was. In de kiesvergadering dienden de kiezers/kiesmannen zonder last en ruggenspraak juist iemand te kiezen, die *niet* aanwezig was. De grondvergadering mocht ook geen kandidaten aanbevelen. Wie koos men dan? In steden betrof het personen die in de eerste maanden van de Bataafse revolutie op de voorgrond waren getreden en dus enige bekendheid genoten onder kiezers (kiesmannen). Op het platteland betrof het personen die men vertrouwde of van wie men afhankelijk was: predikanten, pastoors, rentmeesters, leden van de adel die aan de ‘goede’ kant stonden, dat wil zeggen de ‘patriottische’ of ‘staatste’ partij van vóór 1788 waren toegedaan. Politieke stromingen of partijen konden zich op deze manier echter niet organiseren. Bij deze eerste verkiezingen was geen sprake van enige strijd om ideeën, als men die al zou hebben gehad, over de vormgeving van een toekomstige staat en grondwet.⁴⁷

⁴⁶ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 64.

⁴⁷ Zie voor een onjuiste karakterisering: *De Bosatlas van de geschiedenis van Nederland*, 298, ‘B: Kaart politieke stromingen in de Eerste Nationale Vergadering’. De kaart is opgebouwd uit onjuiste gegevens en gebaseerd op onvoldoende kennis van het functioneren van het systeem van grond- en kiesvergaderingen. Representanten ontwikkelden hun opvattingen pas in de loop van de vergaderingen van de eerste Nationale Vergadering. Stemmers in grondvergaderingen en kiezers in kiesvergaderingen wisten in 1796 niets van eventueel unitarische of federalistische opvattingen van een representant. Representanten die in meerdere districten waren gekozen, kregen bovendien door loting een district toegewezen. Zijn plaatsvervanger kon een andere opvatting hebben.

Op 1 maart 1796 werd de Nationale Vergadering feestelijk geopend in de voormalige balzaal in het stadhoudelijk kwartier van het Binnenhof. Van de beoogde 126 leden namen op die dag 89 gekozen representanten zitting; de overige leden druppelden dagen en weken daarna binnen.

Het *Reglement* bepaalde dat binnen veertien dagen na opening een constitutiecommissie van 21 leden benoemd moest zijn. De datum van 15 maart kon echter niet worden gehaald. De juist gekozen Zeeuwse representanten waren nog niet in Den Haag gearriveerd en in Friesland moesten de verkiezingen zelfs nog plaatsvinden. Pas op 27 april 1796 kon de constitutiecommissie zich constitueren, zes weken later dan reglementair was voorgeschreven.

De leden van de constitutiecommissie hadden conform het *Reglement* het ontwerpen van een grondwet als hoofdtak. Binnen de commissie hadden de leden alle vrijheid om achter gesloten deuren te vergaderen en te besluiten. Zij mochten door de Nationale Vergadering niet worden beïnvloed. Daartegenover stond dat de commissieleden niet mochten deelnemen aan lopende beraadslagingen of benoemd konden worden in commissies.⁴⁸ Slechts in uitzonderlijke situaties, beschreven in het *Reglement*, mochten zij deelnemen aan debatten. Zolang de constitutiecommissie aan het werk was, werden zij in de Nationale Vergadering vervangen door 21 *plaatsvervangers* die eveneens in de kiesvergaderingen waren gekozen.

Achter gesloten deuren begon de constitutiecommissie op 29 april 1796 met haar werkzaamheden, die zes maanden in beslag zouden nemen. Op 26 oktober 1796, één dag voor de reglementair voorgeschreven einddatum, liet de commissie aan de Nationale Vergadering weten dat de werkzaamheden waren afgerond en dat het ontwerp op 10 november kon worden aangeboden. Tussen 26 oktober en 10 november 1796 werd aan de eindredactie gewerkt.

Op 10 november bood Simon Stijl het ontwerp van grondwet aan in een plechtige zitting van de Nationale Vergadering. In letterlijke zin was dit een voorbeeld van een *geschreven* grondwet: ‘Plan van constitutie, zijnde gelegd in eene Portefeuille met drie couleurige linten toegestrikt’. Rond het *Plan van Constitutie* hangt een gevleugeld woord,

⁴⁸ In zeer bijzondere omstandigheden werd toegestaan om deel te nemen aan (plenaire) zittingen van de Nationale Vergadering, namelijk bij debatten over oorlog of vrede, het aangaan van traktaten of allianties, en het al of niet opleggen van belastingen aan provincies. Tijdens de vergaderperiode van de eerste Nationale Vergadering zou deze situatie zich niet voordoen. In de periode dat de 21 leden uit de Nationale Vergadering zitting hadden in de constitutiecommissie, werden hun zetels ingenomen door plaatsvervangers, waarvan er tijdens de verkiezingen in iedere kiesvergadering voor de zekerheid twee waren gekozen.

waarmee het in de (moderne) geschiedschrijving bekend staat: *het dikke boek*.⁴⁹ Tot verrassing van velen in en buiten de Nationale Vergadering bevatte het ontwerp overigens geen Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger en loste daarmee hooggespannen verwachtingen niet in.

De Nationale Vergadering wachtte op de gedrukte exemplaren van het *Plan van Constitutie* om het debat te kunnen voorbereiden. Op 11 of 12 november kon de drukkerij de eerste 200 exemplaren leveren. Voorafgaand aan de opening van het debat begon de secretaris op maandag 14 november met het voorlezen van de tekst, dat hij op dinsdag 15 november 1796 zou afronden. Dit voorlezen van de volledige tekst, het ‘laten doen van lecture’, behoorde tot de vergadertradities van de Staten-Generaal die de Nationale Vergadering had overgenomen.⁵⁰

Het voorlezen had onverwachte gevolgen. In het *Reglement* was voorzien dat het ontwerp van de constitutiecommissie pas gedrukt mocht worden voor het geïnteresseerde publiek als de Nationale Vergadering had besloten om het voorstel tot grondslag voor de beraadslagingen te nemen.⁵¹ Op verzoek van de constitutiecommissie had de Nationale Vergadering daarom enige dagen voor de opening van het debat zelfs een *decreet* gepubliceerd, waarin het iedereen werd verboden om het *Plan* te drukken en te verspreiden ter voorkoming van vervalste of onnauwkeurige uitgaven. Ondanks de dreiging van een forse geldboete kon dit verbod niet lang worden gehandhaafd. Sinds de opening van de Nationale Vergadering waren de vergaderingen immers openbaar. Journalisten waren aanwezig op de publieke tribune. De debatten werden in extenso vastgelegd en gepubliceerd in het *Dagverhaal*. Door het voorlezen verscheen de tekst van het *Plan van Constitutie* in het *Dagverhaal*. Hadden de journalisten van het *Dagverhaal* nu het *decreet* geschonden, vroegen sommige representanten zich af? De publicatie van het *Dagverhaal* met de laatste delen van de tekst van het ontwerp van grondwet werd enkele dagen opgeschort. Na een korte interventie van de officier van justitie, in dit geval de baljuw van Den Haag, kon de publicatie voortgang vinden en trof journalisten en uitgevers geen blaam.

⁴⁹ Goslinga, *De rechten van den Mensch en Burger*, 119, zag Pieter Vreede als de doopvader van deze kwalificatie. Hij citeerde een bijdrage van Vreede in de Nationale Vergadering in het debat naar aanleiding van de aanbieding van het *Plan van Constitutie*. ‘Ik zal mij niet over de materie uitlaten. Ik zie alleen een dik Boek, dat de Constitutie moet bevatten, maar wat er in staat weet ik niet, en dus kan noch zal ik het niet beoordeelen.’ *Dagverhaal* III, nr. 244 (15 november 1796), verslag van de zitting van 10 november, 596. Ik ben het eens met de opmerking van Joris Oddens, dat het begrip ‘het dikke boek’ in de jaren 1797-1798 niet of nauwelijks is gebruikt. Zie Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 511, noot 94.

⁵⁰ *Decreeten van de Nationale Vergadering*. Deel 9 November 1796, 14 november, 273-274; 15 november, 29. Van Vree, *Nederland als vergaderland*, 141-143.

⁵¹ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 108.

Ondertussen had de Nationale Vergadering aan 's-Landsdrukkerij de opdracht gegeven om het *Plan van Constitutie* te drukken voor publieke verkoop.⁵² Op dinsdag 22 november 1796 verschenen de eerste advertenties in kranten met de mededeling dat het *Plan* eerstdaags te koop zou zijn voor 8 stuivers. Het boekje telde 128 pagina's met een ontwerp tekst die bestond uit 775 artikelen en twee bijlagen.⁵³ De eerste druk was snel uitverkocht. Op 17 december werd een tweede druk aangekondigd.⁵⁴ Uit bewaard gebleven fragmenten van de administratie van de drukkerij zijn oplagecijfers af te leiden: de eerste druk bestond uit 6.000 en de tweede druk uit 4.000 exemplaren.⁵⁵ Na Kerstmis 1796 moet de publieke belangstelling voor dit boekje snel zijn afgenomen. De belangstelling onder het brede publiek was echter gewekt.

Conform het *Reglement* diende de Nationale Vergadering eerst de vraag te beantwoorden of het aangeboden ontwerp als grondslag zou kunnen dienen voor verdere beraadslagingen. Op donderdag 17 november 1796 begon hierover een parlementair debat, dat dagen in beslag nam. Belangrijke vraag: legde dit ontwerp de basis voor één staat, één en ondeelbaar, of hield het ontwerp vast aan een staatsvorm met federale structuren, overblijfselen uit het ancien régime? In het *Plan* van de constitutiecommissie bleven de bestaande provincies in ieder geval gehandhaafd.

