



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 3

‘OM ELK, IN ZYNE GRONDVERGADERING, ZYNE BESLISSENDE STEM UIT TE BRENGEN ...’

In de achttiende eeuw kwamen burgers in vergaderingen bijeen voor het uitbrengen van hun stem. Dat onderscheidde het achttiende-eeuwse kiesstelsel van systemen uit de twintigste en eenentwintigste eeuw. Het meest kenmerkende element was de *grondvergadering*, een onderdeel dat van fundamenteel belang was voor de organisatie van de twee referenda. Zonder kennis van dit verschijnsel kunnen uitslagen niet goed worden begrepen en geïnterpreteerd. Wat was een grondvergadering precies? Hoe kwam een systeem van grondvergaderingen tot stand? Hoe gaven provinciale en plaatselijke bestuurders vorm aan het op papier zo fraai omschreven systeem in het *Reglement*? Wie kreeg toegang tot de grondvergadering en had aldus het recht te stemmen? Hoeveel mensen hadden stemrecht en kan dan gesproken worden van algemeen mannenstemrecht?

Vanwege het incidentele karakter hanteren organisatoren van referenda veelal bestaande electorale regels, die onderdeel zijn van een functionerend kiesstelsel. Voor het referendum van 8 augustus 1797 maakte men gebruik van regels die waren vastgelegd in het *Reglement* van 30 december 1795 voor de verkiezingen van de Nationale Vergadering.¹ Na de parlementaire omwenteling van 22 januari 1798 had de Constituerende Vergadering dit *Reglement* echter voor vervallen verklaard. Als tussenoplossing maakte men voor het referendum van 23 april 1798 gebruik van regels die rechtstreeks waren ontleend aan het *Ontwerp van Staatsregeling*. Die regels werden bekend gemaakt in de *Proclamatie* van 23/27 maart 1798.² De twee referenda blijken desalniettemin in hoofdlijnen op dezelfde wijze te zijn georganiseerd, hoewel verschillen bestaan.

§ 1 De eisen voor het stemrecht

Wie aan een grondvergadering wenste deel te nemen, moest allereerst voldoen aan de eisen voor het stemrecht. Het *Reglement* bevatte een precieze omschrijving. In principe hadden alle mannen die de leeftijd van twintig jaar hadden bereikt, gedurende één jaar vóór de stemming

¹ *Reglement Nationale Vergadering*, in: Bannier, *Grondwetten van Nederland*, 2-23.

² *Proclamatie van 23/27 maart 1798*, in: De Gou (ed.), *Staatsregeling 1798 II*, 76-82.

in de Republiek een vaste woonplaats hadden, stemrecht.³ Alle vrouwen en meisjes en alle mannen en jongens jonger dan 20 jaar hadden aldus geen stemrecht.

Volwassen mannen die in principe in aanmerking kwamen voor stemrecht, konden uitgesloten zijn als zij hun burgerlijke rechten kwijt waren geraakt door een rechterlijk vonnis, in de gevangenis zaten, onder curatele waren gesteld of zich in staat van faillissement bevonden. Ook alle mannen die *pro deo* leefden in tehuizen (arm of bejaard zijnde) waren uitgesloten.⁴

Dit mannenstemrecht sloot zeker de helft van de volwassen bevolking uit. Het stemrecht voor vrouwen kwam in debatten in de marge aan de orde. Weduwen en ongehuwde vrouwen met eigen huishouding en belasting betalend, hadden in het voorjaar van 1795 in Leeuwarden, Dokkum en Bolsward aan plaatselijke verkiezingen kunnen deelnemen.⁵ Vrouwen waren trouwens ook politiek actief als deelnemers aan petitionnementen, toehoorders op de publieke tribune van de Nationale Vergadering en als uitgevers van kranten en periodieken.⁶ Het meest radicale pleidooi voor volledige gelijke politieke rechten voor vrouwen, geïnspireerd door de Verklaring van de Rechten van de Mens, verscheen in 1795 in een geanonimiseerd pamflet van de drukker Volkert van der Plaats in Harlingen.⁷ Nog in juli 1798 verscheen in het politieke weekblad *De revolutionaire Vraagstuk* een artikel met de titel

³ Sommige auteurs noemen dit *positieve* eisen, omdat die betrekking hebben op personen aan wie het stemrecht in beginsel wordt toegekend. Zie: Overdijk, 'Regeling en praktijk van het algemeen kiesrecht in Nederland in de jaren 1795-1798', in: Moorman van Kappen en Coppens, *De Bataafse omwenteling en het recht*, 55-77; Kreeft, 'Een neergaande lijn: het stemrecht in de periode 1795-1848', in: *Pro Memorie*, 3.2 (2001) 252-266.

⁴ Alle uitsluitingen van stemrecht worden *negatieve* eisen genoemd. Het *Reglement* was achter gesloten deuren tot stand gekomen, met als gevolg dat de motieven voor toekenning of uitsluiting van het stemrecht niet (altijd) bekend zijn. Opvattingen over het stemrecht in de achttiende eeuw zijn te achterhalen uit brochures en pamfletten. Verder werd in de Nationale Vergadering op 12 januari 1797 in het openbaar gedebatteerd over het stemrecht naar aanleiding van het *Plan van Constitutie*. De daarin geformuleerde eisen voor het stemrecht kwamen in grote lijnen overeen met de bepalingen uit het *Reglement*, die vervolgens voor een groot deel zijn terug te vinden in de *Staatsregeling* van 1798.

⁵ Van den Berg, 'Wie behoorde tot het 'Bataafse volk?', 224.

⁶ M. Everard, 'In en om de (Nieuwe) Bataafsche Vrouwe Courant. Het aandeel van vrouwen in een revolutionaire politieke cultuur', in: *Mededelingen van de Stichting Jacob Campo Weyerman* 24 (2001) 67-87. M. Everard, 'Lieve van Ollefen (1749-1816), Catharina Heybeek (1763-na 1805), een ultrarevolutionaire 'loonschryver', een schrijvende Batavin en een gekwetste natie', in: Anna de Haas (ed.), *Achter slot en grendel. Schrijvers in Nederlandse gevangenschap 1700-1800*, 207-221. L.E. Jensen, 'Bij uitsluiting voor de vrouwelijke sekse geschikt', in het bijzonder 53-84.

⁷ KB, Knuttel 22558. *Ten betooge dat de vrouwen behooren deel te hebben aan de regeering van het land.*: 'ik vraag U, myn vriend ! wanneer ieder mensch recht heeft om te stemmen, en zyne Regenten te verkiezen, om wat reden moeten de vrouwen daar van uitgesloten zyn? Ik betuige het niet te begrypen. Een vrouw, dunkt my, heeft immers hetzelfde recht om te wenschen goed geregeerd te worden. Hoe ysselijk is het niet, wanneer de Man, om met meer gemak te kunnen heerschen, zig durft te uiten: 'eene Vrouw is tot niets ander geschikt dan om de Maatschappij te vermeederen; wanneer zy zo veel verstand heeft, dat zy zich voor water en vuur weet te wachten, heeft zij genoeg'; en wie durft te ontkennen, dat deze spreuk niet bijna een algemeene regel is geworden? Wij beklagden ons over de hardheid der wetten, wij beklagden ons over Despooten. Treedt in uw eigen boezem te rug en ziet dat ysselyk monster in uw zelve.' Nog in 1801 plaatste de drukker Van der Plaats een advertentie in de Leeuwarder Courant om de verkoop van dit pamflet aan te prijzen.

Waarom zouden de vrouwen het land ook niet kunnen regeeren?⁸ In het publieke debat kwamen pleidooien voor gelijke behandeling van vrouwen regelmatig op tafel; stemrecht voor vrouwen maakte echter geen expliciet onderdeel uit van het discours. In de Nationale en Constituerende Vergadering kwam het stemrecht voor vrouwen eveneens nergens serieus ter sprake.⁹ De vroege democratie toonde vroege vormen van feminisme, maar bevestigde tegelijkertijd de man als superieur, althans in de politiek.¹⁰

Voor mannen stond in de jaren 1795-98 de leeftijdsgrens van 20 jaar ter discussie. In sommige stedelijke en provinciale verkiezingsreglementen hadden mannen die vanaf 18 jaar vrijwillige of verplichte schutterijplichten vervulden in de Gewapende Burgermacht stemrecht.¹¹ Het *Reglement* sloot hen echter uitdrukkelijk uit.

Over bepaalde groepen mannen stond niets in het *Reglement* vermeld en dat gaf onzekerheid bij plaatselijke bestuurders die de regels moesten toepassen. Hadden joodse burgers die formeel voldeden aan de eisen bijvoorbeeld stemrecht? Behoorden zij wel tot de Bataafse natie of behoorden zij tot de joodse natie en waren dus uitgesloten? Uit de debatten in juli 1795 over het *Plan* in de vergaderingen van de ‘Provisionele Representanten van het Volk van Holland’ bleek dat joden aan de verkiezingen voor de Nationale Vergadering mochten deelnemen, ondanks verzet van met name Amsterdamse representanten. De Nationale Vergadering maakte in augustus–september 1796 definitief een einde aan de nog lopende discussie. Met het emancipatiedecreet van 2 september 1796 over de ‘gelijkstaat der

⁸ *De Revolutionaire Vraag of den zwaager van den politieke Blixem*, 1798 (14), 105-110: ‘Is het geen vernederend en schandlyk vooroordeel tegen de helft van het Menschlyk Geslacht, dat Uwe vleierende Sexe gewoon is de beminlykste helft te noemen, dat Wij, in het staatkundige, zo glad en gaar vergeeten en voorbygegaan worden, als of wy ongebooren, en geen schepsels van dezelfde God waren? Met wat recht, en op wat gronden, maatigt, Gy Mannen, u de heerschappy aan over de Vrouwen?’ [...] Antwoord in ernst! Zyn de Vrouwen dan ook geen menschen zo wel als gy? Hebben zy, in die onbetwistbare qualiteit, niet dezelfde Rechten, als die gy u beroemd te hebben? Hebben zy ook geen Vaderland, dat hun duurbaar is?’

⁹ Zie voor minimale verwijzingen in de debatten in de Nationale Vergadering: Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 147-150.

¹⁰ De Bataafse revolutie was ook een masculiene revolutie. Door de relatie tussen de vrijwillige wapendragende burger in de schutterij of de gewapende burgermacht enerzijds en de stemgerechtigde burger anderzijds werd dit aspect versterkt. Zie ook Rosendaal, *Bataven!*, 241, noot 63. Patriotten maakten in 1787 bezwaar tegen vrouwen die petitionnementen tekenden.

¹¹ *Reglement voor de Raad der gemeente en burgerij van Leeuwarden*, art. 1: ‘Stemgerechtigden zijn alle Burgers en Ingezetenen, boven de 18 jaaren oud. Hier onder begreepen Zoons bij hunne Ouders, en Dienstknechten bij hunne Meesters inwonende, indien de Wapens dragen, of om wettige redenen vrijgesteld zijn; 3 april 1797. *Reglement voor de wijkvergaderingen der burgery van Rotterdam*, art. 4: Stemgerechtigden zyn alle Burgers, die 20 jaaren bereikt hebben, of reets Schutterlyke diensten presteren, en ten minsten een geheel jaar in deeze stad hun vaste woonplaats gehad hebben; 13 october 1795.

joden' kregen de leden van de joodse gemeenschappen dezelfde burgerlijke en politieke rechten als andere inwoners van de Republiek.¹²

Een andere groep waarover onduidelijkheid bestond betrof huisbedienden en knechten. Ook daarover werd regelmatig gediscussieerd. Het *Reglement* sloot hen niet uit, anders dan sommige plaatselijke besturen voor lokale verkiezingen. In januari 1797 was de meerderheid van de Nationale Vergadering van mening dat deze categorie mannen zelfstandig genoeg was om het stemrecht te mogen uitoefenen.¹³ Een deel van hen zou dit recht echter in 1798 verliezen.

Over studenten is weinig bekend. Alleen in Leiden is een aantekening in de notulen van een vergadering van het stadsbestuur te vinden aan de vooravond van de verkiezingen voor de eerste Nationale Vergadering:

‘En word hier na de Raad geslooten, onderwijl nog 3 studenten het woord vraagende en te kennen geëvende, dat zij over de 20 jaaren oud, over 't jaar hier in de stad gewoond en echter niet opgeroepen waaren, dan daar het niet te bepalen was aan wien deeze nalaatigheid was toe te schrijven, moedigde de Raad hun aan echter te stemmen.’¹⁴

In Amsterdam en Utrecht zijn studenten uitgesloten geweest van stemrecht, tenzij zij in het bezit waren van het stedelijke burgerrecht.¹⁵

In de periode 1795-1797 was er één uitzondering op de regel dat een vaste woonplaats voor één jaar een vereiste was. Burgers die in de jaren 1787-1789 gedwongen waren geweest hun woonplaatsen te verlaten en naar het buitenland waren gevlucht, kwamen na terugkomst in aanmerking voor het stemrecht: ‘Deze bepaling [...] van het jaar van inwooning, sluit niet uit de Burgers, die om heerschzucht en geweld hun Vaderland verlaaten hebbende, daar in zyn terug gekeerd, en weder hunne vaste Wooning genomen hebben.’¹⁶ In 1798 kwam deze bepaling overigens niet meer voor in de aangepaste regels voor het tweede referendum: alle

¹² Zie over de emancipatie van de joden in deze periode en hun politiek rol: Michman en Been, *Pinkas*, 65-75; Belinfante en Buijs, *De Gelykstaat der Joden*, 7-14; Van den Berg, ‘Wie behoorde tot het ‘Bataafse volk?’’, 228-237.

¹³ *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 11 Januari 1797, 13 januari, 192-193: ‘Op het geproponeerde van den burger Representant van Leeuwen, of ook *huisbedienden* van het stemrecht zouden behoren te worden uitgesloten is, na deliberatie gedecreteerd, dat dezelve van het stemrecht niet uitgesloten zullen worden.’

¹⁴ Erfgoed Leiden. *Stadsarchief van Leiden* 1574-1826, inv.nr. 550 Notulenboeken van de Provisioneele Raad, 24 november 1795 – 19 mei 1796, notulen buitengewone vergadering 25 januari 1796.

¹⁵ Voor Utrecht: De Bruin, *Burgers op het kussen*, 118.

¹⁶ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 9.

vluchtelingen uit de periode 1787-1789 hadden blijkbaar tijd genoeg gehad om naar de Republiek terug te keren.

De eis van een vaste woonplaats voor ten minste één jaar sloot mannen uit die tijdelijk verblijf hielden, omdat zij als seizoenarbeider werkten in de landbouw, tijdelijk werk verrichtten in de havens of (reizend) koopman waren in de grote handelssteden. Het trof verder schippers, zeelieden, marskramers en kermisklanten. Over hen is niet of nauwelijks gesproken of geschreven. Eén conflict uit Schiedam met tijdelijke arbeiders is overgeleverd. Dat betrof brandersknechten afkomstig uit Westfalen die in de jeneverstokerijen werkten. Zij klaagden in een petitie aan de Nationale Vergadering dat zij voor de grondvergaderingen van 1 augustus 1797 niet waren opgeroepen, omdat ‘de ondergetekenden hier niet getrouwd zynde, of geen burgerrecht hebbende, als Vreemdelingen geconsidereerd werden’.¹⁷ Zij wezen naar het *Reglement*, waarin slechts de leeftijd van 20 jaar was vereist en de eis om gedurende één jaar voor de stemming een vaste woonplaats te hebben. Daaraan voldeden zij. Het stadsbestuur van Schiedam reageerde heftig op deze petitie. De ondertekenaars waren volgens hen (voor een deel) analfabeet, waren ‘vreemdelingen’ die geen burgerrechten hadden, verbleven in ‘woonsteden’ en hadden geen recht van stemmen. Zover kan worden nagegaan, hebben deze knechten aan beide referenda niet kunnen deelnemen.

Over het algemeen waren ook (beroeps)militairen praktisch uitgesloten van stemrecht. Sommige officieren van het Bataafse leger en de marine hadden formeel stemrecht, maar konden dat feitelijk niet uitoefenen, omdat zij hun garnizoen of schip niet mochten verlaten om deel te nemen aan grondvergaderingen.¹⁸

De omvangrijkste uitsluitingsgrond trof echter mannen die afhankelijk waren van uitkeringen uit de ‘armenkassen’. Armen werden in 1797 uitgesloten als zij binnen één jaar voor de dag van oproeping langer dan drie maanden een uitkering hadden ontvangen. In de *Staatsregeling* 1798 was die termijn gewijzigd naar een *half* jaar voor de dag van oproeping.¹⁹

¹⁷ Het betreft één petitie van 15 augustus van Willem Kruse en anderen en van 23 augustus 1797 van Frans Eilards en anderen. Veel tekenaars konden kennelijk niet schrijven en zetten een kruisje bij hun naam. De tekst over dit conflict in Schiedam is gebaseerd op de *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 19 September 1797, bijlagen bij de *Decreeten* van 15 september 1797.

¹⁸ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 10: ‘zullende de Guarnisoenen niet voor de Woonplaatsen der Militairen gerekend worden, ten zy dezelve tevens hunne vaste Woonplaats zyn, en zullen de Militairen, tot Nationale Regimenten behoorenden, alleen recht van stemming hebben; doch om dit Stemrecht uit te oefenen, hunnen post niet verlaten, of zig uit hunne Guarnisoenen naar hunne vaste Woonplaats begeven mogen’.

¹⁹ In het *Ontwerp van Staatsregeling* stond als termijn een *half* jaar voor de dag van stemming. In de *instructie voor de agenten tot zuivering van de grondvergaderingen* stond eveneens deze termijn van een *half* jaar. Deze agenten hebben de plaatselijke besturen met deze termijn geïnstrueerd. In de *Proclamatie* van 23/27 maart van de Constituerende Vergadering en het Uitvoerend Bewind was echter sprake van de uitsluiting van armen die *één* jaar voor de dag van stemming een uitkering hadden genoten. Het woordje *half* lijkt bewust of onbewust te zijn

De deelname van armen was zo afhankelijk van het moment van stemming. Het is niet duidelijk wat precies de gevolgen zijn geweest van de aanpassing van deze termijn in 1798. Armen deden vooral in de wintermaanden een beroep op ondersteuning. Zo lijken op 23 april 1798 meer armen uitgesloten te zijn geweest dan in 1797.

Overigens was deze uitsluiting van ‘armen’ niet voor iedereen in de Nationale Vergadering vanzelfsprekend. In de debatten over het stemrecht in januari 1797 verklaarden toonaangevende representanten zich op principiële gronden tegenstander van hun uitsluiting, soms met een verwijzing naar de Verklaring van de Rechten van de Mens.²⁰ De meerderheid hield echter vast aan de uitsluiting van armen, tenminste als zij een deel van het jaar een uitkering ontvingen.²¹ Zij vonden dat behoeftigen, die afhankelijk waren van de ondersteuning door armbesturen ‘veeltijds niet volkomen vrij kunnen gerekend worden te zijn, in het uitbrengen hunner stem.’²² Vooral in de grote steden werden veel mannen op deze grond uitgesloten van deelname aan de grondvergaderingen.

