



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

CONCLUSIES EN NABESCHOUWING

Het was aan het einde van de achttiende eeuw een bijzondere onderneming om tot tweemaal toe een referendum te organiseren over een ontwerp van grondwet. Samen met verkiezingen voor de Nationale Vergadering waren dit de eerste experimenten in Nederland met democratie op nationaal niveau. Burgers maakten kennis met de wijze waarop democratie in praktijk kon worden gebracht, in een land waar ervaring met dit verschijnsel ontbrak.

In een land zonder verharde wegen, met huizen zonder huisnummer, straten zonder straatnaam, steden en dorpen zonder bevolkingsadministratie, werd een eerste vorm van democratie uitgetoet. De cijfers zijn veelzeggend: honderdduizenden stemgerechtigden die door mondelinge of schriftelijke oproepen moesten worden bereikt; meer dan 136.000 burgers die in 1797 en meer dan 139.000 burgers die in 1798 kwamen stemmen; 28.000 militairen van leger en marine die onder leiding van officieren in 1798 een stem moesten uitbrengen; 3.760 vergaderlocaties die op één dag beschikbaar moesten zijn; meer dan 11.000 burgers die als stemopnemer hebben gefungeerd; circa 2.000 bestuurders die de stemming moesten organiseren; meer dan 8.000 aanplakbiljetten en 24.000 boekjes met constitutieteksten die in 1797 zijn verspreid; 25.000 boekjes in 1798; extra-bijlagen bij kranten. Publicaties die door drukkers in vaak vieze en onhygiënische werkplaatsen met een handpers moesten worden afgedrukt. Het drukken en verspreiden van duizenden exemplaren in een land waar de communicatiemogelijkheden nog zo beperkt waren, waar het vervoer met trekschuiten en koetsen plaatsvond, kan een prestatie van formaat worden genoemd. Het kan bijna niemand ontgaan zijn, dat de Bataafse Republiek een grondwet nodig had.

De gang van zaken bij de twee referenda was volgens regels georganiseerd. Veel formele attributen die inmiddels typerend zijn geworden voor democratische verkiezingen en referenda, zijn daarbij gebruikt: convocatiebiljetten, stembiljetten, pen en papier, stemopnemers, stembussen en stemkistjes en processen-verbaal. Een aantal bekende elementen ontbrak, zoals een stemhokje waarin voor niemand zichtbaar de burger zijn stem kon uitbrengen. In Amsterdam en Friesland zijn echter wel aanzetten gedaan om de tafel met de stemopnemers en de stembus in een aparte ruimte te plaatsen, afgezonderd van zittende en wachtende stembevoegde burgers. Voor het eerste referendum ontbrak een register van stemgerechtigde burgers; voor het tweede referendum bestond een dergelijk register wel, maar het had een politiek karakter. Burgers dienden een ‘verklaring’ te ondertekenen als zij zich wilden inschrijven.

Eén onderdeel laat echter de afstand met onze tijd duidelijk zien en dat betreft de oproep aan burgers voor het bijwonen van een vergadering, een bijeenkomst uitsluitend bedoeld om te stemmen, de zogenoemde grondvergadering. Algemene verkiezingen en referenda worden in onze tijd niet meer op deze manier georganiseerd, al vinden ook heden ten dage nog steeds verkiezingen en stemmingen voor representatieve organen plaats in vergaderingen. Zo vreemd is het stemmen in een grondvergadering dus ook weer niet.

Toch blijkt de grondvergadering een overgangsverschijnsel te zijn geweest. Geïntroduceerd in 1795-1796, raakte de grondvergadering na de zomer van 1801 in onbruik. Bij volgende referenda over nieuwe grondwetten in 1801 en in 1805 kwamen burgers niet meer in vergaderingen bijeen, maar konden zij hun stem uitbrengen door het plaatsen van een handtekening in een register dat op bepaalde, publieke plaatsen ter tekening lag. Als na 1801 verkiezingen worden gehouden waarin stemgerechtigde burgers een rol spelen, dan worden stembiljetten aan huis uitgedeeld en later door bodes opgehaald. Voor het uitbrengen van een stem door een individuele burger was geen vergadering of bijeenkomst meer nodig, zo zou de ervaring uitwijzen. In de ogen van veel achttiende-eeuwse burgers was de grondvergadering echter een essentieel onderdeel van democratie, een typerend kenmerk vooral van deze ‘vroege democratie’.