Met een hoofdelijke stemming op 29 november 1796 werd met 66 stemmen voor, 52 stemmen tegen en 6 afwezig, het *Plan van Constitutie* aanvaard als grondslag voor de verdere beraadslagingen (zie tabel 2.1). Van de 21 leden van de constitutiecommissie stemden vier leden tegen het voorstel om het (eigen) *Plan* te aanvaarden als grondslag voor de beraadslagingen.⁵⁶ De helft van de Hollandse en Utrechtse representanten was tegen, evenals de meerderheid van de Brabantse en Friese representanten. De voorstanders waren te vinden in Groningen, Overijssel en Gelderland.

⁵² *Decreten van de Nationale Vergadering*, Deel 10 December, 1 december, 4-5, NA Den Haag, Archief *Wetgevende Colleges* 1796-1810, inv.nr. 498, hierin ingezonden facturen van krantenuitgevers met uitgeknipte bewijzen van geplaatste advertenties. Inv.nr. 499 Generale Rekeningen der Hollandse drukker wegens voor het Gemeene Land, gedrukte stukken, Rekening november 1796, opdracht nummer 408. Het verbod op het nadrukken werd vervolgens op 1 december ingetrokken.

⁵³ Het ontwerp is in 1975 opnieuw in facsimile uitgegeven. Zie De Gou (ed.), *Het Plan van Constitutie van 1796*.

⁵⁴ Schneider, *Geschiedenis Landsdrukkerij*, 133.

⁵⁵ NA Den Haag Archief *Wetgevende Colleges* 1796-1810, inv.nr. 499 Generale Rekeningen der Hollandse drukker wegens voor het Gemeene Land, gedrukte stukken, Rekening november 1796, opdracht nummer 409 december 1796, opdracht nummer 430.

⁵⁶ Dat betreft Van Maanen (Utrecht), Van de Kastele (Holland), Witbols (Holland) en Rabinel (Zeeland). Zie *Dagverhaal* IV nr. 289 (12 december 1796) verslag van de zitting van 29 november 1796, 166-167.

Tabel 2.1: Nationale Vergadering: uitslag van de parlementaire stemming 29 november 1796

	Vóór het Plan van de constitutiecommissie	Tegen het Plan van de constitutiecommissie	Absent bij de stemming	Aantal representanten
Holland	26	26	3	55
Gelderland	9	5	1	15
Brabant	6	8	0	14
Friesland	3	5	1	9
Overijssel	7	2	0	9
Groningen	8	0	0	8
Utrecht	3	3	0	6
Zeeland	3	2	0	5
Drenthe	1	1	1	3
TOTAAL	66	52	6	124

NB: Omdat twee gekozen representanten uit Friesland nog niet waren toegelaten tot de Nationale Vergadering, bestond de vergadering op dit tijdstip nog uit 124 leden. Bron: de Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie*, III: 77-84

Aanvullend besloot de Nationale Vergadering op 2 december 1796 met 75 stemmen voor en 23 tegen als principe te aanvaarden ‘dat het Plan van constitutie het welk den volke van Nederland zal aangeboden worden, gegrondvest zal zijn op de volstreckte één en ondeelbaarheid, zo met betrekking naar buiten als van binnen, onder een en hetzelfde Opperbestuur’ (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Nationale Vergadering: uitslag van de parlementaire stemming 2 december 1796

	Voor één en ondeelbaar	Tegen één en ondeelbaar	Absent bij de stemming	Aantal representanten
Holland	43	9	3	55
Gelderland	7	1	7	15
Bataafs-Brabant	9	3	2	14
Friesland	6	1	2	9
Overijssel	4	3	2	9
Groningen	0	5	3	8
Utrecht	3	1	2	6
Zeeland	3	0	2	5
Drenthe	0	0	3	3
TOTAAL	75	23	26	124

NB: Omdat twee gekozen representanten uit Friesland nog niet waren toegelaten tot de Nationale Vergadering, bestond de vergadering uit 124 leden. Bron: de Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie*, III: 77-84

De stemming laat de verdeeldheid onder de representanten zien. De Hollandse leden ondersteunden in meerderheid dit principe. Tien van de 21 leden van de constitutiecommissie waren bij deze stemming echter niet aanwezig. Van de overige elf leden, stemden zes voor

één- en ondeelbaarheid en vijf waren tegen. Het illustreert dat de constitutiecommissie geen afspiegeling vormde van de politieke verhoudingen in de Nationale Vergadering.

Het debat in de Nationale Vergadering had een landelijk petitionnement tot gevolg van burgers die opkwamen voor een republiek één en ondeelbaar. Meer dan 16.000 burgers steunden de oproep.

Na deze stemming benoemde de Nationale Vergadering op 8 december 1796 een commissie van zeven representanten, onder voorzitterschap van Hahn, die het *Plan van Constitutie* méér in overeenstemming diende te brengen met het principe van ‘één en ondeelbaar’ en met de geest van de meerderheid van de vergadering. Op 29 december diende deze ‘commissie van zeven’ een rapport in met tientallen wijzigingsvoorstellen en met een tekst van een Verklaring van de Rechten en Plichten van de Mens en Burger, die immers had ontbroken in het ontwerp van de constitutiecommissie. Op 2 januari 1797 begon het debat over de rechten van de mens en burger, dat uiteindelijk zou leiden tot een lijst van rechten en plichten voorafgaand aan het *Ontwerp van Constitutie*.

De abstracte ideeën over eenheidsstaat of federatieve structuur spitsten zich toe op een concreet onderwerp dat binnen de constitutiecommissie al tot controverses had geleid: het al dan niet samensmelten van de publieke schulden van de provincies. Vooral de schulden van Holland waren enorm. Rente en aflossing waren door de economische crisis en de oorlog in Europa niet meer verzekerd. De burgers in de (land)provincies dienden mee te gaan betalen aan de aflossing van ‘nationaal gemaakte’ schulden, waarvan een groot deel van de schuldbewijzen zich overigens bevond in de ladekasten van de rijke Hollandse koopmanselite, in het bijzonder die van Amsterdam. De staat in oprichting kreeg aldus een fraaie bruidsschat mee.

Op 5 december 1796 benoemde de Nationale Vergadering een commissie van zeven leden, onder voorzitterschap van Van de Kastele, voor de ‘ineensmelting van de oude gewestelijke schulden’. In de constitutiecommissie had Van de Kastele, lid namens Holland, geen voet aan de grond gekregen voor het ineensmelten van de provinciale schulden. Bij de aanbidding van *Plan van Constitutie* had hij onmiddellijk opgeroepen om het ontwerp van grondwet om deze reden niet in behandeling te nemen. Zijn opinie was duidelijk. Op 9 januari 1797 bood deze commissie het rapport aan, waarin de ineensmelting werd aanbevolen. Na een emotioneel debat werd het amalgaam op 20 januari 1797 met 60 stemmen voor en 45 tegen aangenomen (zie tabel 2.3). De ineensmelting werd gesteund door de representanten uit provincies met de hoogste schulden: Holland, Zeeland en Utrecht. Het verzet kwam vooral uit

de landprovincies: Groningen, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Bataafs-Brabant.⁵⁷ Het amalgaam kwam vervolgens ongeschonden in het *Ontwerp van Constitutie* terecht.⁵⁸ Ook in her *Ontwerp van Staatsregeling* bleef het amalgaam staan.

Tabel 2.3: Nationale Vergadering: uitslag van de parlementaire stemming 20 januari 1797

	Voor het amalgaam	Tegen het amalgaam	Absent bij de stemming	Aantal representanten
Holland	41	6	8	55
Gelderland	3	8	4	15
Bataafs-Brabant	3	10	1	14
Friesland	3	4	4	11
Overijssel	1	6	2	9
Groningen	1	7	0	8
Utrecht	5	1	0	6
Zeeland	3	0	2	5
Drenthe	0	3	0	3
TOTAAL	60	45	21	126

Bron: de Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie*, III: 77-84

De drie uitslagen van de stemmingen in de Nationale Vergadering laten grote verdeeldheid zien, vaak lopend dwars door de delegatie van één provincie heen. Na eeuwen consensuspolitiek achter gesloten deuren moest een groot aantal representanten wennen aan het nemen van besluiten bij meerderheid. Later, in de zomer van 1797, in de campagne voor de verkiezingen voor de tweede Nationale Vergadering, zouden de namen van de voor- en tegenstemmers bij deze stemmingen nog eens in pamfletten worden verspreid, zodat kiezers/kiesmannen wisten wat de representant uit hun district had gestemd.

De tabellen geven tevens de contouren weer van aan de ene kant een stroming die zocht naar een eenheidstaat (*unitarissen*: tegen het plan, vóór één en ondeelbaar, vóór de samensmelting van de schulden) en aan de andere kant de voorstanders van behoud van de provinciale structuren van de Republiek (*federalisten*: vóór het plan, tegen één en ondeelbaar, tegen de samensmelting van de schulden). Overigens contouren, niet meer dan dat. Rondom een harde kern van beide groepen bevonden zich veel representanten die per onderwerp

⁵⁷ In deze provincies zou in het najaar van 1797 een petitie worden georganiseerd die oproep om elk ontwerp van grondwet te verwerpen waarin de ineensmelting was opgenomen. De actie had geen gevolg.

⁵⁸ Zie voor de beschrijving van de discussie over de staatsschuld en een analyse van de stemming in de Nationale Vergadering: L.S. Godefroi, *De eerste fase van de financiële unificatie van Nederland (1795-1801)*, in het bijzonder: 27-32.

wisselden van mening, die het niet allemaal precies wisten en die daarom soms wegbleven van een stemming.

Conform het *Reglement* begon de Nationale Vergadering vanaf 10 januari 1797 met de artikelsgewijze behandeling van het *Plan*, elke dag vier uur. Via het *Dagverhaal* kon het geïnteresseerde publiek de debatten volgen. De meeste traditionele stadskranten publiceerden samenvattingen van debatten en besluiten over belangrijke onderwerpen in een vaste rubriek.