Naast sociale uitsluitingsgronden konden bepaalde burgers het stemrecht niet uitoefenen vanwege hun opvattingen. Hier is het onderscheid belangrijk tussen stemgerechtigd en stembevoegd. Stemgerechtigd was een burger die in het bezit was van stemrecht, omdat hij voldeed aan alle eisen; stembevoegd was iemand die dat stemrecht daadwerkelijk kon uitoefenen, nadat hij een verklaring van loyaliteit had afgelegd. Deze ‘politieke census’

weggefallen. De discrepantie tussen de instructie voor de agenten tot zuivering van de grondvergaderingen, gebaseerd op het *Ontwerp van Staatsregeling* en de *proclamatie* van 23/27 maart inzake de termijn van uitsluiting van armen heeft geen vragen opgeroepen. Zie ook *Dagverhaal* IX, 887-888, (zitting van donderdag 22 en vrijdag 23 maart 1798), 238-242, in het bijzonder 240: hierin de parlementaire behandeling van de ontwerp-*Proclamatie* met daarin eveneens de termijn van één jaar voor de uitsluiting van armen.

²⁰ *Dagverhaal* IV, nrs. 324-326 (15 en 16 januari 1797), zitting van 12 januari 1797, 439- 454: debat over het stemrecht. In het bijzonder het stemrecht voor armen: 448-450. Betreft bijdragen van Hahn, Van Langen, Vreede, Van Beijma en Van Lokhorst. *Coert van Beyma*: ‘ik zie met de diepste verwondering [...] dat namelijk de leden der maatschappij, die eenig onderhoud van haar genieten, uitgesloten moeten zijn van het stemrecht. Dit denkbeeld contrasteert zoo zeer met die beginsels, die ik mij altijd als een pligt heb gesteld te volgen, dat ik niet kan nalaten mij daar tegen te verzetten...’.

Jacob Hahn: ‘ik ben ook van oordeel, dat deze uitsluiting eene vernedering der armen houdt, en eene krenking der ware beginselen. Ik zie wel in, dat de tegenwoordige staat der armen en armen cassen in ons Vaderland het toelaten der bedeelden gevaarlijk kan maken; maar het mogelijk gevaar doet mij de beginselen niet verloochenen. Ik geloof slechts, dat de staat der armen moet verbeterd worden, dat de maatschappij den behoeftigen werk, en hun die niet werken kunnen onderstand moet schaffen en de uitsluiting van zodanige leden, waaromtrent de maatschappij zodanige heilige plicht heeft, wil er bij mij niet in.’

Pieter Vreede: ‘er zijn brave burgers, goede huisvaders, nuttige leeden der maatschappij, die gedurende 8 of 10 maanden met nyverheid hun eigen brood eten, ’s Lands schatkist helpen styven, en die in den hollen winter alleen, wanneer voor hunne nyverheid geen werk is, kortstondig uit de armen kas geholpen worden – en zullen dan deeze om die kortduurende hulp hun regt ook al moeten verliezen? Neen, Burgers Representanten...’.

²¹ Zie ook Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen*, 145-146. Rutjes gaat ervanuit dat er geen bepaling in het Reglement stond, dat bedeelden uitsloot. Dat is evenwel onjuist.

²² Aldus de formulering van Van Manen, *Dagverhaal* IV, nrs. 325 (16 januari 1797), zitting van 12 januari 1797, 450. Dergelijke argumenten ook door Nieuhoff, Van Hooff, De Leeuw en Van de Kastelee.

maakte het Bataafse stemrecht bijzonder.²³ De bedoeling was helder. Door het afleggen van de verklaring konden alleen burgers aan verkiezingen en referenda deelnemen als zij instemden met de grondslagen van de Bataafse revolutie. Voorafgaand aan de formulering van een verklaring in het *Reglement* vroeg men in 1795 om dezelfde reden een ondertekening door burgers van de ‘Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger’, ondermeer in Rotterdam en Leiden, om zo deel te mogen nemen aan plaatselijke verkiezingen. In september 1795 werd in Drenthe in dergelijke ondertekening gevraagd, in sommige dorpen zowel van mannen als van vrouwen.

In de periode 1796-1797 werd de betreffende verklaring mondeling in de grondvergadering afgelegd:

*‘Ik verklaare voor wettig te houden alleen zodanige Regeringsform, welke gegrond is op de Oppermagt des geheelen Volks; en dienvolgende houde ik voor onwettig en daar meede strydende alle erfelyke Ampten en Waardigheeden’.*²⁴

De voorstanders van de oude constitutie van de Republiek en het stadhouderschap van het huis van Oranje werden op deze manier uitgesloten van de politieke besluitvorming. Het al of niet willen afleggen van deze verklaring kan als een vorm van ‘zelfselectie’ worden gezien. Oranjegezinde burgers behoorden zelf het besluit te nemen om een dergelijke verklaring niet te willen afleggen. Het behoorde tot iemand zijn familie-eer en persoonlijke waardigheid om een dergelijke verklaring niet af te leggen als men een overtuigd Oranjeaanhanger was en als zodanig bekend stond. Een grondvergadering kon overigens door stemming bepaalde opgekomen burgers uitsluiten van deelname. De overgeleverde berichten laten echter zien, dat dit in het bijzonder betrekking kon hebben op personen die in 1787 betrokken waren geweest bij plunderingen en andere vormen van (politiek) geweld.

Over nut en noodzaak van het afleggen van deze verklaring zijn felle debatten gevoerd. Het *Plan* van 29 mei 1795 bevatte in ieder geval geen voorstel voor een dergelijke politieke verklaring. Onder druk van Holland kwam deze verklaring in het *Reglement* terecht. De verklaring kan gezien worden als een vorm van verdediging van de vroege democratie.

²³ Volgens Zwager, *De motivering van het algemeen kiesrecht*, 160 was de politieke census een kenmerk van het Bataafse kiesstelsel, dat zo op een essentieel punt verschilde van het Franse systeem. Deze opvatting is niet juist. Zie: Tanchoux, *Les procédures électorales en France*, 236-239. Verschillende formules, met het uitdrukkelijke doel om tegenstanders van de Republiek (ondermeer adel en geestelijkheid) uit te sluiten van verkiezingen. De scherpste formule dateerde uit An V en VI (1797 en 1798) en luidt: ‘haine à la royauté et à l’anarchie et la fidélité et l’attachement à la République et à la constitution de l’an III’.

²⁴ *Reglement Nationale Vergadering*, art. 11 E.

Men wilde voorkomen dan aanhangers van de aristocratie en het Oranjestad door deelname aan verkiezingen en referenda de prille democratie een doodsteek zouden toebrengen.²⁵

Burgers die aan al deze eisen voor stemrecht uit het *Reglement* voldeden, mochten aan het eerste referendum deelnemen.

Voor het tweede referendum was de situatie gewijzigd. Door de omwenteling van 22 januari 1798 was het *Reglement* vervallen verklaard. De Constituerende Vergadering besloot om de eisen voor stemrecht grotendeels te ontleen aan het voorliggende *Ontwerp van Staatsregeling*.²⁶ In hoofdlijn kwamen de eisen overeen met die uit het *Reglement*; er zijn echter verschillen.

Ten aanzien van de positieve eis voor het toekennen van stemrecht werden in 1798 zowel beperkingen als uitbreidingen toegevoegd. Een beperking betrof de domicilie-eis: in 1797 was een vaste woonplaats voor ten minste één jaar voldoende om stemrecht te verkrijgen, in 1798 werd dit verlengd naar twee jaar.

Een uitbreiding betrof het stemrecht voor vreemdelingen, die stemrecht kregen als zij ten minste tien jaar een vaste woon- en verblijfplaats in de Republiek hadden. Dit recht was niet opgenomen in het *Reglement*, maar stond wel in het *Plan van Constitutie* van de eerste constitutiecommissie en bleef behouden in het *Ontwerp van Constitutie*. Vreemdelingen die tien jaar in de Bataafse Republiek woonden, konden in augustus 1797 zodoende niet en in april 1798 wel aan het referendum deelnemen.²⁷

Een majeure verandering betrof echter de eis dat stemgerechtigde burgers in de dagen voorafgaand aan het tweede referendum in handen van de voorzitter van het plaatselijk bestuur mondeling en schriftelijk een verklaring dienden af te leggen en te ondertekenen door het plaatsen van een handtekening in een register of op een lijst. Deze verklaring was anders van inhoud dan die uit 1797, had veel meer een politiek karakter en was niet meer een eenvoudige verklaring van loyaliteit aan de Bataafse democratie. De nieuwe verklaring was een integraal onderdeel geworden van het Bataafse burgerschap, een uiting van steun aan de nieuwe eenheidsstaat, één- en ondeelbaar:

*'Ik houde het Bataafsche Volk voor een vrij en onafhankelijk Volk, en beloof aan Het zelve trouw.
Ik verklaar mijnen onveranderlijken afkeer van het Stadhouderyk Bestuur, het Foederalismus, de*

²⁵ In het vervolg komt dit heikele onderwerp nog een paar maal aan de orde, onder andere in een debat in de Nationale Vergadering ter voorbereiding van het eerste referendum op 25 juli 1797.

²⁶ Zie de *proclamatie* van 23/27 maart 1798 die burgers opriep voor het tweede referendum met daarin de eisen voor het stemrecht.

²⁷ Van den Berg, 'Wie behoorde tot 'Het Bataafsche Volk?', 240-242.

Aristocratie en Regeeringloosheid. Ik beloof, dat ik, in alle myne verrigtingen, het zy als stemöeffenend Burger, het zy als Kiezer, alle de voorschriften der Staatsregeling getrouwelyk zal opvolgen, en nimmer myne stem geeven aan iemand, wien ik houde te zyn een Voorstander van het Stadhouderlyk, Foederatief of Aristocratisch Bestuur.'

Het al of niet mogen of kunnen afleggen van deze verklaring en de gevolgen die dat ontegenzeggelijk heeft gehad voor de deelname aan het tweede referendum is één van de onderwerpen van deze studie en zal in het vervolg regelmatig aan de orde komen.

Een verdere beperking van het stemrecht in 1798 betrof de bepaling dat mannen stembevoegd waren als zij 'in de lasten der maatschappij hun aandeel droegen'. Dat leek de introductie te betekenen van de census, kenmerk van het negentiende-eeuwse stemrecht. De vraag hoe die census dan moest worden bepaald bij het ontbreken van een nationaal belastingstelsel, zou tot verwarring en onzekerheid aanleiding geven.²⁸ Zo leken in principe alleen belastingbetalende burgers in aanmerking te komen voor stemrecht. Plaatselijke besturen vulden deze bepaling echter naar eigen inzicht in. Al snel bleek de bepaling dan ook voor meerdere interpretaties vatbaar. Wat te doen met burgers die in de Gewapende Burgermacht hun aandeel als gewapend man in de lasten der maatschappij droegen? Bestuurders, zeker in Holland, bleken van mening dat deze mannen bevoegd waren te stemmen, ook als zij geen (directe) belasting betaalden.

Ten aanzien van de uitsluitingen kwam in de regeling van 1798 één aanpassing en één aanvullende uitsluitingsgrond. Armen waren in 1797 uitgesloten van deelname aan grondvergaderingen als zij binnen één jaar voor de dag van stemming drie maanden een uitkering hadden ontvangen. De termijn werd in 1798 gewijzigd naar zes maanden tot de dag van oproeping. Door deze aanpassing hadden op 23 april 1798 mannen die leefden van seizoensarbeid en in de wintermaanden een uitkering ontvingen, geen stemrecht. Het is niet duidelijk of de omvang van de groep uitgesloten armen in 1798 groter of kleiner is geweest dan in augustus 1797. In ieder geval zijn vooral langdurige ontvangers van uitkeringen in 1798 uitgesloten.

²⁸ De eerste landelijke censusbepaling verschijnt in de *Kieswet van 1807*, onmiddellijk na de introductie van het eerste nationaal belastingstelsel in de periode 1805-1806. Artikel 2c: 'Het stemregt kan slechts worden uitgeoefend door manspersonen, Ingezeten van het Koninkrijk, welke de volgende vereischten bezitten: [...] Dat zij op de Quohieren der beschrevene Middelen als contribuërende Ingezeten bekend staan.'

Het is overigens onbekend hoeveel mannen precies werden uitgesloten.²⁹ In Rotterdam werd in de voorbereiding van de nieuwe indeling van de stad in 106 grondvergaderingen in de zomer van 1797 het aantal armen geteld. Men telde 7.562 inwoners die afhankelijk waren van uitkeringen van (grotendeels kerkelijke) armbesturen. En 1.874 Rotterdammers leefden in armen-, werk-, dol-, en bejaardenhuizen. Van de bevolking van 51.572 inwoners was zo 18% afhankelijk van sociale instellingen en voorzieningen. Hoeveel mannen van 20 jaar en ouder ondersteuning ontvingen, is echter niet bekend.³⁰

Een aanvullende uitsluitingsgrond betrof verder mannen die als 'lijf- en huisbedienden' werkzaam waren in de huishouding en inwoonden bij hun 'meesters'. De uitsluiting van deze groep zou eveneens aanleiding zijn voor vragen van verschillende plaatselijke bestuurders in de voorbereiding van het tweede referendum. Een aantal auteurs meent dat de uitsluiting van deze categorie van grote invloed is geweest op het aantal mannen dat stemrecht had. Omdat in 1795 in een rapport een aantal van 40.000 mannelijke bedienden was genoemd die er alleen al in Holland in 1740 zouden zijn geweest, gaan zij ervan uit dat het een groep mannen betrof van ten minste deze omvang.³¹

Er bestaat echter ook een bron die een geheel ander cijfer geeft. In 1806 werd door minister van financiën Gogel het eerste nationale belastingstelsel ingevoerd. Eén van de nieuwe belastingen was het zogenoemde dienstbodengeld. Wie een mannelijke bode in dienst had of inwonende werkboden of tuinlieden, moest extra belasting betalen. In de hele Bataafse Republiek waren in 1807 3.082 mannelijke dienstboden, 396 inwonende werkboden en 1.791 tuinlieden voor wie die belasting werd betaald.³² Ze woonden bijna allemaal in de steden en

²⁹ RA Dordrecht. *Stadsarchieven 1795-1813*, inv.nr. 34c Notulen van de vergaderingen van het stadsbestuur, 1798. Het stadsbestuur van Dordrecht vroeg pas in april in 1798 bij de voorbereiding van het tweede referendum aan de verschillende kerkgenootschappen om een opgave van personen die een uitkering ontvingen van de armbesturen. Op de meeste stadhuizen was in 1797 en 1798 onbekend hoeveel mannen een uitkering ontvingen. Pas na de invoering van de Staatsregeling 1798 werd controle uitgeoefend op het moment dat burgers zich wilden inschrijven in het openbaar stemregister.

³⁰ *Decreten Nationale Vergadering*, Deel 19 September 1797, Bijlage bij de decreten van 4 september 1797: afschrift van het rapport van *de personeele commissie [...] benoemd tot het regelen der Grondvergaderingen te Rotterdam, die gehouden zyn den 1. en 8. Augustus 1797, aan Den Raad der Gemeente aldaar*.

³¹ De gegevens zijn afkomstig uit een rapport van J.H. van Swinden uitgebracht in de vergadering van de Provisionele Representanten van het Volk van Holland. J. van Swinden, *Advies over de Nationale Conventie*.

³² De gegevens zijn afkomstig uit een publicatie uit 1844 van Gogel, die brieven en rapporten van zijn vader publiceerde. I.J.A. Gogel was minister van Financiën van 1798-1801 en 1805-1810. Hij ontwierp het eerste nationale belastingstelsel. Gogel, *Memoriën en correspondentiën*, 482-503. De belastingwet gaf een scherpe omschrijving van de functie en beroepsuitoefening van dienstboden, werkboden en tuinlieden. Zie 'Ordonnantie waarop binnen de Bataafse Republiek zal worden geheven een belasting op de dienstboden', 9 mei 1806, in: *Alle de Publicatiën en notificatiën betreffende de Algemeene Belastingen; met de generale voordracht*, 1809-1810, 181-197. Hoewel de cijfers uit een betrouwbaar rapport komen, wil dat nog niet zeggen dat deze gegevens volledig betrouwbaar zijn. Als belastingplichtigen aangifte moeten doen, zal dat misschien met

waren nauwelijks te vinden in Drenthe en Brabant. In 1807 ging het om ongeveer 5.200 mannen, van wie de dienstboden nog niet eens bij hun baas hoefden in te wonen. Door de economische achteruitgang in de periode 1798-1806 en de afnemende betekenis van een aristocratische leefwijze, mag aangenomen worden dat het aantal mannen dat in dienst was als bediende, bode of huisknecht tussen 1797-1798 en 1806 was teruggelopen. De categorie van uitgesloten 'lijf en huisbedienden' liep echter zeer waarschijnlijk niet in de tienduizenden, zoals in de literatuur wel wordt verondersteld.

Verder werden bijzondere, maar overwegend zeer kleine groepen in 1798 uitgesloten waarvan de loyaliteit aan de Republiek werd betwijfeld, zoals leden van kloosterorden, die in de Bataafse Republiek in kleine aantallen in de katholieke zielzorg werkten of personen die in dienst waren van een vreemde mogendheid of daarvan pensioen genoten (bijvoorbeeld rentmeesters die onroerende goederen beheerden van buitenlandse vorsten). Symbolisch was de uitsluiting van burgers die zich zonder toestemming van de regering in het buitenland bevonden. Het betrof veelal *émigrés*, burgers die om politieke redenen de Republiek waren ontvlucht. Sommige waren fervente Oranje-aanhangers die verzet tegen de Bataafse Republiek poogden te organiseren.

De eisen voor stemrecht waren in 1798 op sommige punten gewijzigd, maar zoals blijkt niet zo fundamenteel, dat vergelijking tussen de deelname aan de twee referenda op voorhand onmogelijk of zonder betekenis zou zijn.

§ 2 De introductie van de grondvergadering

Op 29 mei 1795 lag het *Plan* voor de bijeenroeping van een *Nationale Conventie* op de vergadertafel van de Staten-Generaal, met daarin regels voor het kies- en stemrecht.³³ In dit *Plan* waren de hoofdlijnen zichtbaar van het kiesstelsel dat men voor ogen had. De bevolking zou worden geteld; per 10.000 inwoners zou één representant worden gekozen. Om dat te realiseren, zouden deze 10.000 inwoners verder ingedeeld worden in 20 parten, elk bestaande uit 500 inwoners. Per 500 inwoners zou één kiezer worden gekozen, die vervolgens in een bijeenkomst van twintig kiezers bijeenkwamen om als kiesmannen één representant te kiezen voor de *Nationale Conventie*, zoals dit grondwetgevend orgaan aanvankelijk werd genoemd.

terughoudendheid gebeuren. Gegevens uit belastingadministraties moeten door historici met voorzichtigheid worden gebruikt.