De grondvergadering blijkt overigens een ‘beperking’ op te leveren die wellicht inherent is aan collectieve besluitvorming. Het individueel stemgeheim was niet gegarandeerd, althans onvoldoende in moderne ogen. Want in veel steden en dorpen, in het bijzonder buiten Holland, vooral in 1797 en sporadisch nog in 1798, was de stemming ‘open’ en niet geheim. In het bijzijn van stemopnemers schreven burgers hun stem op een stembiljet. Al stond er een stembus, dan nog kon de uitslag vervolgens ‘open’ worden vastgesteld, door het openvouwen van het dichtgevouwen hoekje van het stembiljet, met daarachter genoteerd het getrokken nummer van de burger die zijn stem had uitgebracht. Achter volgnummer en naam van de burger die had gestemd, werd door stemopnemers zijn ‘ja’ of zijn ‘nee’ op een lijst geschreven. Binnen een dergelijke grondvergadering wisten burgers van elkaar wat zij hadden gestemd; naar buiten toe was de stemming echter geheim. Er was geen individueel maar zoiets als een collectief stemgeheim gecreëerd.

De organisatie van de twee referenda geeft zo een beeld van de eerste stappen op weg naar een electorale democratie in ontwikkeling. *Electoral democracy*, weliswaar een minimale vorm van democratie volgens politicologen, vraagt evenwel grote inspanning en

groot organisatievermogen van burgers, bestuurders en politici.¹ Vanuit democratisch perspectief is het aantal van 136.000 burgers in 1797 en 139.000 in 1798 dat bereid en bevoegd was om aan de grondvergaderingen deel te nemen, een boeiend gegeven. De politieke betrokkenheid bleef evident niet beperkt tot de maatschappelijke bovenlaag van die dagen. Op papier was welhaast sprake van algemeen mannenstemrecht. Een ruimhartige toekenning van stemrecht. Dit algemene stemrecht werd de mannelijke burger als het ware in de schoot geworpen, zonder dat hij daarvoor veel had hoeven doen. En het blijft zeer de vraag of politici en bestuurders, voor een deel staande in een lange regententraditie, na deze ‘gift’ wel zo opgetogen waren, zeker wat betreft de uitkomst van verkiezingen en referenda als burgers van dit stemrecht gebruik maakten. Hier moet wellicht de oorzaak te vinden zijn waarom dit algemeen mannenstemrecht zo snel vanaf het begin van de negentiende eeuw toch weer stap voor stap naar de achtergrond werd gedrukt. Maar stemrecht bleef voor een beperkte groep (belastingbetalende) mannen in de hele negentiende eeuw bestaan en zou nooit meer verdwijnen. Zwager stelde al vast dat het kiesrecht in de Bataafse Republiek het ruimste was dat tot 1917 heeft gegolden.² Dat kan hier nog eens worden bevestigd en benadrukt.

Op basis van cijfers uit 1801 en 1802 telde de Bataafse Republiek naar schatting 417.000 stemgerechtigden, circa 22% van de totale bevolking. Dat waren mannen van 20 jaar en ouder. Gemiddeld 15%, in sommige steden meer dan 25%, van de mannen in die leeftijdscategorie had wellicht stemrecht, maar was daarmee nog niet stembevoegd, omdat zij ten minste een deel van het jaar afhankelijk waren van uitkeringen van armbesturen. Op papier bestond algemeen mannenstemrecht, maar in de praktijk valt daar op af te dingen.