Tijdens die debatten ontwikkelden zich binnen de Nationale Vergadering groepen van representanten, die over sommige onderwerpen een gezamenlijke mening begonnen te delen. Van politieke partijen in moderne betekenis was echter geen sprake.⁵⁹ Van fracties evenmin, al heeft Joris Oddens aannemelijk gemaakt dat een groep rond Pieter Vreede buiten de vergadering gezamenlijk bijeenkomsten hield om opvattingen te delen en af te stemmen. In navolging van zijn betoog is de term *Republikeinen* in deze studie overgenomen, omdat deze representanten zichzelf zo noemden en in de verkiezingsstrijd voor de tweede Nationale Vergadering gezamenlijke punten presenteerden ten aanzien van het voorliggende *Ontwerp van Constitutie*, dat zij overigens afwezen.⁶⁰ Tegenover de *Republikeinen* stond een grote groep gematigde leden, met diverse, gematigde opvattingen, aangeduid als *Moderaten*. Van den Berg en Vis karakteriseren deze groep als volgt: ‘Die ‘grote helft’ wordt in de literatuur steeds ‘moderaat’ genoemd, maar dat suggereert meer overtuiging en coherentie dan er onder de moderaten bestond.’ Dat onderscheidt hen dan ook van de groep *Republikeinen*.

Rond het vraagstuk van de vormgeving van de nieuwe staat, één en ondeelbaar of meer ‘federatief’ gebaseerd op de bestaande negen provincies, ontwikkelde zich, zoals geschetst, een groep die *unitarissen* werd genoemd, die stond tegenover de *federalisten*. Er bestond binnen de vergadering ook een sociaal onderscheid, dat door sommige representanten werd gecultiveerd: enerzijds *aristocraten*, leden van regentengeslachten die vóór 1795, in het bijzonder vóór 1787, hadden deelgenomen aan het bestuur van de Republiek. Daar tegenover stonden *democraten*, nieuwkomers die door hun sociale positie of door hun leeftijd vóór 1795 nooit aan het bestuur hadden kunnen deelnemen, waaronder een aantal boeren en ondernemers.

En dan waren er predikanten van verschillend pluimage, pastoors, katholieke en doopsgezinde representanten. Sommige representanten behoorden bij één van bovenstaande

⁵⁹ Zie de beschouwing over de samenstelling van de Nationale Vergadering: Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 49-50. Andere woorden voor de groep *Republikeinen* die in de historische literatuur vaak voorkomen zijn ‘democraten’, ‘radicalen’ of ‘jacobijnen’.

⁶⁰ Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 197-208, in het bijzonder ook noot 18.

groepen, andere kunnen bij meer dan één groep worden ingedeeld. Binnen een, voor Nederlandse begrippen, getalsmatig grote vergadering van 126 leden, was groepsvorming het (natuurlijke) gevolg. Zo ontstonden verschillende parlementaire groepen, die meer voorstelden dan een fractie, maar bepaald geen fractie vormden. Door het formeel ontbreken van publieke kandidaatstelling in het *Reglement* en later de *Staatsregeling 1798* was partijvorming buiten het parlement onmogelijk. Het werd ook niet wenselijk geacht. De acceptatie van de politieke partij binnen een parlementaire democratie zou nog een lange weg te gaan hebben; daar heeft deze vroege parlementaire democratie weinig aan bijgedragen.

Na maanden van debat, waarbij de emoties soms hoog opliepen, kon de voorzitter van de Nationale Vergadering op 30 mei 1797 verklaren dat het grondwetsontwerp was voltooid en kon worden voorgelegd ter goed- of afkeuring aan het volk. De wijze waarop het eerste referendum precies werd georganiseerd, komt verderop gedetailleerd aan de orde.

Ondertussen deed zich een probleem voor. De zittingstermijn voor de Nationale Vergadering liep conform het *Reglement* na 18 maanden af en wel op 1 september 1797. Wat te doen? Zou het ontwerp van grondwet door het referendum worden aangenomen, dan kon de tweede Nationale Vergadering zich concentreren op de implementatie van de aangenomen grondwet. Zou het ontwerp worden verworpen, dan kon men conform het *Reglement* een nieuwe constitutiecommissie benoemen. De Nationale Vergadering besloot om één week voorafgaand aan het referendum over het *Ontwerp van Constitutie* verkiezingen te houden voor een tweede Nationale Vergadering. Op 1 en 2 augustus 1797 vonden die plaats. In samenhang met het eerste referendum vond in het openbaar voor de eerste keer een strijd om ideeën plaats: representanten die het ontwerp van grondwet verwierpen en tegelijkertijd herkozen wilden worden en representanten die vonden dat een beter resultaat niet mogelijk was, immers resultaat van het sluiten van compromissen.

Op 8 augustus 1797 vond dan het referendum plaats en het *Ontwerp van Constitutie* werd met grote meerderheid verworpen. Daarover later veel meer.

§ 5 Fase twee: opnieuw een grondwet schrijven?

De verwerping van het *Ontwerp van Constitutie* verdiepte de politieke crisis van de Bataafse Republiek. Hoe zouden politici het probleem moeten oplossen om het land aan een grondwet te helpen? Een referendum over een grondwet roept op tot grote verplichtingen en verwerping legt een zware verantwoordelijkheid op de schouders van zittende politici. De Bataafse Republiek kon niet functioneren zonder nieuwe grondwet, omdat de revolutie van 1795

fundamentele elementen uit de eeuwenlang gegroeide, deels ongeschreven constitutie van de ‘oude’ Republiek had verwijderd. De politieke structuur en de wijze van besluitvorming hadden sinds januari 1795 een voorlopig en onzeker karakter gekregen. De (aan)stichters stonden voor het probleem dat deze republiek in zekere zin geen bestaansrecht had, zolang zij zichzelf niet kon voorzien van een aangepaste staatsinrichting, vastgelegd in een grondwet. Om deze reden weigerde Pruisen, één van de belangrijkste buurlanden, de Bataafse Republiek te erkennen.⁶¹ Door de verwerping van het *Ontwerp van Constitutie* op 8 augustus 1797 bleef een machtsvacuüm bestaan en bestond een reëel gevoel van bedreiging van de nationale zelfstandigheid.

Na de verkiezingen voor de tweede Nationale Vergadering op 1 en 2 augustus 1797 waren de verhoudingen tussen *unitarissen*, die streefden naar een eenheidsstaat, en *federalisten*, die streefden naar behoud van een min of meer federaal politiek model, niet fundamenteel gewijzigd. Namens Holland zaten nu meer Republikeinen in de Nationale Vergadering, maar de bekende federalisten uit de landprovincies waren allen herkozen. Zolang het *Reglement* bleef bestaan met de vastgelegde getalsverhoudingen van de provincies in de constitutiecommissie waren de federalisten verzekerd van beslissende invloed. Er bestond extra onzekerheid of men wel in staat zou zijn een nieuw ontwerp van grondwet te presenteren, nu de verhoudingen polariseerden tussen aanhangers van een eenheidsstaat en voorstanders van de handhaving van een min of meer federale staatsvorm.

Ook de internationale verhoudingen veranderden snel. In Frankrijk kwam in september 1797 een nieuwe regering tot stand, die haar buitenlandse politiek wijzigde.⁶² Voorafgaand aan die regeringswisseling was Talleyrand in juli benoemd tot nieuwe minister van Buitenlandse Zaken. De Franse politiek begon nadrukkelijk in het politieke proces van de Bataafse Republiek te interveniëren, zeker nadat de Bataafse vloot in de zeeslag bij Camperduin op 11 oktober 1797 door een Britse vloot was verslagen. Frankrijk vreesde dat geen grondwet tot stand zou komen en de Republiek zou terugvallen in de politieke verhoudingen van het ancien régime, met een stadhouder onder Britse politieke invloed aan het roer van staat. Dat wilde men voorkomen. In november benoemde de Franse regering Charles Delacroix, ambtsvoorganger van Talleyrand als minister, tot nieuwe ambassadeur bij de Bataafse Republiek en generaal Joubert tot de nieuwe bevelhebber van het Franse leger in

⁶¹ De Gou (ed.), *De Staatsregeling van 1798*, I, XII.

⁶² De regeringswisseling op 4 september met gebruikmaking van militaire middelen staat bekend als ‘14^e fructidor’. Royalistisch gezinde leden werden uit het *Directoire* en de twee wetgevende vergaderingen verwijderd.

deze Republiek. Beiden zouden eind december in Den Haag arriveren. Delacroix, een politiek zwaargewicht, had in zijn diplomatieke bagage een plan voor een grondwet, goedgekeurd door leden van de Franse regering en ontworpen door grondwetspecialisten, geënt op de Franse constitutie van 1795. Voor de Franse regering stond het belang voorop van een regering die in staat zou zijn om leger en marine te organiseren en te financieren, opdat de noordelijke grenzen van Frankrijk voldoende zouden zijn beveiligd, vooral tegen de grootste vijand, het maritiem oppermachtige Groot-Brittannië.

Op 1 september 1797 kwam de tweede Nationale Vergadering voor de eerste maal in zitting bijeen. De vergadering werd onmiddellijk met twijfel en onzekerheid geconfronteerd. Een aantal vooraanstaande gematigde leden uit de eerste Nationale Vergadering weigerde om zitting te nemen in de tweede, nadat zij op 2 augustus waren herkozen, onder meer met als argument dat het *Reglement* een blokkade vormde om een voldoende gedragen ontwerp van grondwet tot stand te brengen.⁶³

Een aantal representanten deed één van de eerste zittingen van de tweede Nationale Vergadering een poging om onder de bepalingen van het *Reglement* uit te komen. Op 6 september diende Van Lokhorst een voorstel in om een constitutiecommissie te benoemen van 7 of 9 leden.⁶⁴ Na een debat dat zich over een aantal dagen uitstreckte, oordeelden alle politieke stromingen echter dat de Nationale Vergadering niet de bevoegdheid had om het *Reglement* te wijzigen.⁶⁵ Tegelijkertijd werd gedebatteerd over het voorstel om een commissie te benoemen om dit *Reglement* te herzien. Een gewijzigd *Reglement* zou dan aan stemgerechtigden kunnen worden voorgelegd. Uiteindelijk besloot de Nationale Vergadering een commissie te benoemen, samengesteld uit representanten van alle politieke stromingen, die met een voorstel voor een herzien *Reglement* zou komen als ook deze nieuwe tweede Nationale Vergadering en de nieuwe constitutiecommissie niet tot resultaat zouden leiden.⁶⁶

⁶³ Schimmelpennink, de Rhoer, Teding van Berkhout en anderen geloofden niet dat een constitutie tot stand zou komen, zolang het *Reglement* van kracht was. Zij verlieten de vergaderzaal, nadat zij geweigerd hadden de eed af te leggen die noodzakelijk was om zitting te nemen of te krijgen in de Nationale Vergadering.