³³ *Plan van oproeping tot het formeren van eene Nationale Vergaderinge van de Staten Generaal der Vereenigde Nederlanden Gepraesenteert den 29 May 1795.*

Het begrip *grondvergadering*, zo typerend voor het kiesstelsel in de periode 1796-1803, kwam in het *Plan* één keer voor en wel in het formulier voor de geloofsbrief die de kiezer van zijn grondvergadering meekreeg als toegangsbewijs voor de bijeenkomst van kiezers (kiesmannen).³⁴ De omschrijving van de bijeenkomst van stemgerechtigde burgers luidde in het *Plan* aldus: ‘*Van de Stemgerechtigden en hunne werkzaamheid.*’

In de vergadering van het voorlopige provinciebestuur van Holland, *de Provisionele Representanten van het Volk van Holland*, werd grondig over dit *Plan* gesproken. Jan Hendrik of Jean Henri van Swinden, professor in de wis- en natuurkunde aan het Atheneum Illustre, was door het stadsbestuur van Amsterdam naar het driedaagse debat afgevaardigd. Hij formuleerde daar het artikel dat, met kleine redactionele aanpassingen, in het definitieve *Reglement* zou worden opgenomen:

‘Elke vyftien duizend zal in dertig deelen, ieder deel, zo na doenlyk, vyf honderd Zielen uitmaakende gesplitst worden, uit welke vyf honderd zoo veelen zullen opgeroepen worden, als *apparentelyk* Stemgerechtigden zyn, en dusdanige Vergaderingen van Stemgerechtigden over vijf honderd Zielen, zullen de Grondvergaderingen uitmaaken.’³⁵

Een bijeenkomst van stemgerechtigde burgers per 500 inwoners zou grondvergadering worden genoemd. Merk op dat hier voor de eerste maal het woord ‘*apparentelyk*’ in de betekenis van ‘op het oog, blijkbaar, schijnbaar’ werd geïntroduceerd. Eén representant per 10.000 inwoners uit het *Plan* was in het *Reglement* gewijzigd in één per 15.000, zodat een kiezersvergadering niet uit twintig maar uit dertig kiesmannen zou bestaan.³⁶

Als gevolg van problemen in Rotterdam en Den Haag, die nog worden aangestipt, werd het begrip *grondvergadering* in de provincie Holland in 1796 aangevuld met een topografische component. Deze gewijzigde omschrijving kwam vervolgens terecht in het *Ontwerp van Staatsregeling* en zou daarna voor de hele Republiek gelden:

‘Tot het geregeld uitbrengen van de Stem der Burgeren, is de geheele Republiek verdeeld in Grond-Vergaderingen, uit de naast bij elkander gelegen Huisen, Buurten of Wijken,

³⁴ *Plan van oproeping*, artikel 35.

³⁵ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 5 Van Swinden, *Advis*, 3.

³⁶ Op basis van de volkstellinggegevens van 1795/96 zouden volgens het *Plan* 187 representanten worden gekozen. De Nationale Vergadering telde 126 representanten conform het *Reglement*.

zaamgesteld, waarin de Stemmende Burgers uit iedere vijfhonderd Zielen, [...], bijéénkomen.³⁷

Deze wijziging lijkt subtiel, maar was fundamenteel. In 1795-1796 was het startpunt nog de verdeling van de bevolking, bij voorkeur zo mathematisch mogelijk, in gelijke parten van 500 inwoners. In het *Ontwerp van Staatsregeling* was dit uitgangspunt echter gewijzigd: het *grondgebied* van een stad, dorp of plattelandsdistrict moest ingedeeld zijn in gelijke parten van 500 inwoners. Toen Van Swinden in 1796 voor de taak stond het door het provinciebestuur van Holland voorgeschreven aantal van 433 grondvergaderingen voor Amsterdam te organiseren, formuleerde hij het zo:

‘Het is, in zich zelf beschouwd, onverschillig tot welke grondvergadering ieder Ingezeet van een District opgeroepen wordt, mits hy slechts een uit vijf honderd zy, daar Grondvergadering niet betekend eene Vergadering welke tot den *Grond* behoort, hoe men ze er toe brengen kan, maar een *Eerste Vergadering* (Assemblée Primaire) die tot samenstelling van andere dient, en daar toe den grond legt.’³⁸

Een grondvergadering was in 1795-1796 dan ook geen vanzelfsprekende geografische eenheid, geen stem- of kiesdistrict in een meer moderne betekenis. Het was in eerste instantie slechts een bijeenkomst van stemmende burgers. En zolang de ene dorps- of stadskerk fungeerde als plaats van samenkomst van de grondvergadering, zolang de dorps- of stadsgrens gold als vanzelfsprekende afbakening van die ene grondvergadering, kwam de vraag of een grondvergadering wel of niet een geografische eenheid was, niet aan de orde. Zelfs als een stad of een dorp qua omvang van de bevolking groot genoeg was om verdeeld te worden in twee, drie, vier of vijf grondvergaderingen, dan nog vroeg dat slechts om praktische maatregelen om de burgers van een ongedeelde plaatselijke gemeenschap administratief te organiseren in meerdere grondvergaderingen met een voor bestuurders hanteerbare omvang in bij voorkeur publieke (kerk)gebouwen. Leerde de ervaring dat te weinig burgers aan de grondvergadering deelnamen, dan werden die in dergelijke dorpen en stadjes gecombineerd. De vraag naar de wezenlijke aard van de grondvergadering ontstond pas bij de inrichting van

³⁷ *Staatsregeling 1798*, artikel 18. cursivering toegevoegd door auteur.

³⁸ *Rapport over de verdeling van Amsterdam in districten en grondvergaderingen*, 12-13. Van Swinden refereert hier aan de assemblée primaire uit het Franse kiesstelsel.

een *systeem* van grondvergaderingen in de grote (Hollandse) steden, mede bepaald door het ontbreken van publieke kandidaatstelling. Immers, de stembevoegde burgers in de grondvergadering dienden bij verkiezingen *uit hun midden* een kiezer (kiesman) te kiezen. Dan moest je je medeburgers wel enigszins kennen om een goede keuze te kunnen maken of met buurt- of wijkbewoners kunnen spreken over mogelijke kandidaten.

In principe was de grondvergadering een electorale institutie, uitsluitend bedoeld om een stemming te organiseren, primair over personen en soms over zaken. Het was geen bijeenkomst waarin gedebatteerd werd aan de hand van een agenda, of waar besluiten werden genomen of petitie mochten worden opgesteld en ondertekend of notulen werden gemaakt.³⁹ De grondvergadering was niet openbaar en niet toegankelijk voor (niet-stemgerechtigd) publiek.

Deze grondvergaderingen voor *nationale* verkiezingen en referenda moeten worden onderscheiden van in sommige steden bestaande wijkvergaderingen die over politiek spraken, politiek bedreven en politiek handelden.⁴⁰ Van die bijeenkomsten bestaan afbeeldingen met pijp-rokende, drinkende en biljartende, in donkere etablissementen zittende en rondhangende mannelijke burgers. Die wijkvergaderingen vonden in de steden waar zij bestonden regulier in de avonden plaats. Als er een combinatie bestond van wijk- en stedelijke grondvergaderingen, zoals in Utrecht en Dordrecht, dan waren de wijkvergaderingen bedoeld als discussiebijeenkomst over politiek en dan was de grondvergadering de bijeenkomst waar stembevoegde burgers formeel hun stem uitbrachten over personen of soms zaken. Amsterdam was de enige stad die naast nationale grondvergaderingen, ook gebruikt voor provinciale verkiezingen en stemmingen, een systeem had van 85 *stedelijke* grondvergaderingen, die zich met Amsterdamse politiek bezig hielden en meer waren dan een 'electoraal instituut'.

Dit systeem van grond- en kiesvergaderingen uit het *Reglement* zou furore maken. Aangepast aan provinciale omstandigheden zou het getrapte systeem zonder publieke kandidaatstelling worden gebruikt voor de organisatie van verkiezingen voor

³⁹ In 1800 zou Jan Greven dit precies omschrijven in zijn *Beredeneert Constitutioneel Woordenboek*, 53. Onder het trefwoord grondvergadering: 'Deeze Verdeeling [...], waarin de stembevoegde Burgers, tot het geregeld uitbrengen hunner stem, en ter verrigting dier daaden, waartoe zij, het zij bij de Staatsregeling, het zij bij de Wet bepaald worden opgeroepen, bijeen komen, mogende zij aldaar geene andere werkzaamheden verrigten of beraad plegen en besluiten. In derzelven kunnen door de Burgers alleen Staatkundige Rechten worden uitgeoeffend.' Die definitie in 1800 was het resultaat van discussies over de verfijning van het begrip grondvergadering.

⁴⁰ In de volgende steden bestonden uitgewerkte systemen van wijkvergaderingen: Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Dordrecht, Leiden, Groningen, Schiedam, Bergen op Zoom, Middelburg, Vlissingen.

provinciebesturen. In 1795 al in Bataafs-Brabant en in 1796 in Holland, Zeeland, Utrecht en Friesland. De eisen voor het stemrecht werden overgenomen en in Holland vanaf maart 1796 zelfs voorgeschreven voor alle plaatselijke verkiezingen. Ten slotte kwam dit kiesstelsel vrijwel integraal terecht in de *Staatsregeling van 1798* met als bijzondere vernieuwing dat de grondvergadering niet alleen een kiesman koos, maar een burger kon kandideren als representant. De kiesvergadering koos uit de voorgedragen kandidaten de representant voor het Vertegenwoordigend Lichaam, zoals het parlement na 4 mei 1798 zou gaan heten. Hadden de (40) grondvergaderingen in meerderheid dezelfde burger kandidaat gesteld, dan werd deze bij acclamatie gekozen en stemde de vergadering van kiezers (kiesmannen) niet meer.

De grondvergadering was overigens *niet* rechtstreeks ontleend aan het Franse kiesstelsel en is ook niet door Franse militairen of politici in de winter van 1795/96 geïntroduceerd of opgedrongen. Bij gedetailleerd onderzoek zijn aanzienlijke verschillen vast te stellen tussen de twee getrapte kiesstelsels.⁴¹ Het Bataafse kiessysteem was vooral geschikt voor een kleiner land dan Frankrijk, met een in omvang kleinere Nationale Vergadering. Bij een classificatie van kiessystemen kan dit systeem overigens ongetwijfeld worden geplaatst binnen een ‘familie’ waartoe ook het Franse kiesstelsel behoort, met als belangrijkste kenmerk getrapte verkiezingen, zonder publieke kandidaatstelling, waardoor (politieke) partijvorming vrijwel onmogelijk was.

§ 3 Een systeem van grondvergaderingen

Eén of meer bijeenkomsten van stemgerechtigde burgers organiseren in een dorp of binnen een stad in een kerk of op een plein was in 1795 prima mogelijk, zonder dat daarmee sprake was van een uitgewerkt kiessysteem. Een *systeem* van grondvergaderingen tot stand brengen dat in het hele land kon worden gebruikt en toegepast, vergde een grote inspanning, zeker in een Republiek zonder veel centraal gezag en met landelijke wetgeving in kinderschoenen.

De eerste vraag was hoe een kiessysteem tot stand te brengen dat zou zorgen voor evenredige vertegenwoordiging in de beoogde Nationale Vergadering; voor eerlijke

⁴¹ Een *assemblée primaire* werd niet per 500 inwoners georganiseerd, maar per kanton. De indeling van Frankrijk in kantons als kleinste organisatie-eenheid van de eenheidsstaat was in 1791 tot stand gekomen. Op het platteland bestond een kanton uit circa 5.000 tot circa 7.000 inwoners, afhankelijk van geografische omstandigheden. In totaal telde Frankrijk circa 4.900 *assemblées primaires*. Niet zo gek veel meer in vergelijking met de 3.760 grondvergaderingen. In tegenstelling met de Bataafse Republiek bestonden in Frankrijk registers of lijsten van stemgerechtigde burgers. Een *assemblée primaire* kon worden gesplitst in secties als er meer dan 600 stemgerechtigden waren geregistreerd. Zie: Tanchoux, *Les procédures électorales en France. De la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre Mondiale*; Schaapveld, *Bestuur en bestuurders in Nedermaas, 1794-1814*, 60-70; Kamphuis, *De invoering van wetgeving*, 374-375, 473-474.

verkiezingen die in het hele land (ongeveer) volgens dezelfde regels zouden worden gehouden met een controleerbare uitkomst als gevolg.

‘Het geheele volk zal geteld worden.’ Met dit artikel, resonerend naar een tekst uit de Bijbel,⁴² openden *Plan* en *Reglement*. De Nationale Vergadering moest het hele volk naar evenredigheid vertegenwoordigen. Wie op basis van ‘populatie’ een grondwetgevende vergadering bijeen wilde roepen, moest echter eerst de bevolkingsomvang kennen. Omdat een bevolkingsadministratie ontbrak, moest geteld worden.

‘Representatie bij populatie’ was echter geen uitgemaakte zaak, maar één van de discussiepunten in de onderhandelingen binnen de Staten-Generaal over het *Reglement*. De voorstanders van een Nationale Vergadering lazen het openingsartikel vooral als een aansporing om aan de slag te gaan. Het provinciebestuur van Utrecht gaf in augustus 1795 bijvoorbeeld al opdracht om te tellen. Holland gebruikte meer tactiek, want men wilde tegenstribbelende provincies niet bruuskeren.⁴³ Onmiddellijk nadat de voorzitter van ‘het besogne voor de Nationale Vergadering’ op 29 september 1795 in de Staten-Generaal een mondeling rapport had uitgebracht met de mededeling dat een meerderheid van de provincies voorstander was van het bijeenroepen van een Nationale Vergadering, besloot men een circulaire naar de provinciebesturen te sturen met het verzoek het volk te tellen, één dag later gevolgd door circulaires aan vier provincies met het verzoek de telling eveneens te organiseren in gebieden die op dat moment niet onder provinciaal gezag stonden.⁴⁴ Holland, Gelderland en Overijssel gingen aan de slag. Bataafs-Brabant, dat geen zitting had in de Staten-Generaal, had op 7 september 1795 al besloten om te tellen.⁴⁵ Groningen nam in

⁴² *Nieuwe Testament, Lucas 2, 1.*

⁴³ Nadat een delegatie in de Staten-Generaal het alternatieve Hollandse plan had aangeboden, kwam op 31 juli 1795 een voorstel op de tafel van de Hollandse representanten om het volk alvast te tellen. De vergadering verdaagde een besluit in afwachting van het beraad in de Staten-Generaal onder meer over dat Hollandse plan. Zie: NA Den Haag, Archief *Provisionele Representanten van het Volk van Holland*, inv.nr. 23 *Decreeten van de Provisionele Representanten van het volk van Holland van juli en augustus 1795*, vierde deel / eerste stuk 31 juli 1795, 685-686; inv.nr. 24, *idem* vierde deel / tweede stuk 5 augustus 99-100. NNJ 30/6, 1795, 4553-4554 en NNJ 30/7, 1795, 5036, 5677.

⁴⁴ Groningen kreeg dat verzoek voor Westerwolde, dat als generaliteitsgebied formeel onder beheer stond van de Staten-Generaal. Friesland moest de bevolking op de eilanden Ameland en Schiermonnikoog tellen, Gelderland Culemborg en Buren, en Holland Willemstad en Princenland (daarmee doelde men op Dinteloord). De opdracht aan deze provincies om in die gebieden te tellen is na 1 oktober opgenomen in het *Reglement* door de aanvulling van artikel 2.

⁴⁵ *Resolutiën van de Provisionele Representanten van het Volk van Bataafs-Brabant*. Besluit van 7 september 1795. Besluit van 10 september: vaststelling tekst circulaire voor het houden van een volkstelling binnen 14 dagen te verrichten. Besluit van 11 september: vaststelling van een model-verbaal (- formulier). Besluit van 29 september: ingekomen ‘rescriptien en verbaalen’ commissoriaal: naar het comité van algemeen welzijn. Op 2 oktober ontvingt missive van de Staten Generaal om het volk te tellen. Op 10 oktober: nadere resolutie over de volkstelling. De meeste verbaalen zijn binnen. Opdracht aan het comité voor de indeling in districten en grondvergaderingen. Resultaten: *De Courier van Bataafs-Brabant*, 235-242. *Resoluties Provisionele*

november maatregelen, toen duidelijk werd dat het bijeenkomen van de Nationale Vergadering op basis van ‘populatie’ onvermijdelijk was geworden.⁴⁶ Drenthe, zonder stem in de Staten-Generaal, volgde nu. Zeeland nam een besluit via een omweg. Het provinciebestuur gaf opdracht om het volk te tellen met als motief om een representatief provinciebestuur mogelijk te maken.⁴⁷ Op geen enkele manier refereerden de Zeeuwen aan de circulaire van de Staten-Generaal.⁴⁸ Friesland weigerde op 23 oktober 1795 expliciet om te tellen.⁴⁹ In die provincie zou de volkstelling pas in februari en maart 1796 plaatsvinden, nadat het bestuur was gezwicht voor de druk om deel te nemen aan de Nationale Vergadering.

Met één summiere zin uit de Haagse circulaire gingen de provinciale besturen aan het werk: ‘Om de ingezetenen van Ul. Provincie te willen doen tellen en van het resultaat aan ons een behoorlyke opgave te willen doen’. De aanpak verschilde per provincie. In Holland, Utrecht en Zeeland ontvingen de plaatselijke bestuurders een circulaire met beknopte aanwijzingen. Brabant en Gelderland stuurden een formulier dat gebruikt kon worden bij het invullen van de telresultaten.⁵⁰ Overijssel publiceerde een gedetailleerde instructie, die voor

Representanten van het Volk van Bataafs Brabant 4 december 1795, 467- 472. Dat besluit was gebaseerd op het *Plan van Tussenbestuur*, dat het voorlopige Brabantse bestuur toestond om voorbereidingen te treffen voor de verkiezing van een provinciebestuur.

⁴⁶ *Publicatie* van de provisionele representanten van het Volk van Groningen, 20 november 1795; *Handelingen Representanten*, Deel III, 15-16. Landdag van 8 januari 1796, Landdag 21 januari, Verdeling in grondvergaderingen en districten.

⁴⁷ Ook het vroege besluit van Bataafs-Brabant en dat van Overijssel was gemotiveerd om een telling te houden die kon worden gebruikt voor een plan voor een representatief *provinciaal* bestuur.