¹ Diamond, *Developing democracy. Toward consolidation*, 7-17. In het bijzonder 8-10. Binnen het kader van onderzoek naar democratisering is het voor politicologen noodzakelijk om diverse vormen van democratie te classificeren. Diamond en anderen onderzoeken vooral democratisering van landen in de door Huntington beschreven ‘derde golf’ ontstaan na 1974. Veel landen met verkiezingen voldoen om die reden nog niet volledig aan de normen van een ‘liberal democracy’. Voor landen in de eerste fase van democratisering wordt de term ‘electoral democracy’ gebruikt. ‘Electoral democracy’ is dan een land met een politiek systeem waar wel competitieve verkiezingen worden gehouden, maar waar de voorwaarden om dat te kunnen doen niet optimaal aanwezig zijn of onvoldoende worden gewaardeerd. Dat betreft vooral de eisen voor politieke vrijheid in de vorm van vrijheid van vergadering, vrijheid van drukpers en vrijheid van communicatie. De classificering is gebaseerd op de definitie van Schumpeter van democratie uit 1942: ‘a system for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote’. ‘Electoral democracy’ als fase naar de ontwikkeling van een optimale ‘liberal democracy’ heeft in deze onderzoekstraditie een normatieve ondertoon.

Daarnaast bestaat onderzoek door politicologen naar ‘electoral democracy’ zonder een normatieve ondertoon specifiek gericht op kiesstelsels en de invloed die de vormgeving daarvan heeft op het politieke systeem van een land.

² Zwager, *De motivering van het algemeen kiesrecht in Europa*, 160-161.

Kan aan de hand van de uitslagen van de onderzochte referenda het maatschappelijk draagvlak worden vastgesteld voor een geschreven grondwet, die als doel had staat en maatschappij te vernieuwen? Aldus de kernvraag van dit onderzoek.

Allereerst de vernieuwende aspecten van de geschreven grondwet. De *Staatsregeling 1798* en het verworpen *Ontwerp van Constitutie* uit 1797 brachten inderdaad een volledige nieuwe staatsinrichting. De staat werd op nieuwe leest georganiseerd. De creatie van een parlement en bovenal van een regering met ‘*energique*’ uitvoerende macht ondersteund door een deskundige bureaucratie was het centrale thema in die dagen, onder de leuze ‘*één- en ondeelbaar*’. De ontwerpers van de grondwet scheidden en organiseerden, na lange discussies en grote onenigheid, de wetgevende en de uitvoerende macht. Nieuwe verhoudingen moesten worden gecreëerd tussen de nieuwe organen van de centrale overheid in Den Haag en de aloude provinciebesturen en steden, met soevereine macht, tot 1798. De rechterlijke macht werd met rust gelaten, maar moest wel worden ingebed binnen de nieuwe inrichting van de staat. Het zou tientallen jaren vergen, met soms nieuwe grondwetten als tussen-etappes, voordat de verhoudingen tussen de verschillende spelers in die nieuwe staat naar ieders tevredenheid waren uitgekristalliseerd.

Geraakt door de vernieuwingsdrang waren vooral burgers die op de één of andere manier met die nieuwe overheid in aanraking kwamen als beambten, als neringdoenden met eenvoudige overheidsbaantjes om het hoofd boven water te houden, als arbeiders die werkten aan dijken, wegen en vestingwerken, als leveranciers van producten en diensten. Kortom, de clientèle rondom plaatselijke bestuurders. Wat hadden zij te verliezen of te winnen met die nieuwe grondwet en de nieuwe verhoudingen?

De *Staatsregeling 1798* en het verworpen *Ontwerp van Constitutie* vernieuwden de maatschappij echter niet. Het lag anders en eerder omgekeerd. De maatschappij, gerepresenteerd in de Nationale Vergadering, dwong de ontwerpers van de grondwet vernieuwingen op te nemen die een einde maakten aan ongelijkheid en onvrijheid. Allereerst betrof dat de verhoudingen tussen de godsdienstige gemeenschappen. Gelijkheid en vrijheid gaf burgers het recht om hun godsdienst naar eigen overtuiging te beleven. Om hun geloofsovertuiging konden burgers niet meer worden uitgesloten van functies in staat en maatschappij. In tegenstelling met de Republiek der Verenigde Nederlanden moest de nieuwe staat neutraal zijn en vooral neutraal worden. Tientallen jaren zou het nog duren, voordat gelijke rechten voor katholieken, doopsgezinden, remonstranten, lutheranen, en zeker ook joden, zouden zijn gerealiseerd en de voorrechten van anderen zouden zijn afgebouwd. Voor