⁶⁴ Zie *Reglement*, artikel 102.

⁶⁵ Voorstel Van Lokhorst: *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 19, September 1797, 6 september, 131-133. *Dagverhaal* VII. nr. 660 (zitting van 6 en 7 september 1797), 33-38; nr. 661 (zitting van 7 september), 46-48; nr. 662 (zitting van 7 en 8 september 1797), 49-56; nr. 663 (zitting van 8 september), 63-64; nr. 664 (zitting van 8 en 11 september 1797), 65; nr. 669 (zitting van 12 september), 109-112; nr. 670 (zitting van 12 september), 113-120; nr. 671 (zitting van 12 en 13 september), 121-124. *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 20 Oktober 1797, 4 oktober, 68. Na de installatie van de constitutiecommissie werd besloten dat het voorstel geen punt van deliberatie meer zou zijn.

⁶⁶ *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 19 September 1797, 14 september, 250-252. Hierin het schriftelijke voorstel van Van Hooff dat hij had ingebracht in het debat van 7 september. *Decreeten Nationale Vergadering* Deel 20 Oktober 1797, 18 oktober, 331-334. Rapport van de commissie benoemd 6 oktober om een onderzoek te doen naar het voorstel van Van Hooff van 7 september tot herziening van het *Reglement*. *Decreeten Nationale*

Ondertussen had de Nationale Vergadering op 15 september de tweede constitutiecommissie benoemd, conform het *Reglement*. Op 2 oktober begonnen de 21 nieuwe leden met hun werkzaamheden. Ook deze commissie had geen gezamenlijk politiek uitgangspunt dat kon dienen als basis voor de beraadslagingen. Na toestemming van de Nationale Vergadering werden drie financieel deskundigen aangezocht om een plan te ontwerpen voor een systeem van algemene belastingen ter vervanging van het eeuwenlang bestaande systeem van de quota.⁶⁷ Belastingen die onder meer nodig waren om aflossing en rente van de ineengesmolten staatsschuld te garanderen. De ineensmelting van provinciale schulden was één van de voldongen feiten, waarover niet opnieuw zou worden gediscussieerd.

Terwijl de constitutiecommissie beraadslaagde, zou de verloren zeeslag tussen de Britse en Bataafse vloot, uitgevochten op 11 oktober 1797 in de buurt van Den Helder, de grote katalysator blijken te zijn in politiek Den Haag. De slag bij Camperduin was een militair avontuur, het laatste rituele gevecht om de macht op zee tussen Groot-Brittannië en de Republiek, het einde van het ancien régime op het water. De commissie voor Buitenlandse Zaken uit de Nationale Vergadering had toestemming gegeven voor deze operatie, zonder advies van de Franse bondgenoot. De Nationale Vergadering gaf daarna in een vlaag van eensgezindheid opdracht tot het herstel van de vloot. De financiering daarvan en daarmee de betrouwbaarheid van de Bataafse Republiek stonden immers op het spel. In november debatteerde de Nationale Vergadering over het plan om een belasting van 8% op alle inkomens in de hele Bataafse Republiek te heffen om zo de benodigde miljoenen guldens bijeen te brengen.⁶⁸ Het *Reglement* stond echter belastingheffing door de Nationale Vergadering niet toe. Op 22 november werd het plan met 44 tegen 42 stemmen verworpen.

Een week later volgde een enigszins aangepast rapport. Met 58 stemmen voor en 54 stemmen tegen werd dit plan op 2 december aanvaard. Bijzonder was dat de leden van de tweede constitutiecommissie, overigens in overeenstemming met het *Reglement*, aan de

Vergadering Deel 20 Oktober 1797, 6 oktober, 126, commissie benoemd om het voorstel te onderzoeken. Besluit van 18 oktober, benoeming van een commissie van vijf leden. *Decreeten Nationale Vergadering* Deel 20 Oktober 1797, 9 oktober, 374 besluit dat de commissie zou bestaan uit Van de Kastele, Vreede, Queysen, Van Hooff en Van Manen. Zij krijgen de opdracht een conceptreglement te ontwerpen.

⁶⁷ De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* I, xx-xxi, 24 oktober, besluit van de constitutiecommissie tot het maken van een groslijst. 1 november, voordracht van drie leden: Goldberg, Van Rees en Hora Siccana, plaatsvervanger Palthe. 3 november benoeming. Goldberg weigert. Palthe komt in zijn plaats. Hij treedt na 22 januari 1798 terug.

⁶⁸ Commissie op 30 oktober benoemd. Eerste debat op 21 en 22 november 1797. Tweede debat op 1 en 2 december 1797. Zie de *publicatie* van de Nationale Vergadering van 5 december. Derde debat op 17 januari 1798. Uitbrengen van het rapport 16 januari 1798.

debatten deelnamen.⁶⁹ Provinciebesturen werd gevraagd om de heffing op korte termijn te organiseren. Alle provinciebesturen weigerden echter, behalve dat van Holland, om uiteenlopende motieven. Door de deelname aan het debat en de hoofdelijke stemmingen verscherpten zich de tegenstellingen in de boezem van de constitutiecommissie tussen de leden die streefden naar de creatie van een eenheidsstaat en de leden die stonden voor een sterke provinciale, zo men wil federale, optie.

In deze gepolariseerde politieke situatie publiceerden 43 representanten van de Nationale Vergadering, onder wie de zes Hollandse leden van de constitutiecommissie en het Zeeuwse lid J.P. Fokker, een ‘*Verklaring aan de Bataafsche natie*’ in de *Haagsche Courant* van 12 december 1797. Zij verklaarden zich onvoorwaardelijk voorstander van ‘eene onvervalschte volksregeering bij vertegenwoordiging’, en formuleerden negen principiële uitgangspunten waaraan het ontwerp van grondwet zou moeten voldoen.⁷⁰ De *Verklaring* sloot af met een dreigende zinsnede: ‘Eindelijk verklaaren wij, dat wij *geen* plan van Constitutie zullen helpen daarstellen, decreteren of aanneemen, waar in niet alle de bovenstaande beginsels, tot EEN toe, gevonden worden.’⁷¹ De actie vormt een illustratie van de blokkade van de besluitvorming binnen de constitutiecommissie. Zeven van de 21 leden formuleerden onwrikbare principes en eisen, die nooit zouden kunnen leiden tot een unaniem gedragen ontwerp van grondwet.

De ‘*Verklaring van de 43*’ leidde tot emotionele debatten in de Nationale Vergadering tussen 21 december 1797 en 10 januari 1798, nadat 122 petitieën met 4.300 handtekeningen waren binnengekomen ter ondersteuning. Ook het provinciebestuur van Holland en de stadsbesturen van Den Haag, Rotterdam en Leiden ondersteunden de ‘*Verklaring aan de Bataafsche natie*’. Een stroming van representanten in de Nationale Vergadering organiseerde zich en trachtte een uitweg te vinden uit de diepe politieke crisis.

Op 6 januari 1798 nam de Nationale Vergadering kennis van de stand van zaken over de belastingheffing. Op 17 januari besloot men met 68 stemmen voor en 40 tegen om vast te houden aan het belastingplan. Hoe moest dit decreet echter worden uitgevoerd? Een ‘energieke’ executieve ontbrak, evenals nationale belastingambtenaren. De Nationale

⁶⁹ In de Nationale Vergaderingen zaten 21 plaatsvervangers voor de leden die deel uitmaakten van de constitutiecommissies. Als de leden van de constitutiecommissie deelnamen aan het debat, dienden de plaatsvervangers de vergadering te verlaten.

⁷⁰ Een parlementaire democratie, met één kamer, het recht van petitie, de mogelijkheid aan burgers in grondvergaderingen om wetten en besluiten te herroepen, een algemeen belastingstelsel en nationaal gefinancierde instellingen, een verantwoordelijk uitvoerend bewind, dat was de kern van deze oproep.

⁷¹ Tekst o.a. in Rogge, *Geschiedenis der Staatsregeling*, 473-480. *Haagsche Courant* 12 december 1797.

Vergadering was voor de uitvoering volledig afhankelijk van de medewerking van de provincies. Buitengewone maatregelen konden niet uitblijven om het gezag van de Nationale Vergadering te handhaven.

Het debat over een belastingheffing voor het herstellen van de vloot en de mislukte poging om die te laten uitvoeren door het verzet van provinciebesturen, de ‘Verklaring’ van de 43 representanten en het debat over de petitie in de Nationale Vergadering verhoogden de crisissfeer in Den Haag. Gematigde leden van de Nationale Vergadering zochten in de eerste twee weken van januari nog naar een uitweg zonder revolutionaire middelen. Tegen de geest van het *Reglement* oefende de Nationale Vergadering druk uit op de constitutiecommissie. Op 11 januari 1798 stelde representant Hugo Gevers voor om op de constitutiecommissie een dringend beroep te doen om te komen tot spoedige voltooiing van de werkzaamheden. Op 12 januari stelde een tijdelijke ad-hoc commissie uit de Nationale Vergadering de constitutiecommissie in kennis van het verzoek om een tijdstip aan te geven waarop het ontwerp van grondwet zou zijn voltooid.