⁴⁸ Zeeuws Archief. Archief *Gedrukte Notulen*; *Notulen van de provisionele representanten van het volk van Zeeland*, 1 januari-22 juni 1796, 28 februari 1796, 349-360. *Proclamatie* van de Provisionele Repraesentanten van 28 februari 1796. Zie ook: Archief *Staten van Zeeland*, inv.nr. 1582; Idem, inv.nr. 442, Notulen 20 en 21 november 1795; inv.nr. 844 Notulen van het comité van algemeen welzijn, Brief van het comité van 23 november aan de plaatselijke besturen. Er kan getwijfeld worden of in Zeeland in deze periode daadwerkelijk overal is geteld. In de *Nieuwe Nederlandse Jaarboeken*, mei 1795, wordt een opgave van het aantal inwoners voor de stad Middelburg (zonder ambachten) gegeven, 17.687 inwoners. Dat is het exacte aantal dat verschijnt in de volkstellingsgegevens in 1796. Zie: NNJ deel XXX, vierde stuk, 1795, van 7 mei tot 12 mei 1795, 3248-3256. In het bijzonder 3255. Deze cijfers waren in 1795 nodig voor de indeling van de stad Middelburg in wijken (voor de schutterij).

⁴⁹ Dat was een staaltje bluf, omdat het provinciale bestuur in mei 1795 gekozen was op basis van populatie. Bevolkingscijfers waren voor handen. Zie onder meer: Tresoar, Leeuwarden. Archief *Gewestelijke besturen Franse tijd (BRF)*, inv.nr. 193-194. Telling gehouden tussen 23 maart en 3 april 1795. Missiven van 18 en 23 maart 1795. Niet alle bevolkingscijfers van deze telling zijn bewaard gebleven.

⁵⁰ Het Brabantse bestuur stuurde een formulier voor de opgave van het aantal stemgerechtigde mannen vanaf 20 en 25 jaar en een kolom voor het aantal vrouwen, kinderen en mannen zonder stemrecht. Het is niet zeker of in Brabant daadwerkelijk overal is geteld. Hoewel het formulier met de gegevens in een plaatselijk register moest zijn ingeschreven is dit lang niet overal gebeurd. Dat moet ook de reden zijn geweest waarom de gegevens over het aantal vrouwen en kinderen niet bewaard zijn gebleven of zijn gepubliceerd.

Gelders Archief Arnhem. *Gewestelijke Besturen in de Bataafs-Franse tijd (BFA)*, inv.nr. 107: hierin de circulaire van 26 september van het Provinciaal comité van Financien, Algemeen Welzijn. Uit de bewaard gebleven opgaven blijkt dat onder meerderjarige manspersonen mannen werden gerekend van 20 jaar of ouder, zoals het concept *Reglement* voorschreef. De gemeentebesturen van Arnhem en Doetinchem gaven het aantal militairen afzonderlijk op, wat geen enkel ander stadsbestuur met een omvangrijk garnizoen deed, zodat de meeste beroepsmilitairen niet zijn geteld. Met als gevolg dat in de gepubliceerde volkstellingsgegevens van Arnhem de

een deel door de provinciebesturen van Groningen en Drenthe werd overgenomen. Friesland telde als allerlaatste provincie, aan de hand van een gedetailleerd reglement.⁵¹

De provinciebesturen lieten de telling verrichten door plaatselijke autoriteiten, die bekend waren met de lokale situatie. Stads- en dorpsbesturen lieten zich bijstaan door (stads)bedienden, stads- of gerechtsbodes. In Amsterdam, Rotterdam, Haarlem en Utrecht telden wijkmeesters.⁵² Op het Drentse platteland was de *schulte* verantwoordelijk.⁵³ Op het platteland van Groningen was een commissie werkzaam bestaande uit een predikant, een kerkenraadslid en een collector (belastinginner) of een volmacht. In Overijssel lieten de schouten en richters op het platteland zich bijstaan door onderschouten, kosters, schoolmeesters en lokaal gekozen bestuurders. Op het platteland van Friesland werd de telling opgedragen aan dorpsrechters en in de steden aan wijkmeesters.

Wat precies geteld en geregistreerd werd, verschilde per provincie. Voor de organisatie van het beoogde systeem van grond- en kiesvergaderingen waren slechts gegevens nodig over het aantal inwoners, zonder enige nadere uitsplitsing of detaillering. Zeeland en Groningen hielden zich als enige provincies aan deze relatief eenvoudige opdracht.

Met de resultaten van de volkstelling op tafel dienden de provinciebesturen de bevolking in te delen: in 15.000-tallen voor de bijeenkomst van kiezers (kiesmannen) en daarbinnen in 500-tallen voor de bijeenkomst van stemgerechtigden. De Staten-Generaal riepen hen op 13 december 1795 op om deze verdeling ter hand te nemen.⁵⁴ Behalve Zeeland en Friesland gingen de provincies aan de slag en benoemden commissies uit hun midden. Bataafs-Brabant had – zonder Haagse circulaire – als eerste een besluit over de indeling genomen in verband met de voorbereiding van verkiezingen voor een provinciebestuur op 20 en 21 december 1795, waarbij gebruik werd gemaakt van het stem- en kiessysteem uit het

militairen zijn meegeteld en die van Doetinchem niet. Arnhem heeft dus in de officiële publicaties een te hoog aantal inwoners.

⁵¹ De resultaten van deze Friese volkstelling zijn (pas) in 1798 gepubliceerd door A. Cuperus, die tot juni 1798 lid was van het provinciebestuur van Friesland. A. Cuperus, *Staat der volkstelling of lijst der inwoonders van Friesland*.

⁵² Noord-Hollands Archief Haarlem. Archief Stadsbestuur van Haarlem, inv.nr. 430 Notulen van 15 oktober 1795, 24, missive van de wijkmeesters. In Haarlem zijn 6 wijken met ieder twee wijkmeesters. Zie ook de notulen van die datum in inv.nr. 451.

⁵³ Een ‘pander’ is een deurwaarder. Een ‘schulte’ is een bestuurlijke en rechterlijke functionaris. Hij was het bestuurlijk aanspreekpunt op het platteland van Drenthe. Hij vervulde rollen als notaris, waarnemend officier van justitie en taken op het terrein van de openbare orde. Na 1811 evolueert de functie via ‘maire’ naar burgemeester. Deze functionaris wordt ook wel aangeduid met de begrippen scholt(u)s of schult(e)s.

⁵⁴ NA Den Haag. Archief Staten-Generaal, inv.nr 3863, Resolutie van 13 december 1795, 2600.

Reglement voor de Nationale Vergadering.⁵⁵ Andere provincies namen de indelingsbesluiten in januari 1796; Zeeland en Friesland zouden respectievelijk in februari en maart volgen.

Met uitzondering van Overijssel handelden alle besturen vrijwel identiek bij het indelingsvraagstuk. Dat kon ook nauwelijks anders, want men was beperkt door de wijze waarop de plaatselijke besturen de resultaten van de volkstelling hadden ingeleverd. De grenzen van de provinciale en plaatselijke jurisdicties vormden de barrières waar niet overheen werd gegaan. De commissies deelden zodoende het bevolkingscijfer van een stad, dorp of plattelandsdistrict in 500-tallen, de basis voor de grondvergadering, en combineerden die tot 15.000-tallen, die districten of afdelingen zouden worden genoemd. In Holland kregen die 55 districten namen die waren ontleend rivieren en wateren. Een exact afgebakende eenheid van 500 was overigens vrijwel onmogelijk, omdat de grenzen van steden en dorpen werden gerespecteerd. Evenmin telden om deze reden alle districten precies 15.000 inwoners.

Binnen de grenzen waar het plaatselijk bestuur zeggenschap uitoefende, dienden één of meerdere grondvergaderingen georganiseerd te worden. Het aantal inwoners dat nodig was voor één grondvergadering kon uiteenlopen van 263 (Rozendaal bij Arnhem) tot 798 (combinatie van Kats en Kortgene op Noord-Beveland). Het aantal grondvergaderingen kon voor dorpen met ongeveer evenveel inwoners verschil maken. Zo kreeg Warmond voor 790 inwoners één grondvergadering toebedeeld en kreeg het nabijgelegen Oegstgeest voor 814 inwoners er twee.⁵⁶ Kleine dorpen met veel minder dan 500 inwoners konden worden gecombineerd, soms met een naastgelegen dorp, soms met een stad.⁵⁷ Het was een kwestie van passen en meten, afhankelijk van de plaatselijke situatie.⁵⁸

Op verschillende manieren werden de resultaten van de telling en de indeling in grondvergaderingen bekend gemaakt. Holland drukte het rapport en zond het naar de plaatselijke besturen en naar de andere provinciebesturen.⁵⁹ Vervolgens ontvingen 34

⁵⁵ *Resoluties Provisionele Representanten van het Volk van Bataafsch Brabant* 4 december 1795, 467- 472.

⁵⁶ De *Staatsregeling van 1798* gaf in artikel 19 een precieze ondergrens: 'Indien er, na de afdeeling der Grond-Vergaderingen, hier of daar, een overschot is van minder dan 500 Zielen, word dat getal, zo het beneden de 250 is, gevoegd bij de naastgelegen Grond-Vergaderingen, en, indien het daar boven is, aangemerkt als eene Grond-Vergadering op zig zelve.' Op basis daarvan kan een grondvergadering minimaal bestaan voor 250 inwoners en maximaal voor 750 inwoners. Pas in het najaar van 1798 vonden op beperkte schaal op basis van dit artikel kleine verschuivingen en herindelingen plaats.

⁵⁷ Bijvoorbeeld: De inwoners van Grafhorst dienden naar Kampen te gaan en die van Klevenskerke naar Veere.

⁵⁸ Na 1796 vonden kleine wijzigingen plaats in de gepubliceerde verdeling van het aantal grondvergaderingen. Bij nader inzien bleek een deel van de bevolking verkeerd geteld of vergeten te zijn; een stad of dorp had te veel of te weinig grondvergaderingen toebedeeld gekregen bij de eerste verdeling in 1796. Over het algemeen echter bleef het systeem van ongeveer 3.760 grondvergaderingen ten minste bestaan tot 1803, met slechts marginale wijzigingen.

⁵⁹ *Rapport van de commissie tot de telling en verdeling van het volk van Holland*, 1796.

(stads)besturen, die als hoofdplaats dienden voor één of meer van de 55 districten waarin Holland was verdeeld, een aanvullende circulaire.⁶⁰ In regionale bijeenkomsten dienden vertegenwoordigers van plaatselijke besturen de implementatie verder te regelen. Zeeland zou in maart dit Hollandse voorbeeld volgen. Soms werden daar nadere afspraken gemaakt over het al of niet combineren van twee dorpen in één grondvergadering, het vaststellen van het openingsuur van de bijeenkomst van kiezers (kiesmannen) met vergaderlocatie en soms ook het openingsuur van de grondvergaderingen. Drenthe en Overijssel lieten een publicatie met de verdeling voorlezen en vervolgens aanplakken. Andere provincies stuurden een circulaire met de indelingsbesluiten en de opgaven van het aantal grondvergaderingen naar de plaatselijke besturen, met het verzoek om die in hun ressort te organiseren. Groningen was de enige provincie waar buiten de steden Groningen en Appingedam niet voldoende plaatselijke bestuurders waren te vinden om grondvergaderingen te organiseren. Het provinciebestuur deed een beroep op predikanten en kerkenraden van het hervormd-gereformeerd kerkgenootschap.⁶¹

De provinciebesturen lieten in steden en plattelandsdistricten met meer dan één grondvergadering de verdere indeling over aan de plaatselijke besturen. De bestuurders van 822 dorpen en kleine steden in de categorie van ongeveer 500 tot 2.500 inwoners, met één tot vijf te organiseren grondvergaderingen, konden dat praktisch zonder veel problemen regelen. Steden en plattelandsdistricten met meer dan 2.500 inwoners stonden voor de taak om de lijnen van de provinciale indelingsbesluiten uit te werken. De bestuurders van grote plattelandsbesturen in Friesland, Gelderland en Bataafs-Brabant, die een district bestuurden met grote oppervlakte en met een verspreid wonende bevolking en meerdere kerkdorpen, hielden rekening met een bestaande verdeling in kerkdorpen, kerspels, gehuchten, rotten of haardgangen.

Het Friese provinciebestuur droeg in 1796 bij de introductie van de grondvergadering aan de plaatselijke besturen op om bij de verdere organisatie in grondvergaderingen te zorgen

⁶⁰ Circulaire van de provisionele representanten van het Volk van Holland van 7 januari 1796: 'Dat Gijl. behoorlijk zorge draagt, dat in uwe stad of Plaats en in de Plaatzen die onder Uw District behooren, zo veele Grondvergaderingen worden gehouden, als voor uw District bij de gemelde verdeeling is bepaald'. Zie voor deze circulaire: Haags Gemeentearchief. Archief *gemeentebestuur van 's-Gravenhage 1313-1815*, inv.nr. 216 Ingekomen stukken.

⁶¹ Groninger Archieven. Archief *Staten van Stad en Lande*, inv.nr. 471. Hierin: Publicatie van 29 juni 1797 inzake de verkiezingen voor de tweede Nationale Vergadering.

voor een gelijke verdeling.⁶² Hoe dat precies werd vormgegeven is niet altijd duidelijk, maar het lijkt betrekking te hebben gehad op een verdeling van het aantal stemgerechtigden over het toegewezen aantal grondvergaderingen. Heel vaak hebben Friese grondvergaderingen ongeveer hetzelfde aantal deelnemers. Nog in april 1798 had Bolsward bijvoorbeeld de stemgerechtigden niet vooraf (topografisch) ingedeeld in de zes voorgeschreven grondvergaderingen. Burgers kwamen of op het raadhuis of in de ‘kapelle’ bijeen en werden vervolgens in grondvergaderingen verdeeld door het trekken van een nummer. In Sneek en Workum werden alle grondvergaderingen tegelijkertijd in de Grote Kerken gehouden, waar de verdeling van de opgekomen burgers in 10 respectievelijk 6 grondvergaderingen lijkt te hebben plaatsgevonden.

Zoals aangestipt was Overijssel de enige provincie die het anders aanpakte. De Overijsselse commissie verdeelde de bevolking in grondvergaderingen van nagenoeg 500 inwoners. Bij de indeling hield de commissie *geen* rekening met exacte grenzen van steden en jurisdicties op het platteland. In Overijssel was dit mogelijk door de gedetailleerde wijze waarop de volkstelling was uitgevoerd. De provincie beschikte huis aan huis over de namen van alle bewoners en was in staat een schikking te maken in precies afgebakende eenheden van 500, zonder rekening te houden met lokale grenzen.⁶³ Plaatselijke besturen zijn in deze provincie niet betrokken geweest bij de gedetailleerde indeling in grondvergaderingen.

Dat geldt ook zo voor het platteland van Groningen waar geen plaatselijke besturen bestonden. Elk kerkdorp had daar wel een predikant en een kerkenraad. In Drenthe dienden alleen de plaatselijke besturen van Meppel en Hoogeveen hun ressort nader in te delen; de dorpen waren zo klein dat genoeg kon worden genomen met het indelingsbesluit van de provincie.

Kleine steden, met een inwonertal tussen 2.500 en 5.000, bewogen zich tussen de overgrote meerderheid van plaatselijke besturen met betrekkelijk weinig organisatorische problemen en de grote steden.

⁶² Circulaire van de commissie der volksrepresentanten waarneemende de Zaaken van het Collegie van 29 maart 1796 aan de plaatselijke besturen: ‘zoo zullen er [...] grondvergaderingen in hetzelfde gehouden moeten worden; welke door Uwlieden zoveel mogelyk in gelyke deelen dienen verdeeld te worden.’

⁶³ HCO Zwolle. Archief *Staten van Overijssel*, 1580-1810; 003.3 Archief van *de provisionele representanten*, inv.nr. 5320-5371, Staten betreffende de volkstelling van 1795 ingezonden door de municipaliteiten; inv.nr. 5372 Stukken betreffende de verdeling van de provincie in 9 departementen van elk 15.000 zielen en van elk departement in grondvergaderingen van elk 500 zielen: ‘Waarom trent Wy het noodig geoordeeld hebben te doen opmerken, dat de verdeeling in vijftien duizend en voorts in vijfhonderd niet heeft kunnen geschieden zonder de onderscheidene Jurisdictiën en zelfs Marken en Buurschappen hier en daar van elkander af te scheiden, zo dat dien ten gevolge niet bezwaard zullen kunnen of moeten vinden, om op de oproeping van een Municipaliteit of Regeering, onder welke zy in andere opzigten niet behooren, ter aangewezen plaatze te verschijnen en aldaar hun stemregt te oefenen;....’.

Problemen waren er vooral in de steden met meer dan 5.000 inwoners, met meer dan tien te organiseren grondvergaderingen. Zij kregen als aanvullende opdracht de provinciale indelingsbesluiten nader uit te werken voor hun stad en moesten rekening houden met het vinden van voldoende vergaderlocaties. De grootste steden stonden voor de omvangrijkste opgave. Hoe moesten bijvoorbeeld Amsterdam 433, Rotterdam 106, Den Haag 84 en Leiden 62 voorgeschreven grondvergaderingen organiseren? Buiten Holland stonden de stadsbesturen van Utrecht, Groningen en Middelburg voor de aanzienlijke taak om de grote lijnen van de provinciale indelingsbesluiten om te zetten in een uitgewerkte organisatie niet alleen van grond- maar ook van kiesvergaderingen.⁶⁴

De besturen in grote steden maakten bij de verdeling in grondvergaderingen gebruik van bestaande sociale verbanden, waarbij een stad was verdeeld in *wijken*, *(ge)buurten*, *blokken* of *espels*. Zij deden een beroep op een netwerk dat over de hele stad was uitgespreid en waarvan functionarissen hand- en spandiensten konden verrichten, zoals zij dat bijvoorbeeld hadden gedaan bij de telling van de bevolking. Den Haag en Leiden riepen de hulp in van bestuurders van *(ge)buurten*. In Rotterdam, Utrecht en Groningen werden wijkmeesters voor de schutterijen of de Gewapende Burgermacht ingeschakeld. Den Bosch had blokmeesters die verantwoordelijk waren voor de organisatie van de armenzorg in de negen (wijk)blokken. Het systeem van grondvergaderingen werd als het ware uitgerold over één van de bestaande sociale netwerken van een stad.⁶⁵

Amsterdam kende echter een geheel eigen aanpak onder auspiciën van Van Swinden. Hij was al betrokken geweest bij het debat over het *Plan* en het *Reglement* en kende de beoogde opzet van het systeem van grond- en kiesvergaderingen. Het stadsbestuur vroeg hem om de volkstelling te organiseren en om vervolgens de stad in te delen in districten en grondvergaderingen. Als onafhankelijk voorzitter gaf hij leiding aan drie achtereenvolgende commissies. Ook zij maakten aanvankelijk gebruik van functionarissen uit een stedelijk netwerk: in Amsterdam waren dat honderden wijkmeesters voor de armenzorg die hielpen tellen. Van Swinden ontwierp vervolgens een nieuw systeem. Hij koos ervoor een indeling te maken waarbij de grondvergadering wel degelijk ‘tot de grond’ werd gebracht door een minutieuze topografische afbakening van straten, buurten en wijken van elk van de door het

⁶⁴ Amsterdam telde veertien districten van 15.000 inwoners, Rotterdam telde er vier, Den Haag drie, Leiden, Utrecht, Groningen en Middelburg twee. Binnen één district werd één representant voor de Nationale Vergadering gekozen en twee plaatsvervangers.

⁶⁵ In sommige steden, zoals Den Haag, Delft en Leiden, zou het systeem van grondvergaderingen vervolgens invloed uitoefenen op een nieuwe organisatie van de stad in wijken, inclusief openbare huisnummering, die tot diep in de negentiende eeuw zou blijven bestaan. Dat zou in het bijzonder gelden voor Amsterdam.

provinciebestuur voorgeschreven 433 grondvergaderingen, afgebeeld op een bijgeleverde plattegrond. Van Swinden werd geholpen door Cornelis Covens, directeur van één van de grootste cartografische bedrijven uit de achttiende eeuw, die een winkel had, waar hij kaarten uit alle windstreken verkocht.⁶⁶ Hij was een expert op het terrein van de cartografie, hielp de Hollandse en de Amsterdamse commissies met hun geografisch werk en had tegelijkertijd een commercieel belang bij het vervaardigen en verkopen van mede onder zijn auspiciën tot stand gekomen kaarten.⁶⁷

Nadat het stadsbestuur de indeling in districten en grondvergaderingen had goedgekeurd en Covens de toelichtende plattegronden had gepubliceerd, werd ieder huis in Amsterdam voorzien van het nummer van het district en van de grondvergadering waartoe het was ingedeeld. Belangrijker was de aanvulling: ieder huis kreeg een huisnummer dat op kosten van de stad door schilders op de gevels werd aangebracht.⁶⁸ De systematische aanpak en het vele werk dat nodig was om het systeem van Van Swinden in werking te brengen, had tot gevolg dat de eerste verkiezingen voor de Nationale Vergadering in Amsterdam in 1796 pas drie weken later konden plaatsvinden dan in de rest van Holland, ook nog eens uitgesmeerd over vier dagen.

Voor de Amsterdamse burgerij was de structuur van grond- en kiesvergaderingen zodoende zichtbaar gemaakt op de gevellijsten, niet alleen van de chique grachtenpanden (zie afbeelding 1) maar ook in stegen, hofjes en kelderwoningen. Met behulp hiervan werden in Amsterdam verkiezingen en referenda georganiseerd. Iedere burger wist bij welke grondvergadering hij hoorde en in welk district deze grondvergadering was ingedeeld door op de gevellijst van zijn huis te kijken. De introductie van democratie bracht de stad aldus tevens een nieuwe organisatie van de openbare ruimte. Door de systematische huisnummering werden gevelstenen monumenten en verloren hun betekenis als punt van oriëntatie. Huisnummers waren niet alleen efficiënt voor de organisatie van verkiezingen en referenda, maar voldeden ook aan andere behoeften in het sociale en economische verkeer van de stad.

⁶⁶ Zie de monografie over dit bedrijf: Van Egmond, *Covens & Mortier, A map publishing house in Amsterdam, 1685-1866*.

⁶⁷ Van Egmond, *Covens & Mortier*, 459-460, 78 Plan of Amsterdam, State 78.3, variant 3, 1796: 'Nieuwe Platte Grond der Stad AMSTELDAM, nu uitmakende de XIV districten van het Ye en een gedeelte van het district Ye en Meer verdeeld in 433 grondvergaderingen ieder bevattende 500 zielen met aanwyzing der districten waar toe zy behooren'; SA Amsterdam, inventaris d'Ailly (1934), 333. Nieuwe catalogus: Marc Hamelers e.a., *Kaarten van Amsterdam 1538-1865*, 259-266, nr 136, Plan Nouveau & tres exact de la Ville d'Amsterdam. Nieuwe PlatteGrond der Stad Amsterdam, Mortier, Covens en Zoon / Van Baarsel, 1795-1825, 2^{de} uitgave no twee, Advertentie voor deze kaart in de *Amsterdamsche Courant* van 8 maart 1796: voor 7 gulden te koop. *Rapport Verdeling Amsterdam*, 14.

⁶⁸ Timp, 'De invoering van de huisnummering', in *Jaarboek Amstelodamum* (71) 1979, 79-92. Broers, *De gevelstenen van Amsterdam*.

Niet alleen in Amsterdam, ook in andere steden kwam juist in deze periode openbare huisnummering in zwang, in samenhang met nieuwe indelingen van een stad in wijken, zoals in Den Haag, Dordrecht en Delft.⁶⁹

Een topografische benadering bij de indeling van een stad in districten en grondvergaderingen was echter niet vanzelfsprekend.⁷⁰ Rotterdam bijvoorbeeld miste een degelijke systematische aanpak. Daar deed het stadsbestuur in januari 1796 een beroep op de wijkmeesters van de schutterij, die in oktober 1795 de bevolking al hadden geteld. Door het ontbreken van een doordacht plan en door geconstateerde lacunes in de lijsten van de volkstelling, verliep de indeling in grondvergaderingen in januari 1796 echter met grote problemen. Het stadsbestuur besloot na evaluatie van de organisatie van de eerste nationale verkiezingen om de bevolking opnieuw te tellen en de 106 grondvergaderingen opnieuw in te delen. De topografische indeling aan de hand van 13 bestaande stadswijken werd losgelaten.⁷¹ Alle ruim tienduizend (*apparente*) stemgerechtigde burgers werden in gelijke parten verdeeld, onafhankelijk van de wijk waarin zij woonden, zodat elke grondvergadering zou bestaan uit gemiddeld 97 stemgerechtigde burgers. Het stadsbestuur zag het corps van stemgerechtigde Rotterdamse burgers als één geheel, dat zij naar believen bij elke verkiezing kon indelen en oproepen. Deze interpretatie was niet in strijd met het *Reglement*, maar lang niet iedere Rotterdamse burger was het met deze opzet eens, omdat het stadsbestuur invloed kreeg op de samenstelling van de grondvergadering en de Rotterdamse burger in onzekerheid verkeerde tot welke grondvergadering hij behoorde. Een grote groep Rotterdammers protesteerde bij het provinciebestuur tegen deze zogenoemde ‘geamalgameerde’ verdeling.⁷² Binnen het provinciebestuur van Holland circuleerde vervolgens een voorstel om het amalgameren in

⁶⁹ RA Dordrecht. Collectie *Keuren en Verordeningen*, inv.nr. 63 1774-1802, hierin *Publicatie van de Provisioneele Raad der Stad Dordrecht en de Merwede*, 13 july 1796. Op verzoek van de Grote Krijgsraad der Nationale Garde, ‘en alle dezelve ingezetenen te verzoeken en te vermanen, de nummering hunner voornoemde panden toe te laten’. In Delft waarschuwde justitie tegen het uitwissen of het plegen van verzet tegen het aanbrengen van wijk- en huisnummers op de posten van de huizen en dreigde met een boete: *Waarschouwing van De Wethouderschap der gemeente van Delft*, 15 januari 1798: Stadsarchief Delft. Archief *Stadsbestuur Delft, tweede afdeling 1795-1813*, inv.nr. 30-31.

⁷⁰ Zie voor de gang van zaken in Rotterdam: SA Rotterdam, *Oud-Stads Archief* inv.nr. 193 Notulen van 1 februari 1796. Inv.nr. 230 Bijlagen bij de notulen van 30 april 1796, Rapport (44).

⁷¹ Achter deze aanpak ging een politieke bedoeling schuil. Tot grote verrassing van de stadsbestuurders was niemand van hen in januari gekozen in de Nationale Vergadering. Juist bekende activisten uit sociëteiten en wijkvergaderingen waren verkozen. Daarover had ongetwijfeld vooroverleg plaatsgevonden tussen stemgerechtigde burgers. Door de grondvergaderingen te mengen kon het zogenoemde cabalieren worden voorkomen. Stemmende burgers die elkaar niet kenden, waren onthand en volgden de adviezen van de stemopnemers die door het stadsbestuur waren benoemd. De gang van zaken in Rotterdam doet denken aan een vroege vorm van *gerrymandering*, waarmee zittende bestuurders een verkiezing naar hun hand poogden te zetten. De precieze gang van zaken in Rotterdam verdient nader onderzoek.

⁷² Amalgameren betekent mengen, samensmelten, ineenschuiven.

(grote) steden toe te staan, maar het werd juist verboden: ‘en dat de grondvergaderingen, [...], mede topographisch of buurtgewijze zullen moeten verdeeld worden.’⁷³ Rotterdam telde enige weken voor de verkiezingen voor de tweede Nationale Vergadering en het eerste referendum de bevolking voor de derde keer en deelde de 106 grondvergaderingen opnieuw in, nu weer op basis van de 13 bestaande stadswijken.⁷⁴ De problemen bleken overigens in april 1798 in de voorbereiding van het tweede referendum nog steeds niet allemaal opgelost. Rotterdam amalgameerde opnieuw in de voorbereiding van het tweede referendum.

De Rotterdamse aanpak laat al met al zien, dat een topografische benadering bij de indeling van een stad in grondvergaderingen niet vanzelfsprekend was. Steden als Brielle, Hoorn en Den Haag amalgameerden eveneens. De stad Hoorn zou bijvoorbeeld na een reeks klachten uiteindelijk pas in maart 1798 overgaan naar een systeem waarbij de 19 grondvergaderingen topografisch werden ingedeeld met bijbehorende omschrijving van buurten en straten.⁷⁵

Vrijwel alle steden laten zien dat elk op eigen wijze binnen de stadsgrenzen de grondvergaderingen organiseerde. De stadsbesturen konden daarbij niet anders dan de medewerking vragen van wijk- of blokmeesters of buurtbesturen om de organisatie van de grond te krijgen, omdat een efficiënte of behoorlijk bezette stedelijke administratie ontbrak.

Van het expliciete verzoek van de Staten-Generaal aan de provinciebesturen om ‘een behoorlijke opgaaf te doen’ van het aantal inwoners en de verdeling in grond- en kiesvergaderingen kwam weinig terecht. Vrijwel onmiddellijk na opening van de beraadslagingen verzocht de Nationale Vergadering aan de provinciebesturen om de gegevens.⁷⁶ De toegezonden cijfers zijn vervolgens ter beschikking gesteld aan de constitutiecommissie, die een deel van de resultaten publiceerde. Toen was voor iedereen duidelijk dat de Bataafse republiek 3.762 grondvergaderingen telde en dat er 126

⁷³ NA Den Haag, Archief *provinciebestuur van Holland*, inv.nr. 28, Decreeten Provinciaal Bestuur van Holland, 146.

⁷⁴ *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 19 September 1797, Bijlage bij de decreten van 4 september 1797: afschrift van het rapport van de *personeele commissie [...] benoemd tot het regelen der Grondvergaderingen te Rotterdam, die gehouden zyn den 1. en 8. Augustus 1797, aan Den Raad der Gemeente aldaar*.

⁷⁵ Hoogeveen en van Zoonen, *Twee eeuwen stadsbestuurders van Hoorn*, 46-49, in bijzonder kaart op 48. Het waren de wijkmeesters van de 22 wijken die blijkbaar de burgers indeelden in 19 grondvergaderingen. Het probleem van het toewijzen van burgers aan een grondvergadering lijkt vooral betrekking te hebben op burgers die in het buitengebied woonden, buiten de stadsmuren. Zie voor de omschrijving en de indeling van de stad: Westfries Archief, Archief *Stadsbestuur Hoorn* 1356-1815, inv.nr. 352, Resolutiën van de Municipaliteit, 5 april 1798.

⁷⁶ *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 1 Maart 1796, 8 maart, 171, Missive van 8 maart.

representanten gekozen moesten worden in 126 bijeenkomsten van kiezers (kiesmannen), terwijl men aanvankelijk aan 124 had gedacht.⁷⁷

Tabel 3.1 bevat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van de volkstelling, waarop in de loop van deze studie regelmatig zal worden teruggekomen. De tabel laat onder meer het overwicht van Holland zien, waar 44% van het aantal inwoners van de Republiek woonde.⁷⁸

Tabel 3.1: Resultaten van de volkstelling, het aantal grondvergaderingen en het aantal representanten in de Nationale Vergadering.

	Aantal inwoners	Aandeel in het totaal aantal inwoners	Aantal grondvergaderingen	Aantal representanten voor de Nationale vergadering
Groningen	114.555	6%	240	8
Friesland	161.513	9%	322	11
Drenthe	39.672	2%	79	3
Overijssel	134.854	7%	270	9
Gelderland	218.041	12%	439	15
Utrecht	93.719	5%	189	6
Holland	826.158	44%	1.646	55
Zeeland	82.212	4%	160	5
Bataafs-Brabant	211.087	11%	417	14
Bataafse Republiek	1.881.811	100%	3.762	126

Het gepubliceerde rapport laat overigens goed zien hoe verschillend de provinciebesturen de uitwerking van het stem- en kiessysteem uit het *Reglement* hadden vorm gegeven, hoe ogenschijnlijk eenvoudig de regels ook leken te zijn. Het vergde een grote inspanning om een landelijk functionerend systeem van grondvergaderingen te realiseren. Pas na de aanvaarding van het *Ontwerp van Staatsregeling* in 1798 zouden regionale en

⁷⁷ *Volks-tellinge in de Nederlandsche Republiek, uitgegeven op last der commissie tot het ontwerpen van een plan van constitutie voor het volk van Nederland*. Den Haag, 's Lands Drukkerij, 1796. Zie voor een digitale publicatie: www.volkstellingen.nl.

⁷⁸ De cijfers wijken enigszins af van gegevens die regulier in historische studies voorkomen. Die zijn gebaseerd op de studie van J.C. Ramaer, 'De Fransche Tijd (1795-1815)' in *Geschiedkundige atlas van Nederland*, 1926. Hij ging uit van de territoriale indeling van Nederland na 1815, dus inclusief bevolkingscijfers voor Limburg en Zeeuws-Vlaanderen die in 1795-1801 geen onderdeel uitmaakten van de Bataafse Republiek. In dit boek heeft Holland de grenzen uit de periode 1795-1798, inclusief delen van de huidige provincie Noord-Brabant (o.a. het Land van Heusden en Altena, delen van de Langstraat en de noord-westhoek (Nassause domeinen). Het overwicht van Holland op basis van de volkstelling van 1795/96 is dus groter dan in recente studies wordt gepresenteerd.

plaatselijke verschillen en onregelmatigheden worden weggewerkt, zodat vanaf dat moment voor de eerste maal gesproken zou kunnen worden van een *nationaal* kiessysteem.

§ 4 De grondvergaderingen in werking brengen.

Het volk was geteld, de indeling in grond- en kiesvergaderingen stond op papier. Plaatselijke bestuurders dienden vervolgens drie maatregelen te nemen om de grondvergaderingen in werking te brengen: locaties aanwijzen; drie stemopnemers per grondvergadering benoemen en beëdigen; de stemgerechtigde burgers oproepen met een convocatiebiljet.

Eerst dienden plaatselijke besturen locaties te zoeken en aan te wijzen voor het houden van grondvergaderingen. In dorpen, plattelandsdistricten met kerkdorpen en kleine steden kwamen kerkgebouwen in gebruik bij het hervormd-gereformeerd kerkgenootschap, bij voorkeur als geschikte locatie in aanmerking. De formele scheiding tussen kerk en staat vond in 1796 plaats, maar een regeling voor de verdeling van de eigendom van de kerkgebouwen zou pas na het tweede referendum in 1798 plaatsvinden als gevolg van de uitvoering van de *Staatsregeling van 1798*. Plaatselijke bestuurders konden zodoende beschikken over publieke kerkgebouwen. Alle nu nog bestaande grote stadskerken in de grote steden zijn bijvoorbeeld in gebruik geweest voor het houden van één of meer grondvergaderingen: de Nieuwe Kerk en de Westerkerk in Amsterdam, de Grote of Laurentiuskerk in Rotterdam, de Grote Kerk in Den Haag, de Dom in Utrecht, de Martinikerk in Groningen, de Grote Kerk in Dordrecht. Vooral in de noordelijke provincies zijn meer in het algemeen vrijwel alle stads- en dorpskerken benut. In Bataafs-Brabant daarentegen was het gebruik van (protestantse) kerkgebouwen een uitzondering, omdat een dergelijk gebouw niet gezien kon worden als vanzelfsprekende plaats van samenkomst voor een in overgrote meerderheid katholieke gemeenschap.

Vanzelfsprekend kwamen stad- en gerechtshuizen en scholen in aanmerking als locatie, maar dan was al een inschatting gemaakt van een matige opkomst in verband met de beperkte capaciteit aan zitplaatsen.⁷⁹ De commissie in Leiden hield bij de voorbereiding in 1796 bijvoorbeeld uitdrukkelijk rekening met accommodaties met voldoende zitplaatsen. In Overijssel, vooral op het platteland van Salland en Twente, waar publieke dorpskerken in verhouding tot de omvang van de bevolking dun waren gezaaid, ongetwijfeld ook door de aanwezigheid van grote katholieke gemeenschappen, zijn naast herbergen boerderijen (erven) aangewezen voor het houden van grondvergaderingen. Op sommige van die erven stond een

⁷⁹ Lang niet altijd werden stadhuizen aangewezen als plaats voor grondvergaderingen. Wel konden de stadhuizen fungeren als plaats van samenkomst van de vergaderingen van kiezers/kiesmannen (bijvoorbeeld in Amsterdam).

zogenoemde kerkshuur voor de katholieke eredienst; op andere waren in de loop van de achttiende eeuw markenschooltjes gebouwd.⁸⁰ Niet uitgesloten kan worden dat in boerenschuren bijeenkomsten zijn gehouden.⁸¹

Met een kerkgebouw, het stad- of gerechtshuis, school of herberg waren in dorpen en kleine steden, met één tot en met vijf grondvergaderingen, voldoende mogelijkheden aanwezig om bijeen te komen. In steden vanaf 5.000 inwoners, dat wil zeggen met tien grondvergaderingen of meer, moest echter een beroep worden gedaan op kerkgebouwen van andere gezindten, zoals van remonstranten, doopsgezinden en katholieken. Zelfs ruimten in synagogen zijn gebruikt, bijvoorbeeld in Rotterdam, Den Haag, Hoorn, Groningen en Utrecht.⁸² Van het gebruik van synagogen in Amsterdam was evenwel geen sprake. De conflicten tussen conservatieve en orthodoxe stromingen binnen de joodse gemeenschappen enerzijds en een kleine kern van liberale joden anderzijds waren daar te groot om dat mogelijk te maken. Een groot deel van de gezeten burgerij van Amsterdam wenste voorts niet dat joden stemrecht kregen, zodat zij ook geen beroep deden op het beschikbaar stellen van ruimten voor het houden van grondvergaderingen.