Na intern beraad verscheen de voorzitter van de constitutiecommissie, Ockerse, op dinsdag 15 januari in de vergaderzaal met een politieke en emotionele toespraak als antwoord op de ‘bezending’ van de plechtige deputatie. Hij zei dat de arbeid bijna voltooid was en dat in de laatste week van februari een afgeronde tekst van een grondwet zou kunnen worden aangeboden. Tegelijkertijd was het onmogelijk om een precies tijdstip te geven. Ockerse stelde de Nationale Vergadering voor om een aantal principes te aanvaarden, die als grondslag zouden kunnen dienen voor de nieuwe grondwet en waarover binnen de commissie overeenstemming bestond. Dat tegenvoorstel zou moeten verhinderen dat de Nationale Vergadering maanden over het nieuwe onderwerp zou discussiëren, zoals over het vorige. Bij het debat op 19 januari 1798 waren de leden van de constitutiecommissie opnieuw aanwezig. De gematigde leden uit de Nationale Vergadering formuleerden op andere wijze een aantal principes die aan het ontwerp van grondwet ten grondslag zouden moeten liggen. Geen enkele representant die voorstander was van een grondwet kon het daarmee oneens zijn. Het werd met grote meerderheid aangenomen: 85 stemmen voor en 25 tegen. Dezelfde commissie kreeg de opdracht om dit voorstel uit te werken. Het was het allerlaatste compromis voor de gebeurtenis van maandag 22 januari 1798. Te laat voor een oplossing via een legitieme, fluwelen uitweg, zoals zou blijken.

§ 6 Fase drie: een grondwet schrijven na een parlementaire omwenteling

De Republikeinen geloofden niet in het besluitvormingsproces conform het *Reglement*. Zij forceerden een oplossing met de gewapende macht in de rug, nadat de politieke processen in Den Haag zowel binnen de constitutiecommissie als binnen de Nationale Vergadering waren vastgelopen. Daarvoor werd gewacht op de verkiezing van een voorzitter van de Nationale Vergadering die tot de eigen groep behoorde. De voorzitter had bijzondere bevoegdheden. Staande in de tradities van de Staten-Generaal voerde hij namelijk het oppercommando over het garnizoen van Den Haag. Sinds september 1797 wisselden gematigde en Republikeinse voorzitters elkaar elke veertien dagen af. Republikeinen, die een oplossing wensten te forceren, maakten zo kennis met de manier waarop zij de gewapende macht naar hun hand konden zetten.⁷²

Op vrijdag 19 januari 1798 koos de Nationale Vergadering Midderigh als voorzitter. Na ontvangst van het wachtwoord en in samenspraak met de commandant van het Haagse garnizoen, nam hij in de nacht van zondag 21 op maandag 22 januari maatregelen. Midden in de nacht werden alle leden van de Nationale Vergadering geconvoceerd voor een buitengewone vergadering, die om 8 uur in de ochtend zou beginnen. Vijftig representanten, die in de weken voorafgaand hadden gewerkt aan een doorbraak uit de malaise, verzamelden zich om 6 uur in de ochtend in het Logement van Haarlem aan het Blijenburg. Het Haagse garnizoen had om 5 uur in de ochtend de poorten van de stad gesloten. Niemand kon meer de stad in- of uitkomen. Het gevolg was dat zich spoedig een menigte verzamelde op het Binnenhof in afwachting van de gebeurtenissen. De vijftig verzamelde representanten, met een aantal leden van de constitutiecommissie, liepen vanaf het Logement van Haarlem, geëscorteerd door de Gewapende Burgermacht van Den Haag, door de *Oprechte Haarlemse*

⁷² De president kon de loop van de vergadering sturen en de besluitvorming beïnvloeden door het benoemen van commissies, het formuleren van een preadvies bij een te nemen besluit, door de organisatie van stemmingen over tal van onderwerpen. In de eerste Nationale Vergadering verhinderden machtige aristocraten uit Holland, de zogenoemde *presidentmakers*, de benoeming van Republikeinen tot voorzitter. Zie Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*: 208-217. Zie voor de lijst van voorzitters tijdens de behandeling van het *Ontwerp van Constitutie*, januari-juni 1797: De Gou (ed.), *Ontwerp van Constitutie*, III, 75. In de tweede Nationale Vergadering blijkt de macht van de *presidentmakers* te zijn gebroken. Zie Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*: 292. Zie de lijst van voorzitters van de tweede Nationale Vergadering: J.D. Pasteur (1/09/1797-15/09/1797), Adr. Ploos van Amstel (18/09/1797-29/09/1797), J. Nuhout van der Veen (2/10/1797-13/10/1797), Hugo Gevers (16/10/1797-27/10/1797), J. van Manen, Adr.z. (30/10/1797-10/11/1797), Pieter Vreede (13/11/1797-24/11/1797), S.J. van Langen (27/11/1797-8/12/1797), Jacobus Blauw (8/12/1797-22/12/1797), J. B. Auffmorth (27/12/97-05/01/98), J.F.R. van Hooff (8/01/98-19/01/98). Vreede, Van Lange en Blauw waren betrokken bij de voorbereiding van de machtswisseling. Ploos van Amstel, Nuhout van der Veen en Auffmorth behoorden tot de gematigde vleugel van de Republikeinen. Van Hooff was een fervente tegenstander van het streven naar een omwenteling. Zolang hij voorzitter was, kon het plan van de Republikeinen geen doorgang vinden. Zijn benoeming tot voorzitter was een laatste poging van de gematigde leden van de Nationale Vergadering om een greep naar de macht van de Republikeinen te voorkomen.

Courant omschreven als een burgerlijke en militaire erewacht, naar het Binnenhof. Daar werden de representanten toegelaten tot de vergaderzaal om te beginnen aan een zitting achter gesloten deuren. Tweeëntwintig representanten werden echter door schildwachten, die aan de deuren postten, niet toegelaten in de vergaderzaal, maar naar de kamer van de voorzitter geleid, waar zij werden vastgehouden en onder arrest gesteld. Het waren de meest spraakmakende leden uit de Nationale Vergadering, die garant stonden voor verzet tegen de greep naar de macht van de Republikeinen.⁷³ Zes leden van de commissie van Buitenlandse Zaken hadden in de loop van de nacht huisarrest gekregen en konden niet naar het Binnenhof komen.⁷⁴ In de antichambre van het Binnenhof waren de generaals Joubert en Daendels en andere officieren aanwezig.⁷⁵

De 22 leden die in de kamer van de voorzitter werden vastgehouden, verlieten in de loop van de middag het Binnenhof. Hun arrest werd opgeheven. Zij werden vervallen verklaard van het lidmaatschap van de Nationale Vergadering, mochten Den Haag niet verlaten en mochten niet over politieke zaken corresponderen. Zij kregen wat men noemde

⁷³ Veel historici gaan er vanuit dat politieke opvattingen van de representanten leidend zouden zijn geweest voor hun verwijdering uit de Nationale Vergadering. In het bijzonder zouden dan de ‘federalisten’ zijn uitgesloten. Joris Oddens publiceerde een lijst met representanten en hun spreekfrequentie in de eerste Nationale Vergadering. Zie: Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 396-404. De 22 representanten die werden verwijderd hadden allen het hoogste woord gevoerd en het waren beslist niet alleen ‘federalisten’. De Republikeinen gingen ervanuit dat spraakmakende leden zich hoe dan ook zouden verzetten tegen hun machtsgreep. Hahn, Van Hooff en Van Manen waren bijvoorbeeld geen ‘federalisten’ en geen ‘moderaten’, maar besliste tegenstanders van de Republikeinse groep.

⁷⁴ Dat betrof de leden Bicker, Hahn, Queysen, De Beveren, Jordens en Gevers. Het verwijt betrof twee elementen. (1) Het laten uitvaren van de vloot in oktober 1797 zonder toe- of instemming van bondgenoot Frankrijk en (2) de weigering op 19 januari 1798 om de nieuwe Franse Generaal Joubert het opperbevelhebberschap over de gecombineerde Franse en Bataafse troepen te verlenen conform het Verdrag van Den Haag.

⁷⁵ In de literatuur wordt voor deze gebeurtenis regulier het woord ‘staatsgreep’ gebruikt. Op het einde van de achttiende en de hele negentiende eeuw werd geschreven over ‘de gebeurtenis’ of over ‘de omwenteling’. Het woord ‘staatsgreep’ wordt pas gebruikt vanaf het einde van de negentiende eeuw. Het woord legt een te groot accent op de inbreng van militairen en suggereert een greep naar de belangrijkste bronnen van de macht die die staat overeind hielden. Zoals beschreven bestond geen centrale staat en de nieuwe machthebbers hadden geen idee van de staat van de centrale overheidsfinanciën. De actie onder verantwoordelijkheid van leden van de Nationale Vergadering was vooral ‘het verzetten van de wet’. Dat was de methode uit het ancien régime, waarbij de gewapende macht (de ‘waardgelders’ van stadhouder Maurits, de stedelijke schutterijen op andere momenten) het stadhuis omsingelde, politieke tegenstanders onder dwang liet vertrekken, waarna nieuwe regenten op het pluuche plaatsnamen. Die methode was regelmatig toegepast in de periode 1784-1788, maar ook nog in 1795. De ‘staatsgreep’ van 1798 was vooral ‘het verzetten van de wet’ op nationaal niveau. De grote angst in Den Haag was de mogelijke reactie van de provinciebesturen (behalve dat van Holland, want dat had men onder controle) op de machtsgreep van de Republikeinen. Ook daar was de gewapende macht als dreigend middel aanwezig om provinciebesturen te dwingen zich te schikken, ondermeer in Middelburg (de Franse commandant aldaar) en Groningen (Generaal Dumoncheau was fysiek op de achtergrond aanwezig bij de machtsoverdracht). Ik geef in deze studie de voorkeur aan het gebruik van de term ‘parlementaire omwenteling’ voor deze gebeurtenis, omdat de omwenteling niet door militairen is geïnspireerd en geen van hen vervolgens aspiraties had om een politieke rol te spelen of een politieke machtspositie te verwerven. Zie voor een klassieke studie over het fenomeen ‘staatsgreep’. Luttwak, *Coup d'état. A practical handbook*. In het bijzonder zijn definitie van ‘staatsgreep’ en de bespreking van diverse vormen: hoofdstuk 1, 1-12.