Opmerkelijk is dat huis- en schuilkerken van katholieken en de ‘vermaningen’ van doopsgezinden althans op het platteland en in de kleine steden weinig of niet zijn gebruikt, behalve in Twente. In steden zijn aldus verschillen zichtbaar, die wellicht een uitdrukking zijn van de verhouding tussen stadsbesturen en kerkelijke gemeenschappen. In Den Haag, Leiden, Rotterdam, Hoorn, Middelburg en Zierikzee zijn katholieke schuil- en huiskerken beschikbaar geweest, in Amsterdam niet en evenmin in Breda, Den Bosch of Nijmegen.⁸³

De symbolische betekenis van de terbeschikkingstelling van kerkgebouwen van ‘dissenters’ mag niet worden onderschat. De Bataafse omwenteling betekende vrijheid van godsdienst, gelijkberechtiging in de verkrijging van bestuur- en rechterlijke functies, toegang tot grote en kleine ambtelijke functies, openstelling van beroepen die door gildebepalingen

⁸⁰ Erve Bolscher onder Bornerbroek was één van de locaties waar een grondvergadering werd gehouden. Op het erve bevond zich een katholieke schuilkerk (8^{ste} afdeling, grondvergadering 27). Hof Espelo onder het landgericht van Enschede (Lonneker) had eveneens een schuilkerk voor een grondvergadering (8^{ste} afdeling, grondvergadering 8).

⁸¹ Zitplaatsen waren in het *Reglement* voorgeschreven, maar voor die boerderijen lijkt dat niet altijd mogelijk te zijn geweest bij een grote opkomst. Daar zou staande gestemd kunnen zijn, wellicht deels in de open lucht bij een grote opkomst. Gegevens daarover in (schaarse) plaatselijke archieven heb ik niet aangetroffen.

⁸² Utrechts Archief, Archief *Stad Utrecht, secretarie 1795–1808*, inv.nrs. 1-9 Notulen van de vergadering van het provisioneel administratief bestuur van de stad Utrecht, 24 april 1798 hierin de uitslag van de 66 grondvergaderingen; GV nr. 39 werd gehouden in de ‘Jooden kerk’.

⁸³ In Breda zijn voor de verkiezingen voor het provinciaal bestuur op zondag 21 december 1795 katholieke kerken opengesteld, maar op 26 januari 1796 en de jaren die volgden, waren deze vervangen door alternatieve, seculiere vergaderlocaties.

waren afgesloten voor religieuze minderheden. De Bataafse revolutie betekende voor hen gerechtigheid en emancipatie.

Naast kerken en scholen werd in de grote steden bijeengekomen in regentenkamers in weeshuizen en oude mannen- en vrouwenhuizen of in kantoren van de VOC en de admiraliteitscolleges. In steden als Leiden, Utrecht, Groningen en Amsterdam beschikten universiteiten over ideale vergadergelegenheden, die dan ook zijn aangewend.

Het alternatief voor publieke en semipublieke gebouwen waren herbergen,⁸⁴ logementen, wijnhuizen en andere drankgelegenheden, vaak tegen betaling van huur. Sommige van die etablissementen dienden al als vergaderlocaties voor dorpsbesturen, sociëteiten, leesgezelschappen, en sommige hadden muzieksalen, zodat het begrijpelijk was om daarop een beroep te doen. Het gebruik van deze gelegenheden was echter niet vanzelfsprekend. In steden als Leeuwarden, Groningen, Leiden, Rotterdam of Middelburg kwamen herbergen en logementen niet of nauwelijks als vergaderlocaties voor. In Amsterdam, Den Haag, en in de provincies Overijssel en Bataafs-Brabant zijn die particuliere gelegenheden juist veel gebruikt.

Voorals Amsterdam en Rotterdam hadden problemen bij het vinden van voldoende accommodaties. Rotterdam loste het probleem in 1796 op door 60 van de 106 grondvergaderingen rond de klok van twaalf uur op te roepen en de overige om vijf uur in de namiddag. Vergadergelegenheden konden zo tweemaal worden gebruikt. Eén jaar later was dat al niet meer nodig. Doordat in Amsterdam de verkiezingen voor de Nationale Vergadering en het Provinciaal Bestuur van Holland in 1796 over vier dagen werden gespreid, konden sommige accommodaties in die stad viermaal worden gebruikt. In sommige locaties vonden meerdere grondvergaderingen plaats. In 1797 en 1798 werd het stadsbestuur van Amsterdam gedwongen om de grondvergaderingen op één dag te houden. De ene helft van de grondvergaderingen werd om 8 uur in de ochtend bijeengeroepen en de andere helft om half 4 in de middag, zodat accommodaties nog tweemaal konden worden gebruikt (zie afbeelding 2).

In Holland werd het vaststellen van de openingstijd voor grondvergaderingen overgelaten aan plaatselijke besturen. Uit een conflict in Schiedam blijkt dat de openingstijd niet alleen werd bepaald door de beschikbaarheid van vergadergelegenheden, maar dat bepaalde groepen burgers zo ‘buiten de deur’ konden worden gehouden. In samenhang met een reeks andere conflicten bestond in die stad een geschilpunt over de openingstijd van de

⁸⁴ Herbergen: bijvoorbeeld grondvergaderingen in Nijkerk: no. 7 en no. 8 in de Roskam, no 9: in Herberg 't Wapen van Gelderland. In Giessendam grondvergaderingen 1 en 2 in herberg de Zwaan, in Hardinxveld: Herberg de Drie Snoeken, grondvergadering no. 1 en Herberg de Roskam grondvergadering no. 4.

grondvergaderingen.⁸⁵ In twee petitieën gericht aan de Nationale Vergadering verzochten ondertekenaars om het stadsbestuur opdracht te geven ‘om de grondvergaderingen te openen, en wel tegen zeven uren ’s avonds, door dien veele Stemgerechtigden te Schiedam ’s-morgens worden verhinderd te compareeren, zonder de Stad aan gevaar bloot te stellen,...’ Zij verwezen naar een voorschrift over brandveiligheid in de jeneverstokerijen:

‘Dat de Asch van de Vuurwerken der Branderyen, des avonds in de Asgaten zal moeten blijven leggen, en behoorlyk worden nat gemaakt, en niet voor des morgens in de Tonnen mogen gedaan worden; gelyk mede, dat altoos, wanneer de Ketel best loopt tot dat de proef afgelopen is, de Meesterknecht of Onderknecht in de Brandery zal moeten blijven, zonder om eenige redenen hoe ook genaamt van daar te mogen gaan, op verbeure van zes gulden...’⁸⁶

Volgens gildebepalingen en stedelijke brandveiligheidsvoorschriften dienden de branders vanaf 8 uur in de ochtend aanwezig te zijn en te blijven bij de vuren die in de branderijen werden aangemaakt onder de ketels voor de jeneverproductie. De openingstijd in Schiedam op 1 en 8 augustus 1797 was echter 9 uur in de ochtend.⁸⁷ Branders konden aldus niet deelnemen aan grondvergaderingen. Uiteindelijk adviseerde de Nationale Vergadering aan het stadsbestuur om openingsuren te hanteren die iedere burger de gelegenheid gaven om deel te nemen aan een grondvergadering. Het stadsbestuur gaf aan dit advies echter geen gehoor. Op 23 april 1798 werden de stemgerechtigde burgers opgeroepen om ‘voor het klokkenslag van half tien uren’ in hun grondvergaderingen aanwezig te zijn.

Sommige plaatselijke besturen riepen grondvergaderingen achter elkaar op. Niet alleen kon zo een aantal malen van dezelfde vergaderlocatie gebruik worden gemaakt, het plaatselijk bestuur kon eenvoudiger zorgen voor een ordelijk verloop. In Nijmegen had het stadsbestuur in 1798 een onderscheid gemaakt tussen de 27 grondvergaderingen binnen en buiten de

⁸⁵ De tekst over het conflict over de openingstijden van de grondvergaderingen in Schiedam is gebaseerd op de *Decreeten Nationale Vergadering*, Deel 19 September 1797, bijlage bij de *Decreeten* van 15 september 1797.

⁸⁶ Zie bijlage *Decreeten*, 67. Als er toch brand uitbrak, werden de knechten ontslagen. Het brandvoorschrift was vastgesteld op 9 februari 1797 en gepubliceerd op 1 mei 1797.

⁸⁷ GA Schiedam. Archief *Stadsbestuur Schiedam 1795-1803*, inv.nr. 2838: hierin: *Publicatie van de municipaliteit van de stad Schiedam, 3 augustus 1797*: Burgers worden opgeroepen om ‘tegen Negen Uren des morgens’ aanwezig te zijn in de grondvergaderingen. Niemand wordt nog toegelaten in de grondvergaderingen ‘na de Klokkenlag van Tien Uren van de Grote Kerk.’

⁸⁷ GA Schiedam. Archief *Stadsbestuur Schiedam 1795-1803*, inv.nr. 2838 hierin: *Notificatie van de municipaliteit van de stad Schiedam, 19 april 1798*. Dat de bijeenkomst op 23 april 1798 een half uur later kon beginnen, had van doen met de aanpassing van de regeling. De stemopnemers hoefden niet meer de stembevoegdheid van de opgekomen burgers te controleren. Die hadden immers door ondertekening van de verklaring ‘van onveranderlijke afkeer’ in het register een bewijs van stembevoegdheid gekregen.

stadsmuren, waarvan een deel in de ochtend en een deel in de middag plaatsvond: '15 grondvergaderingen binnen deze stad des voormiddags te tien uren en 12 derzelve 's namiddags ten 5 uren worden geconvoceerd. 3 grondvergaderingen binnen het stadsschependom 's morgens te 11 uren'.⁸⁸ Zo kon onder meer tweemaal gebruik worden gemaakt van de Grote Kerk, de Lutherse Kerk, het auditorium van de Latijnsche School, een kamer in het Weeshuis en de gemeensliedenkamer en gedeputeerde kamer op het Stadhuis.

Het openen en sluiten van de grondvergadering en het leidinggeven aan de stemming was toevertrouwd aan stemopnemers. In moderne termen zou gesproken worden van een stembureau. De tweede taak van plaatselijke besturen bestond dan ook uit het benoemen van drie stemopnemers voor elke grondvergadering die konden lezen en schrijven en, naar aangenomen mag worden, eveneens konden tellen. De stemopnemers dienden de eisen voor het stemrecht en de voorgeschreven stemprocedure te kennen om leiding te kunnen geven aan een bijeenkomst van tientallen tot meer dan honderd burgers. Na de opening van de grondvergadering werden nog twee stemopnemers gekozen, de jongste en de oudste die konden lezen en schrijven, zodat vijf personen een grondvergadering leidden.

In de grote steden bestond één probleem, dat vooral speelde in 1796 toen het systeem voor de eerste keer op gang moest worden gebracht. De drie stemopnemers die men zocht, moesten behoren tot de grondvergadering die zij zouden leiden. En niet in elke wijk of buurt in een grote stad konden aanvankelijk capabele stemopnemers worden gevonden. Dat was ook één van de redenen waarom de stad Rotterdam 'amalgameerde'. Voor elke grondvergadering waren na amalgamatie wel voldoende gekwalificeerde stemopnemers aanwezig. Er zijn overigens weinig of geen moeilijkheden gemeld voor het vinden van voldoende burgers om die taak op zich te nemen. In Amsterdam vonden burgers het zelfs een eer om als stemopnemer te mogen fungeren.⁸⁹

Enige dagen voorafgaand aan een verkiezing dienden de stemopnemers een verklaring af te leggen in handen van het plaatselijke bestuur, waarbij zij onder meer het geheim van de stemming garandeerden: 'Zy zullen deezen plegtig doen beloven niemand tot kiezer aan de stemmers te zullen aanbeveelen, de stiptste geheimhouding omtrent de stemming in agt te

⁸⁸ RA Nijmegen. Archief *Stad Nijmegen tot 1815*, inv.nr. 422 Notulen van de vergadering van het gemeentebestuur van 18 april 1798.

⁸⁹ Zie voor een verslag over de werving van voldoende capabele stemopnemers in Amsterdam voor de verkiezing van een provinciaal bestuur van Holland op 4, 5 en 6 maart 1796: *Rapport over het bijeenroepen der grondvergaderingen ter gelegenheid van het beoordeelen van het Reglement voor het intermediair provinciaal bestuur van Holland, en het benoemen van leden voor het zelve bestuur*, 7-8.

neemen; en eene behoorlyke orde in de Vergadering nauwkeurig te doen nakomen.⁹⁰ Honderden stemopnemers waren bij deze instructiebijeenkomsten aanwezig: in Amsterdam meer dan 1.200, in Rotterdam 324 en in Den Haag 252 burgers.⁹¹ In Rotterdam werd de instructie voor de grondvergaderingen gedrukt en aan de stemopnemers ter hand gesteld.⁹² Of dergelijke bijeenkomsten zijn gehouden ter voorbereiding van het referendum van 8 augustus kon niet altijd worden achterhaald. Uit Tilburg is wel een verslag bekend over het afleggen van de eed door 51 burgers die als stemopnemers de 17 grondvergaderingen moesten leiden.⁹³ Na beëdiging brachten zij convocatiebiljetten rond. In Den Bosch gingen stadsbestuurders twee aan twee naar de grondvergaderingen en wezen ter plekke de stemopnemers aan. Later bevestigden zij de aanwijzing in een benoemingsbesluit. In de hele Bataafse Republiek moesten ruim 11.000 burgers worden gevonden om als stemopnemer te fungeren. Nergens blijkt dat een onmogelijke opgave te zijn geweest.

In 1798 was er één opmerkelijke verandering: plaatselijke besturen benoemden de drie stemopnemers niet meer voorafgaande aan de stemming. De keuze werd overgelaten aan de aanwezige stembevoegde burgers in de grondvergadering, die onder leiding van de oudste opgekomen burger als voorlopig voorzitter en de jongste opgekomen burger als voorlopig secretaris, bij meerderheid van stemmen *vijf* stemopnemers kozen, waarvan één voorzitter, één secretaris en één van de drie anderen die de contralijst van de stemming bijhield. Blijkbaar was de grondvergadering in 1798 zo ingeburgerd geraakt, dat opgekomen burgers wisten hoe te handelen.⁹⁴

Als derde taak diende het plaatselijk bestuur te zorgen voor het rondbrengen van convocatiebiljetten. Op het biljet behoorde de naam van de burger te staan, de tijd van

⁹⁰ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 14.

⁹¹ Haags Gemeentearchief. Archief *gemeentebestuur van 's-Gravenhage 1313-1815*, inv.nr. 191 notulen van vergadering van de Raad van donderdag 27 juli 1797.

⁹² Voor Haarlem zijn voor de eerste verkiezingen voor de Nationale Vergadering en voor Amsterdam voor de verkiezingen voor het provinciaal bestuur van Holland van maart 1796 ook schriftelijke instructies bewaard gebleven. Voor Amsterdam, bijlage bij het *Rapport over de verdeeling van Amsterdam in districten en grondvergaderingen*, Bijlage C, *instructie voor de stemopneemers* 19-22; Haarlem, *Instructie voor de stemopneemers, ter gelegenheid van de benoeming van kiezers. Volgens inhoud der artikelen van het Reglement, op het byeenroepen eener Nationale Vergadering, opgemaakt door een Commissie tot regeling der grondvergaderingen binnen Haarlem*, [Haarlem], 1796.

⁹³ RHC Tilburg. Archief *Dorpsbestuur van Tilburg 1387-1810* inv.nr. 1097.2 notulen van de vergadering van het gemeentebestuur van 5 augustus 1797.

⁹⁴ Deze procedure verhinderde tevens dat de grondvergaderingen een institutioneel karakter kregen. Na de stemming ging de grondvergadering uiteen en kon alleen bijeenkomen op door de Staatsregeling bepaalde data, opgeroepen door het plaatselijk bestuur. Alle min of meer institutionele stedelijke of provinciale grondvergaderingen werden opgeheven. Die van Utrecht al februari 1798; die van Amsterdam: mei 1798, die in Dordrecht juni 1798.

opening van de grondvergadering en de plaats van samenkomst. Door het ontbreken van een registratiesysteem van stemgerechtigde burgers was het convocatiebiljet het communicatiemiddel bij uitstek om de eisen voor het stemrecht in praktijk te brengen. Door uitreiking van een biljet wist de burger dat men hem stemgerechtigd achtte. Door het biljet te accepteren, kon de burger in principe zijn grondvergadering bezoeken.

In mei 1795 gaf het *Plan* nog geen voorschrift voor een convocatiebiljet: ‘De Municipaliteit of plaatselijke Regeering zal de stemgerechtigden uit elke 500 zielen op den bestemden dag byéén roepen, op de daartoe geschikte plaats.’ Die bepaling gaf bestuurders gelegenheid de verkiezingen naar eigen inzicht aan te kondigen en aan te sluiten bij traditionele vormen van communicatie, zoals het voorlezen van een publicatie vanaf de pui van het stad- of rechthuis of het doen van een aanzegging, een mondelinge mededeling, huis aan huis, door de stads-, dorps- of gerechtsbode.

Het voorschrift in het *Reglement* om gebruik te maken van gedrukte biljetten was overgenomen uit het Hollandse plan.⁹⁵:

‘De Municipaliteit of Regeering van de Plaats of het District ter byeenkomst der respectieve Grond-Vergaderingen bepaald, zal de [...] Stemgerechtigden [...], tegen den bestemden dag, door het rond zenden van gedrukte Billetten byéén roepen op de daar toe geschikte Plaats of Plaatsen.’⁹⁶

Het verspreiden van convocatiebiljetten was geen sinecure. In de (grote) steden moesten duizenden stemgerechtigde burgers worden opgeroepen. Op het platteland, met plaatselijke besturen die in omvang beperkt waren en met beperkte ambtelijke ondersteuning, was het rondbrengen van gedrukte biljetten een logistiek probleem; de gerechts- en dorpsboden brachten tientallen tot honderden biljetten rond. Plaatselijke bestuurders hielpen mee, evenals de aangewezen stemopnemers. De uitvoering vergde een goed ontwikkelde organisatie, die vaak was gebaseerd op lokale gewoonten zoals looproutes bij het ophalen van plaatselijke belastingen. Provinciebesturen stuurden een model voor een biljet.⁹⁷ In Holland

⁹⁵ *Plan ter oproeping van de burgers van Nederland tot het verkiezen eener Nationale Conventie, Gearresteerd bij de Provisioneele Representanten van het volk van Holland op vrijdag 24 juli 1795*, artikel 12.

⁹⁶ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 12.