‘stadsarrest’. Op 3 februari 1798, twee weken na hun uitsluiting, werden zij in opdracht van het nieuw gecreëerde Uitvoerend Bewind alsnog gedetineerd en overgebracht naar Huis ten Bosch.⁷⁶ Tot begin juli 1798 zouden de meeste ex-representanten daar verblijven. Zij tooiden zich later met de geuzennaam ‘staatsgevangenen’.

De leden van de Nationale Vergadering die toegelaten werden tot de zitting dienden een verklaring af te leggen van ‘onveranderlijke afkeer van het stadhouderlijk bestuur, het foederalismus en de regeringloosheid’. Elf leden weigerden en dienden daarop de vergadering te verlaten. In de dagen die volgden, zouden 27 zogenoemde ‘briefschrijvers’, die in eerste instantie wel de verklaring in de besloten zitting hadden afgelegd, zich alsnog terugtrekken uit de vergadering.

De precieze totstandkoming van deze verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’ verdient hier enige aandacht, omdat die een belangrijke rol zou spelen bij de disciplineren van de provinciale en plaatselijke besturen. Later zou van stemgerechtigde burgers een ondertekening van dezelfde verklaring worden verlangd als zij wilden deelnemen aan het tweede referendum.

De eerste sporen zijn te vinden bij de Friese afgevaardigde Coert van Beijma, die op 20 september 1797 in de Nationale Vergadering een voorstel had ingediend om alle beambten in de Bataafse Republiek een ‘eed van haat tegen het stadhouderschap, de aristocratie en de regeringloosheid’ te laten afleggen. In Frankrijk hadden in diezelfde periode alle beambten een ‘eed van haat tegen het koningschap en de anarchie’ moeten afleggen na een vermeende royalistische coup. Zijn voorstel werd voor advies doorgeschoven naar een kleine commissie onder voorzitterschap van Pieter Vreede. Door alle verwickelingen na de verloren zeeslag bij Camperduin en te midden van de parlementaire debatten over de financiering van de herbouw van de vloot, bleef het advies lang uit. Tot teleurstelling van Van Beijma kwam het pas op 29 november 1797 in een kort debat aan de orde. Mede op basis van het advies van deze commissie werd het voorstel afgewezen. Bij voorbaat had Van Beijma alle krediet bij Pieter Vreede c.s. al verloren door zijn fel verzet tegen de voorstellen tot belastingheffing door de Nationale Vergadering voor de herbouw van de vloot. Waarom stond de zinsnede ‘afkeer van

⁷⁶ Het betrof niet alleen deze 22 representanten, maar ook personen in de provincie die zich verzet hadden tegen de omwenteling in hun provincie. Er waren meerdere redenen voor deze opsluiting. Pasteur, één van de 22, met uitstekende contacten in Parijs was bijvoorbeeld in politieke correspondentie getreden met Franse regeringsleden en hield zich aldus niet aan de (opgelegde) afspraak.

federalisme' niet in de verklaring, aldus de wat sarrende vraag aan Van Beijma. En waarom zou een dergelijke verklaring alleen verlangd moeten worden van beampten?⁷⁷

Vrij onopvallend benoemde de Nationale Vergadering op 5 december 1797 een nieuwe commissie van drie personen, allen Republikein, onder leiding van Midderigh. Met omfloerste termen kregen zij de opdracht een meer algemene verklaring te formuleren, die ook van stemgerechtigde burgers kon worden gevraagd, om aldus het vaderland te beschermen tegen allerlei bedreigingen.⁷⁸ Het moet deze commissie zijn geweest, die de 'verklaring van onveranderlijke afkeer' in de weken vóór 22 januari 1798 heeft voorbereid. Het achterwege laten van de woorden 'eed' en 'haat' moet ongetwijfeld het resultaat zijn geweest van een compromis achter gesloten deuren, met vooral katholieke en doopsgezinde representanten, die van het gebruik van deze termen niet gediend waren.⁷⁹

Tijdens de zitting van 22 januari 1798 vormde de tweede Nationale Vergadering zich om tot Constituerende Vergadering, waarin uiteindelijk zeventig representanten zitting zouden hebben, inclusief de leden van de nieuwe constitutiecommissie. Bij die zeventig behoorden twaalf leden die als plaatsvervangers voor de leden van de tweede constitutiecommissie tijdelijk zitting hadden gehad in de tweede Nationale Vergadering.

Het *Reglement*, dat als struikelblok werd gezien om een grondwet tot stand te brengen, werd vervallen verklaard, gevolgd door de vernietiging van 'alle provinciaale en quartierlijke souverainiteit'. De tweede constitutiecommissie hield op te bestaan. De Constituerende Vergadering benoemde op 22 januari een nieuwe constitutiecommissie van zeven leden, die allen zitting hadden gehad in de vorige.⁸⁰ Verondersteld mocht worden, dat met de nodige energie een ontwerp van grondwet op tafel kon worden gelegd, omdat de commissieleden nu dezelfde politieke visie deelden over de inrichting van een staat, gebaseerd op het principe van 'één en ondeelbaar'.⁸¹ De Constituerende Vergadering benoemde op 23 en 24 januari een uit vijf leden bestaand Uitvoerend Bewind, dat in de weken die volgden *agenten* (voorlopers

⁷⁷ *Dagverhaal* VII nr. 680 (zitting van 20 en 21 september 1797), 197-199, nr. 761 (zitting van 29 november 1797), 841-848, nr. 762 (zitting van 29 november 1797), 849-855, nr. 763 (zitting van 29 november en 30 november), 857-858.

⁷⁸ *Decreeten Nationale Vergadering*. Deel 22 December 1797, 5 december.

⁷⁹ Merk ook op dat de formulering 'afkeer van het stadhouderlijk bewind' niet gericht was tegen *de persoon* van de stadhouder maar tegen de wijze waarop de laatste stadhouder zijn bestuur had ingericht.

⁸⁰ *Decreeten Constituerende Vergadering*. Deel 1 Januari, 22 januari 1798. De commissie bestond uit Ockerse, Konijnenburg, Hoffman, van Zonsbeek, Nolst, Fokker en Guljé. Fokker werd op 24 januari benoemd tot lid van het voorlopig Uitvoerend Bewind. De vacature die ontstond, werd niet meer ingevuld. Zes leden hebben gewerkt aan de nieuwe tekst.

⁸¹ De werkwijze veranderde in vergelijking met de eerste en tweede constitutiecommissies. De leden zonderden zich niet meer volledig af. Zij konden deelnemen aan reguliere zittingen van de Constituerende Vergadering en hadden geen plaatsvervangers.

van ministers) zou benoemen, die ministeriële departementen zouden gaan beheren.⁸² Daarmee kreeg de eenheidsstaat in oprichting een regering met uitvoerende macht, afgescheiden van de Constituerende Vergadering als wetgever.⁸³

De nieuwe constitutiecommissie werd beperkt in haar vrijheid van handelen. De Constituerende Vergadering stelde in het *decreet van 25 januari* de grondslagen vast waaraan het ontwerp van grondwet moest voldoen, bedoeld om de werkzaamheden dwingend richting te geven.⁸⁴ Deze punten waren het resultaat van onderhandelingen die een groep representanten in de voorafgaande weken achter gesloten deuren had gevoerd om een uitweg te vinden uit de impasse. De overeengekomen uitgangspunten waren deels gebaseerd op de ‘*Verklaring aan de Bataafsche Natie*’ van de 43 representanten van 12 december 1797.⁸⁵ Bij de onderhandelingen was de Franse ambassadeur Delacroix nauw betrokken geweest.⁸⁶ Het *decreet van 25 januari* bond de nieuwe constitutiecommissie aan de opvattingen van de Constituerende Vergadering ten aanzien van de hoofdlijnen van de nieuwe grondwet.

Door de vervallenverklaring van het *Reglement* verdween de formele grondslag voor het houden van een referendum. Het voornemen om het ontwerp van grondwet aan een uitspraak van het volk te onderwerpen werd echter in dit *decreet van 25 januari* opnieuw vastgelegd:

⁸² In de loop van de maanden februari en maart 1798 werden de eerste agentschappen opgericht, die de kiem zouden vormen voor ministeriële departementen: buitenlandse zaken, oorlog, marine, financiën, binnenlandse zaken, waterstaat, justitie, nationale opvoeding, en nationale economie. In de loop van de jaren 1798-1800 trokken de agenten, vanaf 1806 ministers genoemd, gespecialiseerde ambtenaren uit het hele land aan voor het bezetten van nieuwe posten in hun organisaties. Boels, *Binnenlandse zaken*, 139-195, beschrijft de opzet van het centrale bestuur in 1798 en de feitelijke ontwikkeling van de ministeriële departementen, in het bijzonder Binnenlandse Zaken. Pfeil, *Tot redding van het vaderland*, 249-305, beschrijft de ontwikkeling van het departement van Financiën 1798-1801.

⁸³ Overigens moet beslist geen overdreven indruk bestaan van de bevoegdheden en mogelijkheden van het Uitvoerend Bewind om te regeren of te besturen. Een gespecialiseerd ambtelijk apparaat ontbrak, evenals wettelijke en bestuurlijke instrumenten. Zie voor een onophoudelijke stroom van berichten over ambtelijke benoemingen de vanaf 13 maart 1798 verschijnende *Bataafsche Binnenlandsche Courant*.

⁸⁴ Tekst van het *decreet* van 25 januari, Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 37-44; De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* II, 20-25; Voor de achtergronden over de totstandkoming van *decreet* en de zogenoemde ‘Points constitutionnels convenus’ en het ‘symbole constitutionnel’: Ketelaar, *Oude zakelijke rechten*, 27-29. *Decreten Constituerende Vergadering*, Deel 1 Januari 1798. De grondwet moest een tweekamerstelsel bevatten, een *energique* uitvoerende macht van vijf leden, benoemd door het parlement, en voor de feitelijke uitvoering bijgestaan door agenten, niet door commissies in de aloude Haagse traditie. Men bereikte overeenstemming over de overheidsfinanciën. Alle schulden en (bestaande) inkomsten werden nationaal verklaard; een nieuw (nationaal) belastingstelsel, waaronder een heffing op het relatieve vermogen van de inwoners, moest zorgen voor voldoende inkomsten voor aflossing van schulden en rentebetalingen. Het Uitvoerend Bewind moest jaarlijks een begroting indienen; de wetgevende macht kreeg het budgetrecht toebedeeld.

⁸⁵ Ondanks alle stellige bezwerigen werden twee markante punten uit het manifest niet overgenomen. Het compromis bevatte een tweekamerstelsel in plaats van één kamer, en van de mogelijkheid om een besluit van het parlement te laten herroepen door stemgerechtigde burgers in grondvergaderingen kwam niets terecht.

⁸⁶ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de onderhandelingen: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798*, I, XXXII – XXXVIII; LIV-LVI.

‘De constitutionele Acte, ingevolge deze grondbeginzelen ingesteld, door de Constituerende Vergadering het Bataafsche Volk representeerende, aangenoomen zynde, zal dezelve ter goed of afkeuring aan het Bataafsche Volk gebragt worden, en zal de stemming daar over geschieden bij hoofdelyke telling en niet bij Provinciën of Gewesten, als reeds vernietigd zynde’.⁸⁷

Dat het debat niet heropend zou worden over het ‘nationaliter’ of ‘provincialiter’ vaststellen van de uitslag, kon na de omwenteling van 22 januari iedereen wel bevroeden. Het klonk weliswaar ferm, wellicht overbodig na alle genomen maatregelen, maar was ook een uiting van grote onzekerheid over de gevolgen van de Haagse machtsgreep in de provincies buiten Holland.

De vrijheid van handelen van de constitutiecommissie werd verder beperkt door het optreden van Delacroix. Toen hij op 30 december 1797 in Den Haag zijn opwachting maakte, had hij een ontwerp van grondwet bij zich dat was opgesteld door Daunou, één van de grondleggers van de Franse constitutie van 1795, onder de titel ‘Projet de constitution pour la Republique Batave’.⁸⁸ De ambassadeur diende door overreding te zorgen dat de Bataafse Republiek eindelijk een grondwet kreeg en het meegebrachte ontwerp moest daarbij behulpzaam zijn. In de eerste weken van januari 1798 zou hij grote druk uitoefenen op gezaghebbende representanten om te komen tot een snelle, desnoods geforceerde beslissing. Over de betekenis van het Franse ontwerp, gemodelleerd naar de Franse constitutie van 1795, en de invloed die het heeft gehad op het *decreet van 25 januari* en op het werk van de constitutiecommissie is veel geschreven. De algemene opinie is echter dat het *Ontwerp van Staatsregeling* grotendeels eigen en origineel werk is van de constitutiecommissie en geen kopie van de Franse grondwet van 1795, zoals Colenbrander in 1908 had beweerd.⁸⁹

In contacten met Nederlandse politici en in het bijzonder met de constitutiecommissie liet Delacroix zich bijstaan door een tijdelijke medewerker, (Brahain) Ducange, die zowel het Nederlands als het Frans machtig was.⁹⁰ De ambassadeur sprak periodiek met de voorzitter

⁸⁷ *Decreeten Constituerende Vergadering*. Deel 1 Januari 1798, 25 januari, bijlage; *Dagverhaal*. VIII, nr. 821 (zitting van 24 en 25 januari 1798), 445; Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 1936, 41.

⁸⁸ Het ontwerp met de daarbij behorende toelichting is afgedrukt in De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* I, 430-483. Zie hiervoor ook Ketelaar, *Oude zakelijke rechten*, 24-30.

⁸⁹ Zie ook: A. Elias, 'La néerlandicité de la constitution de 1798', in: *Annales historiques de la Révolution Française* 362, (2001), 43-52.

⁹⁰ Pierre Auguste Brahain Ducange heeft in de literatuur een zeer negatief imago. Onder het ancien régime was hij secretaris op de Franse ambassade in Den Haag en werd daar ontslagen wegens het lekken van berichten naar de pers. Hij was medewerker van de beroemde en gezaghebbende Leidse Franse courant *Gazette de Leyde*. Zie over deze periode: Popkin, *Revolutionary news*, 211, 244. In de periode 1791-1795 was hij journalist, geheim agent en bemiddelde hij tussen Nederlandse vluchtelingen in Parijs en Franse politici. Zie over deze periode

van de constitutiecommissie en rapporteerde de voortgang van werkzaamheden aan de Franse minister van Buitenlandse Zaken.

Op 29 januari 1798 begon de derde constitutiecommissie met haar werkzaamheden. De secretaris van de tweede constitutiecommissie kreeg ontslag, zodat geen notulen meer zijn gemaakt van de beraadslagingen.⁹¹ Het resultaat werd dagelijks vastgelegd in ‘cahiers’ (katernen) met ontwerpteksten van hoofdstukken. Ducange legde door hem vertaalde conceptteksten voor aan Delacroix en voorzag die van commentaar, waarbij het ‘projet’ voor beiden fungeerde als toetssteen.⁹²

Op 6 maart 1798 bood de constitutiecommissie het *Ontwerp van Staatsregeling* aan. De Constituerende Vergadering verzocht de constitutiecommissie, die zij dechargeerde, om een nader advies uit te brengen over de procedurele behandeling van het aangeboden ontwerp van grondwet.⁹³ Ter voorbereiding vond op 8 maart een conferentie achter gesloten deuren plaats, waaraan de zes leden van de gedechargeerde constitutiecommissie, de vijf leden van het Uitvoerend Bewind, de voorzitter van de Constituerende Vergadering en de Franse ambassadeur deelnamen. Zij bespraken de wijze van behandeling in de Constituerende Vergadering en de manier waarop het ontwerp van grondwet aan stemgerechtigde burgers kon worden voorgelegd.⁹⁴ Door een suggestie van Delacroix heeft het houden van een referendum aan een zijden draadje gehangen. Hij wierp de vraag op of het niet beter zou zijn om genoeg te nemen met stilzwijgende goedkeuring door het volk als de Constituerende Vergadering het *Ontwerp van Staatsregeling* had aanvaard.⁹⁵ Voor dit idee kwam echter onvoldoende steun.

Roosendaal, *Bataven!*, 355-358, 372-373, 375-376, 389, 399, 401, 407-408, 418-419, 508, 532, 583. Zie voor een levensbeschrijving van Ducange: http://en.wikipedia.org/wiki/Pierre_Auguste_Brahain_Ducange. Zie voor een uiterst negatieve beschrijving van het karakter van de man en zijn werkzaamheden ook: *Authentique Bijlagen tot de gebeurtenissen van den 12 juni*, no. 7.

⁹¹ De Gou en anderen melden dat het archief van de derde Constitutiecommissie niet bewaard is gebleven. Ik veronderstel dat een dergelijk archief nooit heeft bestaan. De commissie had geen secretaris en door de aanvaarding van de grondbeginselen was een debat binnen de commissie over politieke verschillen ook niet meer aan de orde. De ‘cahiers’ (katernen) die dagelijks zijn gemaakt, bevatten de ontwerpteksten van de nieuwe grondwet, die na afronding naar de drukkerij zijn gebracht om te worden gezet. Zie o.a. de Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* I, LIX. Zie ondermeer over het ontslag van de secretaris op 29 januari bij de eerste zitting van de commissie: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* I, LVI.

⁹² De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* I, XXXI. Zie de correspondentie tussen de constitutiecommissie en de externe adviescommissie.

⁹³ *Decreeten Constituerende Vergadering*. Deel 3 Maart 1798, 7 maart De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* II, 54.

⁹⁴ De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798*, II, 421 no 118. Bijlage 18 van de brief van Delacroix aan Talleyrand; 28 Prairial An VI (16 juni 1798). 18 Ventôse An VI (8 maart 1798): Opinion que j’ai émise sur l’acceptation de l’Acte Constitutionnel dans une conférence ou se trouvaient le président de l’Assemblée, la Commission de Constitution et le Directoire.

⁹⁵ Colenbrander (ed.), *Gedenkstukken* II, no 168; De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* II, 421 no. 118: ‘ou bien de se contenter de l’approbation tacite qui résulterait de son exécution, par les choix que ferait le peuple des

Eveneens achter gesloten deuren besprak de Constituerende Vergadering vervolgens op 9 maart de plannen.⁹⁶ In de openbare zitting de volgende dag kwamen de voorstellen ter sprake en werd de procedure in een *decreet van 10 maart* vastgelegd. De Constituerende Vergadering zou allereerst de vraag voorgelegd krijgen of de commissie voldaan had – ‘en gros’ – aan het *decreet van 25 januari*. Vervolgens stelde men voor om het *Ontwerp van Staatsregeling* niet artikelsgewijs te behandelen, maar per hoofdstuk of afdeling, waarna een commissie de gelegenheid kreeg om opmerkingen te verwerken. Ten aanzien van de uitvoering van het referendum werden in dit *decreet van 10 maart* een reeks besluiten genomen, waarover later meer.