⁹⁷ Tresoor Leeuwarden. Archief *Gewestelijke besturen Franse tijd (BRF)*, inv. nr. 116. Hierin: circulaire van 26 maart 1796 van de commissie der volksrepresentanten waarneemende de Zaken van het College. Circulaire van 6 juli 1797 van het provinciaal bestuur van Friesland.

kregen de stadsbesturen aan de hand van een dergelijk model de opdracht om voldoende convocatiebiljetten te drukken, ook voor het omringende platteland in hun district.⁹⁸

Wie een convocatiebiljet kreeg aangeboden, wist dat hij tot de categorie van *apparente* stemgerechtigde burgers werd gerekend, een burger die *op het oog* in bezit was van stemrecht. Het biljet fungeerde als verbindingsmiddel tussen de eisen voor stemrecht op papier en de feitelijke uitvoering. Het waren buurtknechten, stads- en gerechtsbodes, op het Friese platteland de zogenoemde dorpsrechters, plaatselijke bestuurders of stemopnemers die bepaalden wie in aanmerking kwam voor stemrecht. Als in sommige steden de wijkmeesters voor de armenzorg de convocatiebriefjes rondbrachten, was dat niet zonder betekenis: zij wisten wie in hun wijk armlastig was en wie dus geen recht had op een dergelijk convocatiebiljet. Van de honderdduizenden oproepingsbriefjes die er in de periode 1796-1801 moeten zijn geweest, zijn er overigens slechts enkele bewaard gebleven.

Bij het rondbrengen van biljetten moesten de boodschappers het doel van hun opdracht toelichten, wellicht verdedigen, zodat het idee van een Nationale Vergadering en later van een referendum over een ontwerp van grondwet aan veel huizen in de Republiek werd aangekondigd.

Dat het verspreiden van convocatiebiljetten geen eenvoudige taak was, blijkt uit overgeleverde opmerkingen van een groep Rotterdamse burgers. Tussen woensdag 20 januari en zaterdag 23 januari 1796 werden in Rotterdam ruim 10.000 convocatiebiljetten rondgedeeld voor de verkiezingen voor de eerste Nationale Vergadering.⁹⁹ Hero Hesseling, Hendrik Markschalk en Jacob Bell liepen met honderd convocatiebiljetten langs 60 huizen in hun wijk en noteerden per huis- of wijknummer afwijzende reacties:

‘Nr. 400: Johannes Brandley antw.: Laat mij daar maar buiten, ik bemoei er mij niet mede.

⁹⁸ Haags Gemeentearchief. Archief *gemeentebestuur van 's-Gravenhage 1313-1815*, inv.nr. 216 ingekomen stukken: circulaire van het Provinciaal Bestuur van Holland van 7 januari 1796 inzake de organisatie van de verkiezingen voor de eerste Nationale Vergadering; ‘3. Dat al mede in uwe Stad of Plaats en de verdere Plaatzen van uw district, zo vroegtydig mooglyk, aan de apparente stemgerechtigden volgens het nevensgaande model, een Billet worde rondgebracht, om ter bestemder plaatse en uur te verschynen’. Uit die bepaling blijkt dat steden waar in 1796 kiesmannen bijeenkwamen, ook verantwoordelijk waren voor het drukken van oproepingsbiljetten voor het omliggende platteland. Voor Den Haag betreft dat 3 districten, Wassenaar, Voorburg en Leidschendam inbegrepen.

⁹⁹ SA Rotterdam, Archief *Oud Archief Stad Rotterdam* inv.nr. 979. De looplijsten zijn bewaard gebleven. Stemopnemers in district 43 grondvergadering 11: Hero A. Hesseling, Hendrik Markschalk, Jacob Bell.

Nr. 409: Nicolaas van der Hulst antw.: ik heb er mij in 't geheel niet mede bemoeid, het is onnodig dat gij mij een biljet geeft.¹⁰⁰

Nr. 412: Reindert Egbergen antw.: ik wil er mij wel eens op bedenken.

Nr. 419: L. van der Wiel antw.: gij behoeft mij geen biljet te geeven.

Nr. 423: Pieter Verboom antw.: ik ben niet voornemens om te verschijnen.

Nr. 426: Dirk Roos antw.: ik zal er mij nog op bedenken. Pieter de Vos antw.: neen.

Nr. 435: Corn. J. van Duiveland antw.: ik heb geen biljet nodig.

Nr. 439: Fr. Bison: antw.: ik heb er nog niet opgedagt,

Nr. 441: Wilhelmus de Bois antw.: ik ben eens gelast en dank voor de tweede reis; Abraham Hillenaar antw.: de vrouw wilt niet hebben; Huibert van Hoorn antw.: ik kan mijn toestemming niet geven.¹⁰¹

Deze reacties waren redelijk eensluidend in hun gebrek aan animo. Het illustreert tevens dat veel *apparente* stemgerechtigde burgers weigerden om een oproepingsbiljet in ontvangst te nemen.

Uit een bewaard gebleven collectie convocatiebriefjes in het Gemeentearchief van Den Haag blijkt overigens, dat het verspreiden van convocatiebiljetten na verloop van tijd een normale activiteit was geworden. Deze kleine en bijzondere collectie behoorde toe aan Adriaan Leonard van Heteren, die aan geen enkele grondvergadering heeft deelgenomen. Zijn convocatiebriefjes leveren bijzondere informatie op. Zo ontving hij in de periode januari 1796 tot en met december 1797 zeker vijftien keer een oproep (zie afbeelding 3). Het is dan ook niet zo vreemd dat er in februari 1797 in Den Haag klachten waren over het bezorgen van convocatiebiljetten of dat buurtknechten weigerden om biljetten rond te brengen, als dat zo vaak van hen werd verlangd.

Het Haagse convocatiebiljet illustreert overigens hoe in praktijk de interpretatie van het stemrecht uit het *Reglement* werd vormgegeven. Buurtknechten bepaalden in

¹⁰⁰ Van Hulst had aan de ene zijde als buurman stemopnemer Hesseling die woonde op nummer 408 en aan de andere zijde stemopnemer Markschalk, die woonde op nummer 410.

¹⁰¹ Uiteindelijk verschenen op 26 januari 1796 in deze grondvergadering 23 burgers (district 43; GV nr. 11: met 442 bewoners in Wijk I met de huisnummers 394 tot 456).¹⁰² GA Schiedam. Archief *Stadsbestuur Schiedam 1795-1803*, inv.nr. 2838 hierin: *Publicatie van de municipaliteit der stad Schiedam*, 3 augustus 1797; RA Dordrecht. Collectie *Keuren en Verordeningen*, inv.nr. 63, 1774-1802, hierin *Publicatie van de Raad der Burgery der Stad Dordrecht en de Merwede*, 5 augustus 1797.

samenwerking met buurtbestuurders wie een convocatiebiljet kreeg uitgereikt, en de heer of man des huizes bepaalde vervolgens wie in zijn woning werd verwittigd (zie afbeelding 4).

In grote steden kregen burgers die op deze manier geen biljet hadden ontvangen de gelegenheid om naar het stadhuis te komen en daar om een convocatiebiljet te vragen.¹⁰²

In 1798 zal het huis aan huis rondbrengen van een convocatiebiljet minder zijn voorgekomen. De stemgerechtigde burger diende immers voorafgaand de verklaring ‘van onveranderlijke afkeer’ te tekenen. In veel steden en dorpen kreeg hij onmiddellijk na het plaatsen van zijn handtekening een bewijs van toegang tot de grondvergadering. Een aan huis afgegeven convocatiebiljet aan een *apparente* stemgerechtigde burger was daardoor niet meer nodig.

§ 5 De gang van zaken in de grondvergaderingen

Hoe ging het toe in een grondvergadering als de stemgerechtigde burger verscheen om deel te nemen aan de stemming? In het *Reglement* was de gang van zaken vastgelegd. Mede aan de hand van citaten uit het bewaard gebleven instructieboekje voor stemopnemers in Rotterdam kan de procedure voor het referendum van 8 augustus 1797 nauwgezet worden beschreven.¹⁰³

Als de deur van de vergaderzaal openging, kwamen de stemgerechtigden naar binnen en dienden zij naast elkaar plaats te nemen. In Rotterdam dienden zij het uitgereikte oproepingsbiljet te laten zien. Elke vergaderzaal beschikte over voldoende banken of stoelen. De instructie voor de stemopnemers begon met een bepaling, waarmee het betreffende hoofdstuk van het *Reglement* eindigde: ‘Niemand zal gewapend in de Vergadering der Stemgerechtigden mogen verschijnen, noch in enig Uniform of Orderkleed.’ Burgers in grondvergadering bijeen waren aan elkaar gelijk; leden van gewapende machten en geestelijken konden deelnemen, maar zonder onderscheid des persoons. Burgers die zich niet aan dit voorschrift hielden, dienden in opdracht van de stemopnemers de vergaderzaal te verlaten.

Vervolgens telden de stemopnemers de aanwezigen en stelden hun stembevoegdheid vast. Zij vroegen de opgekomen burgers of zij 20 jaar oud waren en gedurende het jaar vóór

¹⁰² GA Schiedam. Archief Stadsbestuur Schiedam 1795-1803, inv.nr. 2838 hierin: *Publicatie van de municipaliteit der stad Schiedam*, 3 augustus 1797; RA Dordrecht. Collectie Keuren en Verordeningen, inv.nr. 63, 1774-1802, hierin *Publicatie van de Raad der Burgery der Stad Dordrecht en de Merwede*, 5 augustus 1797.

¹⁰³ SA Rotterdam, Archief Oud Archief Stad Rotterdam (1340-1813) inv.nr. 992: hierin: *De werkzaamheden der Grondvergaderingen, die gehouden zullen worden den 8 Augustus 1797, conform de wyze, voorgeschreven by het tweede hoofdstuk van het Reglement voor de Nationale Vergadering, vastgesteld den 30sten December 1795, en het geene verder behoort te worden verricht*.

de stemming een vaste woonplaats in 'het gemenebest' hadden gehad. De Rotterdamse instructie: 'En hen hierop hoofd voor hoofd, met JA laten antwoorden.' Vervolgens diende één van de stemopnemers de uitsluitingsgronden voor het stemrecht voor te lezen en aan de vergadering te vragen: 'of iemand zich in een dier gevallen bevind, en zullen door een yder, hoofd voor hoofd met NEEN doen beantwoorden.' De mannen die niet voldeden aan de criteria voor het stemrecht dienden de zaal te verlaten. Vervolgens namen de stemopnemers de verklaring af, zoals die was voorgeschreven in het *Reglement*.¹⁰⁴

Met deze verklaring moest iedere aanwezige stemgerechtigde burger mondeling instemmen. De instructie in Rotterdam: 'Deze Verklaring behoorlyk voorgelezen zynde, zullen zy de Vergadering afvragen, of zy bereid is dezelve met JA te bevestigen, en daarop een ieder hoofd voor hoofd JA laten antwoorden, en die zulks mogten weigeren, als van het Stemrecht uitgesloten, de Vergadering mede doen verlaten'. Op verschillende plaatsen ontstonden hierover conflicten. Kon bijvoorbeeld een burger die als ambtenaar al vóór 1795 voor het plaatselijk bestuur werkzaam was of een baantje had met een dergelijke verklaring instemmen? Bij een geschil over stembevoegdheid diende de meerderheid van de grondvergadering een beslissing te nemen. Het afleggen van deze verklaring en de mogelijkheid van stemming bij meerderheid van de aanwezige stemgerechtigden over een geschil was eveneens een bron van conflict.

Na deze fase van registratie en schifting werden de deuren gesloten en mocht niemand de zaal nog binnenkomen of verlaten. Door het sluiten van de vergaderzaal wilde men het geheim van een *collectieve* stemming garanderen.

Vervolgens trok elke stembevoegde burger een nummer. De stemopnemers stelden een lijst samen door achter elk getrokken nummer de naam van de toegelaten burger te plaatsen. Zo kwam een lijst van aanwezige stembevoegden tot stand. Het trio van stemopnemers dat door het lokale bestuur was benoemd, werd vervolgens uitgebreid met twee personen die in de grondvergadering aanwezig waren: de oudste en de jongste in jaren die konden lezen en schrijven.

Die vijf stemopnemers dienden vervolgens naar een afzonderlijke plaats, zo mogelijk een afzonderlijk vertrek, te gaan, waar werd gestemd. Of dat altijd en overal mogelijk was, is niet duidelijk. In het stadsarchief van Amsterdam is een formuliertje uit 1796 bewaard gebleven dat gericht was aan beheerders en eigenaren van gebouwen die vergaderruimten ter

¹⁰⁴ *Reglement Nationale Vergadering*, artikel 11, lid e: 'Ik verklaare, voor wettig te houden alleen zodanige Regeerings-form, welke gegrond is op de Oppermagt des geheelen Volks; en dienvolgens houde ik voor onwettig en daar mede strydende alle erfelyke Ampten en Waardigheeden.'

beschikking stelden: ‘En voorts verzogt, en voor zoveel desnoods gelast, om eene daartoe geschikte plaats tegen dien tijd in gereedheid te houden: Als mede een kleiner vertrek voor zes personen, zo na mogelijk bij het eerste.’¹⁰⁵

Al dan niet in een afzonderlijke ruimte zaten de stemopnemers achter een tafel met papier, inktpotten, pennen, met (soms) een stembus. In Amsterdam en Leiden was sprake van stemkistjes. Eerst dienden de stemopnemers zelf te stemmen, vervolgens werden de stembevoegde burgers één voor één opgeroepen met nummer en naam. Zij kregen een blanco biljet uitgereikt. Op dat biljet werd in de hoek hun getrokken volgnummer geschreven, waarna dat hoekje van het biljet werd dicht- en omgevouwen. Het omgevouwen nummer was nodig om de stemgerechtigde te identificeren als bij het tellen van de stemmen onduidelijkheden ontstonden. De stembevoegde burger schreef bij een verkiezing een naam van een kiezer op het biljet en bij de referenda één van de woorden JA of NEE. Vervolgens diende de stemmer zijn biljet dicht te vouwen en in de gesloten stembus te werpen. Burgers die niet konden lezen en schrijven, deelden hun stem mondeling mee aan de stemopnemers, die dit antwoord op het stembiljet schreven. Dit biljet diende de benoemde stemopnemer te tonen aan de twee stemopnemers uit de grondvergadering die waren toegevoegd om te assisteren. Vervolgens kreeg de analfabete stemmer zijn stembiljet in de hand gedrukt, diende het dicht te vouwen en te deponeren in de stembus (zie afbeelding 5).

Na het uitbrengen van hun stem namen de stembevoegde burgers hun zitplaats weer in, in afwachting van de procedure voor het vaststellen van de uitslag. Als iedereen had gestemd, kwamen de stemopnemers met de stembus naar de wachtende stemmers en werd die geopend. De dichtgevouwen biljetten werden opengevouwen en voorgelezen. Het resultaat werd bijgehouden op tellijsten, waarvan er twee werden aangelegd, één door het trio van benoemde stemopnemers en een zogenoemde contralijst door de twee stemopnemers uit de grondvergadering. Bij een verkiezing kreeg de gekozene een geloofsbrief mee voor de kiesvergadering die hij zou gaan bezoeken. Bij het referendum werd de uitslag vastgelegd in een brief of een proces-verbaal. Daarna gingen alle stembevoegde burgers naar huis. De stemopnemers bezorgden de namen van de gekozen kiezers of de uitslag van het referendum bij het plaatselijke bestuur.

¹⁰⁵ SA Amsterdam, Collectie *Handschriften*: in inv.nr. 101 A. Dat was een innovatie van Van Swinden. Hij had er al in 1795 voor gepleit, maar toen geen meerderheid achter zich gekregen in de vergadering van de *Provisionele Representanten van het Volk van Holland*.

Bij het tweede referendum was de gang van zaken ten opzichte van 1797 niet veel veranderd. De procedure was nu vastgelegd in de *proclamatie* van 23/27 maart. Er waren echter twee belangrijke wijzigingen. Zoals al aan de orde geweest, kozen de stembevoegde burgers nu zelf de vijf stemopnemers. De stemopnemers hoefden niet meer te beginnen met een onderzoek naar de stembevoegdheid van de opgekomen burgers. In de dagen die voorafgingen aan het referendum hadden stemgerechtigden immers de verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’ moeten tekenen (zie afbeeldingen 6 en 7). De geregistreerde burgers kregen een bewijs van stembevoegdheid en waren in het bezit van een convocatiebiljet of een ander bewijs van toelating. Het plaatselijke bestuur zorgde ervoor dat in elke grondvergadering een afschrift aanwezig was van de lijst van geregistreerde en daarmee stembevoegde burgers. Conflicten op de dag van stemming werden zo vermeden, en de duur van de grondvergadering werd aanzienlijk bekort.¹⁰⁶

De *proclamatie* schreef voor dat de grondvergadering door de voorzitter moest worden geopend met een korte, voorgeschreven toespraak. Dan volgde een kort ritueel, dat de opening van de grondvergadering op 23 april 1798 een min of meer plechtig cachet gaf:

Deze Verklaring behoorde geschreeven te liggen op de Tafel, aan welke de Voorzitter geplaatst is. En ieder der Stembevoegden behoorde, by den aanvang der werkzaamheden, met het leggen van zyn hand op dit geschrift, overluid te zeggen: *dit verklaar ik*.¹⁰⁷

Een mondelinge verklaring zoals in 1797 vereist, was niet meer voorgeschreven, maar blijkbaar was de handtekening onder de afgelegde verklaring ‘van onveranderlijke afkeer’ in de lijst of het register bij het plaatselijk bestuur toch nog niet voldoende.

Het vervolg van de procedure was in vergelijking met die van 1796-1797 niet gewijzigd: het oplezen van de namen van de aanwezige stembevoegden, de plaatsing op een lijst, het trekken van een (volg)nummer, het stemmen bij voorrang door de stemopnemers, regels voor de omgang met analfabete stemmers, een procedure voor het tellen van de stemmen.

¹⁰⁶ Dat wil niet zeggen dat op 23 april 1798 in sommige grondvergaderingen niet toch de stembevoegdheid van een opgekomen en geregistreerde burger werd betwist en vervolgens door een stemming alsnog tot uitsluiting werd besloten. Dat kwam ondermeer in Rotterdam voor. Door amalgamatie (vermenging van burgers die in verschillende stadswijken woonden en in één grondvergadering bijeenkwamen) kenden burgers elkaar niet en ontstonden deze problemen.

¹⁰⁷ *Decreeten Constituerende Vergadering*, Deel 3 Maart 1798, 23 maart, 546.

Eén aspect typeerde de grondvergadering en heeft betekenis voor de interpretatie van de uitslagen: de stemming vond plaats binnen een beperkt en afgebakend tijdsbestek. Provinciale of plaatselijke besturen bepaalden het openingsuur; de diversiteit daarbij was groot: van 8 uur in de ochtend tot 7 uur in de avond, op een doordeweekse (werk)dag, met navenante gevolgen voor de opkomst. Op een vooraf bepaald uur opende de voorzitter de vergadering en na het opmaken van de uitslag en het ondertekenen van het proces-verbaal sloot hij de bijeenkomst. De totale tijdsduur was mede afhankelijk van het aantal opgekomen burgers. Verkiezingen in een grondvergadering, waarvoor maximaal drie stemrondes waren voorzien, konden een paar uur duren. (Er moest één kiezer (kiesman) worden gekozen en één plaatsvervanger.) In vergelijking daarmee duurden de stemmingen over de ontwerpen van grondwet betrekkelijk kort. De gang van zaken in Schiedam geeft een indicatie. Daar werden de grondvergaderingen op 23 april 1798 om 9.30 geopend en hield het stadsbestuur van 11.00 tot 12.00 zitting voor het in ontvangst nemen van de processen-verbaal van de 18 grondvergaderingen.¹⁰⁸ Eén à anderhalf uur, dat zal naar schatting het tijdsbeslag zijn geweest voor de meeste grondvergaderingen bij een deelname van twintig tot vijftig stembevoegde burgers bij de twee referenda.

Een burger kon aldus niet zelf beslissen op welk moment hij stemde. Hij woonde de volledige bijeenkomst bij vanaf de opening tot en met de ondertekening van het proces-verbaal van de stemming of de uitreiking van de geloofsbrief aan de gekozen kiezer (kiesman). Hij stond niet als een hedendaagse stemmer in een rij te wachten, om vervolgens een paar minuten na het uitbrengen van zijn stem weer buiten te staan. De bijwoning van een grondvergadering kon hem daardoor een deel van zijn werkdag kosten.

Er was kortom sprake van een enigszins omslachtige en tijdrovende procedure om in een grondvergadering te stemmen. De reistijd op het platteland, het tijdstip van opening, de tijdsduur van een grondvergadering op een werkdag en het gebrekkige stemgeheim konden al met al voldoende reden zijn om een grondvergadering niet te bezoeken.

§ 6 Intermezzo: het aantal stemgerechtigden

Hoeveel burgers kwamen in aanmerking voor de uitreiking van een convocatiebiljet? Met andere woorden: hoeveel burgers zouden in beginsel in het bezit van stemrecht zijn, voordat zij enige verklaring, mondeling of schriftelijk, hadden afgelegd? Voor het onderzoek naar de

¹⁰⁸ GA Schiedam. Archief Stadsbestuur Schiedam 1795-1803, inv.nr. 2838: hierin *Publicatie van de municipaliteit van de stad Schiedam*, 19 april 1798.

uitslagen van de twee referenda is een antwoord op die vraag gewenst. Zou het onderzoek resultaten opleveren, dan kan de opkomst worden vastgesteld.

Op papier waren de eisen voor stemrecht helder, maar in de praktijk hing zoals is geschetst de uitvoering en interpretatie af van plaatselijke bestuurders, bodes, stemopnemers, wijkmeesters, rotmeesters, buurtbestuurders en hun knechten of Friese dorpsrechters die convocatiebiljetten rondbrachten. Een (landelijke) systematische registratie van stemgerechtigde burgers ontbrak.

Voor de hele periode 1795-1798 zijn slechts sporadisch gegevens beschikbaar over het aantal *apparente* stemgerechtigden. Zo wist het stadsbestuur van Den Haag al in januari 1796 hoeveel stemgerechtigde burgers de stad telde. Rotterdam kende het aantal stemgerechtigde burgers door de intensieve voorbereiding van de verkiezingen van de eerste Nationale Vergadering en door het plan om de grondvergaderingen ‘geamalgameerd’ samen te stellen. Veel kennis kwam echter niet op stadhuizen terecht, maar bleef bij wijkmeesters, buurtbestuurders of stemopnemers hangen, zoals in Amsterdam. Leiden, Groningen of Utrecht.

Gegevens over het aantal stemgerechtigde mannen ontbreken. Gefundeerd schatten is echter mogelijk op basis van beschikbare cijfers uit de periode 1801-1805. Plaatselijke besturen dienden in 1801 aan Den Haag opgave te verstrekken van het aantal *apparente* stemgerechtigden in hun stad, dorp of plattelandsdistrict voor de vaststelling van de uitslag van het referendum voor de *Staatsregeling van 1801*. In 1802 deden zij dat voor de goedkeuring van provinciale bestuursreglementen en in 1805 voor de vaststelling van de uitslag van het referendum voor de *Staatsregeling van 1805*.¹⁰⁹ Een politieke verklaring van loyaliteit was na september 1801 niet meer vereist: men streefde naar verzoening tussen politieke tegenstanders.

In de *proclamatie* van 14 september 1801 waarin het referendum van dat jaar werd aangekondigd, was het aldus geformuleerd: ‘zullende zodanige stemgerechtigde Burgers, welke hunne Stem niet hebben uitgebragt, geacht worden het *Ontwerp van Staatsregeling*, te hebben aangenomen’.¹¹⁰ Voor het vaststellen van de uitslag dienden de plaatselijke besturen

¹⁰⁹ De cijfers die ten grondslag liggen aan de stemming in 1805 zijn niet bruikbaar. Sommige plaatselijke besturen gaven het aantal *apparente* stemgerechtigden op. Andere besturen gaven het aantal *geregistreerde* stemgerechtigden op. In 1803 was een nieuw stemregister aangelegd met een minder ‘politieke verklaring’: ‘ik onderwerpe mij aan de constitutie en aan de wet’. Nog schreven groepen *apparente* stemgerechtigde mannen zich niet in, hoewel dat verplicht was. De opgaven van 1805 bevatten een mengeling van *apparente* en *geregistreerde* stemgerechtigden.

¹¹⁰ De Gou (ed.), *Staatsregeling 1801*: 274.

de registers met de resultaten van de stemming én een lijst van ‘apparente Stemgerechtigde Burgers hunner gemeenten’ in te zenden naar Den Haag, dus ook het aantal stemgerechtigden dat niet aan de stemming had deelgenomen. Zo kon men in Den Haag de einduitslag bepalen. Wie waren in 1801 stembevoegd? ‘Manspersoonen, 20 jaaren oud, en, volgens Art. 13 van de tegenwoordige Staatsregeling niet van de stemming uitgesloten’.¹¹¹ Met die Staatsregeling werd de *Staatsregeling van 1798* bedoeld. In 1801 kregen burgers dus het recht om te stemmen over een nieuwe staatsregeling als zij niet waren ingeschreven in het openbaar stemregister met daarin de verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’.

Op 16 oktober 1801 werd de uitslag van dit referendum gepubliceerd. Ruim 52.000 opgekomen burgers verwierpen het ontwerp. Bijna 17.000 burgers stemden voor. Bij deze voorstemmers werden de thuisblijvers, zoals vooraf aangekondigd, opgeteld, zodat een grote meerderheid van 364.200 stemmen ontstond die in de ogen van het Uitvoerend Bewind de *Staatsregeling van 1801* had aanvaard. In 1801 zouden er aldus ruim 416.000 *apparente* stemgerechtigde burgers zijn.¹¹² Op basis van dit cijfer zou 22% van de bevolking van de Bataafse Republiek stemgerechtigd zijn: mannen boven de 20 jaar, met een vaste woon- en verblijfplaats die konden voorzien in hun eigen levensonderhoud.¹¹³

Hoe betrouwbaar zijn deze gegevens? Als het Uitvoerend Bewind op 16 oktober 1801 de uitslag van het referendum moet vaststellen, zijn opmerkingen over de kwaliteit van de ingezonden gegevens opgenomen in de notulen:

‘....dat in de berekening der apparente stembevoegde burgeren ten aanzien van zommige gemeenten aanmerkelijke abuizen zijn ingeslopen. Is goed gevonden, onaangezien dezelve abusive opgaven en berekeningen, de opgaven van gecompareerde burgers, zoals dezelve door ieder Gemeente Bestuur gegeven is, aan te neemen als het resultaat der stemming in iedere Gemeente, gelijk meede het bedragen der opgaven van apparente stembevoegden te leggen ten grondslage der berekening van het aantal apparente stembevoegde burgers, ’t welk zich in deeze Republiek bevindt en over zulks ook voor het getal persoonen ’t welk door non comparantie het Ontwerp van Staatsregeling, stilzwijgend heeft aangenomen’.¹¹⁴

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Dit is het cijfer dat Kossmann heeft gebruikt voor het vaststellen van het opkomstcijfer bij het tweede referendum.

¹¹³ In hoofdtabel 5 van het bronnenboek zijn deze gegevens opgenomen. Er is een berekening gemaakt van het aantal stemgerechtigden als percentage van de bevolking per stad, dorp of plattelandsdistrict. Die percentages blijken te variëren van 2% tot 38%.

¹¹⁴ De Gou (ed.), *Staatsregeling 1801*: 248.

In 1801 bestond blijkbaar in de hoogste regeringskringen de zekerheid dat niet alle aangedragen gegevens juist waren.

Op de eerste plaats blijken sommige plaatselijke besturen moeite te hebben gehad met het begrip *apparent*. Sinds 1798 was een register van stemgerechtigde burgers aangelegd en werd het begrip niet meer gehanteerd. Het plaatselijk bestuur wist immers aan de hand van dit register wie stembevoegd was. Vooral in de steden wist geen enkele plaatselijke bestuurder precies hoeveel burgers *op het oog* stemgerechtigd waren. Dat was ook al vóór april 1798 het geval, als de vaststelling werd overgelaten aan bodes, wijkmeesters, dorpsrechters of buurtknechten bij de uitreiking van convocatiebiljetten. In september en oktober 1801 bestond te weinig tijd om overal het aantal *apparente* stemgerechtigde burgers te tellen en te registreren.

Hoe moesten verder de eisen zoals in de *proclamatie* vastgelegd worden geïnterpreteerd? Wat te doen met de burgers die geen bijdrage leverden aan de lasten der maatschappij, in 1798 uitgesloten van het stemrecht volgens *artikel 11* van de *Staatsregeling 1798*? In *artikel 11* was echter ook de registratie van burgers in het openbaar stemregister voorgeschreven. Moest daar nu wel of geen rekening mee worden gehouden? De interpretatie van het begrip *apparent* hing aldus af van plaatselijke bestuurders, die weer afhankelijk konden zijn van wijk- en blokmeesters, stads- en rechtsboden of dorpsrechters. De situatie was derhalve niet anders dan in 1797 en 1798.

Dat kan verklaren waarom de plaatselijke gegevens uit 1801 zo variëren, zowel onderling als in vergelijking met cijfers uit 1802 en later. Al met al blijft het schatten hoeveel mannen precies stemgerechtigd waren (zie tabel 3.2). Op basis van de verzamelde gegevens uit de periode 1801-1802 zou, met voorzichtigheid evenwel, geschat kunnen worden dat de Republiek om en nabij 417.000 stemgerechtigde mannen telde.¹¹⁵ Ongeveer 22% van het totaal aantal inwoners zou als stemgerechtigd kunnen worden aangemerkt.¹¹⁶ Dat zijn er iets meer dan de officieel gepubliceerde gegevens uit oktober 1801.¹¹⁷

¹¹⁵ Bij de opgaven van het aantal *apparente* stemgerechtigde mannen zijn geen beroepsmilitairen van leger en marine geteld. Zij hadden geen stemrecht en plaatselijke besturen in garnizoenssteden waren evenmin precies op de hoogte van het aantal militairen in het garnizoen aanwezig. Ook bij de volkstelling in 1795-1796 zijn de beroepsmilitairen niet geteld, behalve in Arnhem en Doetichem.

¹¹⁶ Crook, *Elections in the French Revolution*, 105-108 waarschuwt om voorzichtig om te gaan met opgaven van aantallen stemgerechtigde mannen in dit tijdvak, om basis daarvan een opkomst bij verkiezingen of referenda vast te stellen. Edelstein komt overigens in een recente studie tot vrijwel het zelfde resultaat voor Frankrijk: *Edelstein, Birth of electoral democracy*: 298. Schatting van 22%. Het cijfer van 23% door andere auteurs vindt hij te hoog geschat.

¹¹⁷ Kreeft, 'Een neergaande lijn', *Pro Memorie*, 3.2 (2001) 264-265. Dat er in 1795 wat meer stemgerechtigden zouden zijn dan in 1801 is zeer wel mogelijk. De eisen waren nog niet zo scherp geformuleerd. Kreeft kwam met

Tabel 3.2: Schatting van het aantal stemgerechtigden. in 1801/1802

Provincies	Aantal inwoners in in 1795/96	Aantal stemgerechtigden	Percentage stemgerechtigden van de bevolking
Groningen	113.233	24.097	21,3 %
Friesland	161.513	35.564	22,0 %
Drenthe	39.772	11.074	27,9 %
Overijssel	134.598	34.936	26,0 %
Gelderland	218.209	53.985	24,7 %
Utrecht	91.958	19.209	20,9 %
Holland	825.950	172.508	20,9 %
Zeeland	82.212	17.537	21,3 %
Bataafs-Brabant	211.059	48.392	22,9 %
Bataafse Republiek	1.878.504	417.302	22,2 %

Bron: zie *bronnenboek*

Als 22% van de bevolking stemgerechtigd zou zijn, hoeveel procent van de mannen van 20 jaar en ouder had dan effectief stemrecht? Niet iedere mannelijke burger die tot deze categorie behoorde had immers stemrecht, zoals al beschreven is bij de eisen. Door gebrek aan gegevens valt die vraag evenmin eenvoudig te beantwoorden. Alleen in Gelderland is bij de volkstelling in 1795-1796 het aantal mannen geteld van 20 jaar of ouder. Het aantal kwam uit op 30% van de bevolking, maar het is niet zeker of een dergelijk cijfer ook van toepassing kan zijn voor het verstedelijkte Holland. Pas bij de volkstelling van 1840 is voor de eerste maal berekend hoeveel mannen in Nederland woonden van 20 jaar en ouder, namelijk 26,33% van de bevolking.¹¹⁸ Dat cijfer blijft in de loop van de negentiende eeuw redelijk constant. Als dat cijfer met terugwerkende kracht wordt toegepast op de volkstelling van 1795-1796, dan zouden in de Bataafse Republiek circa 490.000 mannen hebben behoord tot dat deel van de bevolking dat de stemgerechtigde leeftijd had bereikt. Uitgaande van de schatting van 417.000 mannen zou dan ongeveer 85% van de mannen van twintig jaar of ouder effectief het stemrecht kunnen uitoefenen. Circa 15% was uitgesloten, omdat zij tot de groep mannen behoorden die werden bedeed uit de armenkassen, of knechten of bedienden waren of behoorden tot de groep mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats.

veel minder gegevens tot een schatting van ongeveer 20% in 1801 en 22% in 1795. Het verschil wordt vooral bepaald door de 40.000 knechten etc. die Kreeft (ten onrechte) optelt bij de opgave van het aantal *apparente* stemgerechtigden uit 1801.

¹¹⁸ Berekend, zonder Limburg, volgens gegevens beschikbaar via <http://www.volkstellingen.nl/nl/>.

Kan het stemrecht in de Bataafse Republiek dan gekarakteriseerd worden als algemeen mannenstemrecht, zoals een aantal auteurs meent? Het *Reglement*, artikel 9, gaf alle mannelijke burgers die de leeftijd van twintig jaar hadden bereikt en een vaste woonplaats hadden, stemrecht. Ondanks uitsluitingen in *Reglement*, artikel 10 en 11 kan door deze omschrijving voor de periode 1796-1797 worden gesproken van algemeen mannenstemrecht. De *Staatsregeling van 1798* en de *proclamatie van 23/27 maart 1798* met de eisen voor stemrecht voor het tweede referendum, beperkten het algemene mannenstemrecht echter door de toevoeging dat de burger ‘in de lasten der maatschappij’ zijn aandeel moest dragen en door de aanvulling dat deze burger een (politieke) verklaring moest ondertekenen in een register. Door deze beperkingen bij de toekenning van stemrecht, aangevuld om één jaar na 23 april 1798, de ‘Nederduitsche Taal’ te kunnen lezen en schrijven, kan vanaf 1798 formeel niet meer worden gesproken van algemeen, maar van weliswaar ruim maar beperkt mannenstemrecht. In de hele periode van de Franse en Bataafse revolutie was overigens ‘algemeen stemrecht’ geen leuze of slogan van politieke stromingen zoals in het laatste kwart van de negentiende eeuw. In een democratie in kinderschoenen kwam het stemrecht echter toch verrassend dicht in de buurt van dat ideaal, althans voor mannen.

Het mannenstemrecht was het impliciete gevolg van de acceptatie van het idee van volkssoevereiniteit. Mannen kregen het stemrecht als het ware geschonken, zonder er iets voor te hebben gedaan. Vrouwenstemrecht was geen onderwerp in het debat, hoewel een enkeling zich daarbij niet neerlegde. Zwager schreef: ‘Niettemin was dit kiesrecht van de Bataafse Republiek het ruimste dat tot 1917 heeft gegolden.’¹¹⁹ Die uitspraak kan zondermeer worden onderschreven.

Een ruime meerderheid van mannen van 20 jaar of ouder had stemrecht in de Bataafse Republiek, maar de belemmeringen om dat recht daadwerkelijk te kunnen uitoefenen waren groot. De stappen die door een burger gezet moesten worden om van stemgerechtigd *op het oog*, stembevoegd of geregistreerd te worden, vroegen moed, durf, ambitie en motivatie. Vervolgens diende deze burger zijn stem uit te brengen in een grondvergadering, waar hij kon worden beïnvloed, gestimuleerd of onder druk gezet door zijn medestemmers. Zonder publieke kandidaatstelling kozen vervolgens ongeveer 3.760 kiezers (kiesmannen) representanten zonder formele invloed van stembevoegde burgers in grondvergaderingen. Dat zijn belangrijke en betekenisvolle aantekeningen bij dit bijna algemeen mannenstemrecht.

¹¹⁹ Zwager, *De motivering van het algemeen kiesrecht*, 161.

‘...[O]m elk in zyne grondvergadering, zyne beslissende stem uit te brengen.’ Die zinsnede drukte het bijzondere karakter van het stemmen aan het einde van de achttiende eeuw uit. Het stemrecht werd uitgeoefend in een vergadering, een bijeenkomst van stembevoegde burgers. In dit hoofdstuk is in het bijzonder aandacht besteed aan de karakteristieke trekken van de grondvergadering, van een bijna organische start naar onderdeel van een systeem. Van dit kiesstelsel maakte de kiesvergadering een essentieel deel uit, waarin kiezers (kiesmannen) bijeenkwamen voor het kiezen van een representant. Dat onderdeel heeft hier geen aandacht gekregen, omdat het niet nodig was voor de organisatie van de twee referenda. Het ontbreken van deze trap bij het referendum geeft de onverwachte mogelijkheid om, ongefilterd door kiesvergaderingen, de mening van het electoraat in beeld te krijgen.

De invoering van dit kiessysteem, dat uiteindelijk in het hele land zou functioneren, was in een versnipperde Republiek zonder al te veel landelijke wetgeving een bijzondere prestatie. Alle provincies hadden immers vóór 1795 eigen politieke systemen die van elkaar afweken. Er kwam heel wat voor kijken om verkiezingen te organiseren voor de Nationale Vergadering en vervolgens referenda over grondwetsteksten. Het *Reglement* maakte de weg vrij naar een Republiek, één en ondeelbaar, door het negeren of opzij schuiven van veel historisch gegroeide obstakels. In het vervolg komen specifieke omstandigheden aan de orde die speelden bij de organisatie van elk van de twee referenda.