De leden van de Constituerende Vergadering kregen ter voorbereiding van de besluitvorming op 12 maart de gedrukte tekst van het *Ontwerp van Staatsregeling* uitgereikt. Op 15 maart antwoordde de Constituerende Vergadering eenstemmig en positief op de vraag of het *Ontwerp van Staatsregeling* voldeed aan het decreet van 25 januari 1798 met de daarin opgenomen programmapunten. Vervolgens voegde men zeven representanten toe aan de zes gedechargeerde leden van de constitutiecommissie, die op 16 maart mondelinge en schriftelijke op- en aanmerkingen van individuele representanten in ontvangst nam. Op zaterdag 17 maart kwam het rapport van de commissie met de wijzigingen zowel in een (urenlange) besloten zitting als in een zitting met open deuren aan de orde. Het gewijzigde ontwerp werd vervolgens hoofdstuk voor hoofdstuk voorgelezen en goedgekeurd.⁹⁷ In de avond bracht de voorzitter van de Constituerende Vergadering ten slotte het gehele *Ontwerp van Staatsregeling* in stemming.

‘Of de Vergadering nu dit alzo veranderd Ontwerp van Staatsregeling, verklaart te zijn de Constitutie, welke aan de vrije beslissing der Bataafsche Natie in haare Grondvergaderingen opgekomen zal worden aangeboden. Welke vraag door de leden der Vergadering als uit een [één] mond met ja beantwoord werdt [...] Oogenbliklyk na het vallen van den hamer, waardoor dit Decreet bevestigd werde, weergalmde de geheele Vergaderzaal van het

fonctionnaires publics qu'elle établit. Ce dernier mode d'acceptation n'aurait pas moins de force que l'autre et mettrait la République Batave à l'abri des orages qui accompagnent toujours la convocation des assemblées primaires pour un acte aussi solennel que celui de consentir au pacte social sous lequel un peuple doit vivre.' Ook: Schama, *Patriots and liberators*, 321.

⁹⁶ De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798*, II, 422.

⁹⁷ *Decreeten Constituerende Vergadering*. Deel 3 Maart 1798, 17 maart, 372-375. De wijzigingsvoorstellen en het ontwerp van staatsregeling zijn in die periode niet gepubliceerd, noch in de *Decreeten*, noch in het *Dagverhaal*. De Gou publiceerde de wijzigingsvoorstellen op basis van de minuut-decreten in het archief van de Constituerende Vergadering. De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798* II. Zie over het voorlezen van de tekst van het *Ontwerp van Staatsregeling* door de secretarissen en de discussie per afdeling ook *Utrechtsche Courant* no. 35, van 21 maart 1798.

onophoudelyk geroep van, *Leve de Republiek, Leve de Constitutie voor het Bataafsche Volk*, zo door de Leeden der Vergadering als door de Toehoorders in de Loges en op de Tribunes.⁹⁸

's-Landsdrukkerij kon aan de slag met het drukken van de tekst en de productie van het boekje met het *Ontwerp van Staatsregeling* voor verdere verspreiding. Buiten de kleine kring van de Constituerende Vergadering en het Uitvoerend Bewind was tot 17 maart 1798 niemand op de hoogte van de inhoud. Het Uitvoerend Bewind en de Constituerende Vergadering konden vervolgens aan het werk om het nieuwe referendum daadwerkelijk te organiseren.

Na het referendum van 8 augustus 1797 en in het bijzonder na de parlementaire omwenteling van 22 januari 1798 speelde de besluitvorming over het nieuwe ontwerp van grondwet zich vrijwel volledig achter gesloten deuren af. Van publieke debatten in de Constituerende Vergadering was, in tegenstelling met de periode november 1796-juni 1797, geen sprake meer. De gebeurtenis van 22 januari 1798 werd in de pers en door proclamaties van de Constituerende Vergadering breed uitgemeten. Het publiek werd tot in detail geïnformeerd over de gang van zaken op het Haagse Binnen- en Buitenhof. Eindelijk was de nieuwe staat gesticht, zo dacht de minderheid van Republikeinen.

De twee referenda die in deze studie centraal staan, zijn onlosmakelijk verbonden met het proces van besluitvorming dat leidt naar de eerste geschreven grondwet voor Nederland. Als *constituerende* referenda nemen zij binnen het hele scala van referenda een bijzondere en uitzonderlijke plaats in. Zij dienden een nieuwe politieke orde te legitimeren, vastgelegd in één uniek document. De *Staatsregeling 1798* creëerde een nieuwe staat, één en ondeelbaar, met een volledig nieuwe staatsinrichting. De overdracht van soevereiniteit vanuit provincies en steden naar Den Haag was de belangrijkste breuk met het verleden, die nooit meer ongedaan zou worden gemaakt. In Den Haag werd de macht geconcentreerd om het land te besturen. Met consensuspolitiek kon die nieuwe orde niet tot stand worden gebracht. Een keten van niet-constitutionele, zo men wil niet-wettige, besluiten begeleidde de overgang van

⁹⁸ *Dagverhaal IX*, nr. 868 (zitting van 9, 10, en 12 maart 1798), 85-86.

besluitvorming bij unanimiteit (met vetorecht) van zeven provincies naar besluitvorming bij meerderheid van representanten.⁹⁹

Binnen de Staten-Generaal konden constitutionele veranderingen conform de interpretatie van de Unie van Utrecht alleen bij unanimiteit van de ‘bondgenoten’ en schriftelijk worden beslist. Die unanimiteitsregel werd zeker driemaal gebroken. Eerst op 29 september 1795 door bij meerderheid te beslissen dat een volkstelling zou worden gehouden ter voorbereiding van de organisatie van verkiezingen voor een Nationale Vergadering, doorgezet op 13 december 1795 waarbij provincies werd opgedragen om het voorgeschreven kiessysteem te organiseren. Op 30 december 1795 besloot een meerderheid van vier provincies om het *Reglement* te aanvaarden. Een Nationale Vergadering zou bijeen worden geroepen en de Staten-Generaal zouden worden ontbonden. Zeeland en Friesland zouden met fluwelen of minder fluwelen middelen worden gedwongen zich bij die meerderheid aan te sluiten. Het vetorecht werd hen uit handen genomen. Binnen de Nationale Vergadering zouden besluiten worden genomen bij meerderheid en zonder last en ruggenspraak.

Als onderdeel van het compromis over het *Reglement* werd de unanimiteitsregel echter (versluierd) gehandhaafd voor de constitutiecommissie.¹⁰⁰ Die werd samengesteld volgens een vaste verdeelsleutel met representanten van negen provincies, die lang niet allemaal hun provinciale soevereiniteit permanent uit handen wilden geven via een nieuwe grondwet. In de zienswijze van diegenen die streefden naar een nieuwe politieke orde moest het *Reglement*, resultaat van het eeuwenoude streven naar unanimiteit van (oorspronkelijk) zeven provincies, van tafel. Noch in maart 1796, noch in september 1797 durfde de meerderheid van de Nationale Vergadering met het *Reglement* te breken. Zelfs in maart 1797 vond de meerderheid van de Nationale Vergadering nog dat de uitslag van het referendum niet op basis van de meerderheid van de uitgebrachte stemmen moest worden vastgesteld, maar op basis van de meerderheid van provincies om vervolgens na onderhandeling te leiden naar een

⁹⁹ De beschouwing over het belang van de overgang van besluitvorming op basis van unanimiteit naar besluitvorming op basis van meerderheid is geïnspireerd door het boek van Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa, Geschiedenis van een begin*: 121-131. Hij besteedt aandacht aan de ontstaansgeschiedenis van een staat in het algemeen en in het bijzonder aan de stichtingsacte daarvan met een beschouwing over de politiek-filosofische aspecten van het besluitvormingsproces. Aan de hand van voorbeelden uit de Verenigde Staten in de jaren 1787-1788 laat hij zien dat ook daar op verschillende plaatsen en momenten de bestaande constitutionele orde werd gebroken om tot een grondwet voor de Verenigde Staten te komen.

¹⁰⁰ Het reglement van orde voor de constitutiecommissie bepaalde wel dat besluiten binnen de commissie werden genomen op basis van de meerderheid. Uit de gepubliceerde notulen van de vergaderingen blijkt niet dat die regel is toegepast. Omdat de commissie één rapport met één ontwerp van grondwet moest maken, was unanimiteit in feite de enige mogelijke uitkomst. Zie: de Gou (ed.), *Het Plan van Constitutie van 1796*. Zie voor de besluitvorming binnen parlementaire commissies van de Nationale Vergadering gericht op unanimiteit: Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*: 166-172.

besluit op basis van unanimiteit van negen provincies. De parlementaire omwenteling van 22 januari 1798 brak definitief met besluitvorming op basis van unanimiteit door het buitenwerking stellen van het *Reglement* en de openlijke concentratie van soevereiniteit en daarmee politieke macht naar Den Haag.

De twee referenda die in deze studie centraal staan hebben drie bijzondere kenmerken. Voor democraten maakte het referendum onderdeel uit van een ideaal waarmee een democratische staat en samenleving werd vormgegeven. Voor de internationaal georiënteerde politici van diverse snit en pluimage was het hebben van een grondwet een noodzaak om de onafhankelijkheid van de staat in de internationale orde te kunnen aantonen. Een referendum was bittere noodzaak, staatsraison, om te laten zien dat die onafhankelijke staat bestaansrecht had. Voor politici die actief deelnamen aan het besluitvormingsproces om tot een grondwet te komen, diende het referendum als ultieme rechtvaardiging van besluiten die zij hadden genomen. Het breken van de bestaande constitutionele orde, gebaseerd op de Unie van Utrecht en daarna het *Reglement*, moest gewettigd worden. Eerst werd het recht om een bestaande constitutie te mogen wijzigen als een democratisch grondrecht geïntroduceerd, onderdeel van de ‘eeuwige en onveranderbare rechten van de mens en burger’. De volgende stap was het omvormen van dit grondrecht naar een concreet onderdeel van het besluitvormingsproces in het *Reglement*. Na de buitenwerkingstelling van dit *Reglement* zochten de Republikeinen naar sanctionering van de besluiten van 22 januari 1798. Het referendum was voor hen het ultieme middel om dat mogelijk te maken.