burgers en gemeenschappen die naar die gelijkheid snakten, boden de ontwerpen van grondwet een aansporing om deel te nemen aan de referenda. Voor burgers en gemeenschappen die hun voorrechten kwijtraakten, zonder dat zij precies wisten hoe dat allemaal zou uitpakken, was afwachten en niet deelnemen allicht de meest rationele reactie.

De *Staatsregeling van 1798* en het verworpen *Ontwerp van Constitutie* uit 1797 maakten een einde aan institutionele economische ongelijkheid, zoals het achterhaalde politieke en economische onderscheid tussen stad en platteland of het monopolie van gilden in steden, dat een belemmering vormde voor de vrije uitoefening van beroep en ambacht. Ook voor burgers die door deze nieuwe vrijheid voor anderen werden geraakt, was niet deelnemen aan referenda over een grondwet wellicht de meest verstandige oplossing.

Wat betreft de vernieuwingsaspecten van staat en maatschappij die in de ontwerpen van grondwet werden voorgesteld, konden stemgerechtigde burgers daaraan veel motieven ontlenen om wel of niet te gaan stemmen, om een *ja* of een *nee*-stem uit te brengen.

Wat was dan het maatschappelijke draagvlak voor deze ontwerpen van grondwet? Van de geschatte 417.000 stemgerechtigde burgers stemde in 1797 en 1798 circa 33%. Van het totaal van 1.880.000 inwoners van de Bataafse Republiek was dit cijfermatig een duidelijke minderheid, zo mag worden vastgesteld.

De (gedetailleerde) vergelijking van de uitslag van 1797 met die van 1798 van 948 steden, dorpen en plattelandsdistricten laat zien, dat de opkomst bij beide referenda niet zoveel van elkaar verschilde. Kaarten, tabellen en diagrammen tonen duidelijke overeenkomsten, maar leggen tegelijkertijd verschillen bloot tussen steden, dorpen en regio's onderling. Tussen provincies waren die verschillen bekend door de officiële publicaties uit 1797 en 1798 van de uitslagen, maar de gearchiveerde uitslagen geven de mogelijkheid om de uitslag veel genuanceerder te beschrijven en te analyseren.

Het opkomstgedrag in de steden draait in veel gevallen rondom die 33%, soms wat meer, soms wat minder. Met uitschieters naar boven en naar beneden. In grove lijnen kan het opkomstgedrag op het platteland vooral worden gerelateerd aan de religieuze gezindheid van een regio. In katholieke regio's in de periferie van de Republiek namen veel meer burgers aan grondvergaderingen deel dan op het overwegend hervormd-gereformeerde platteland.

De verdeling van de *nee*-stemmen in 1797 (80% van het aantal uitgebrachte stemmen) en de *ja*-stemmen in 1798 (93% van het aantal uitgebrachte stemmen) komt overeen met de verdeling van de opkomstcijfers. De verdeling van de *ja*-stemmen in 1797 (20% van het aantal uitgebrachte stemmen) geeft een meer caleidoscopisch beeld. In alle delen van het land

komen *ja*-stemmen voor; in meer dan 200 steden en dorpen haalde het *Ontwerp van Constitutie* zelfs een meerderheid. In verhouding veel *ja*-stemmen komen uit steden, deels met actieve ‘gemenebestgezinde’ sociëteiten, deels in kleine steden met minder dan 2.500 inwoners. De *ja*-stemmen betreffen overigens waarschijnlijk niet zozeer de instemming met de inhoud van het *Ontwerp van Constitutie* als wel de overtuiging dat de Bataafse Republiek een grondwet nodig had en dat het voorliggende ontwerp van grondwet het maximaal haalbare resultaat was.

De *nee*-stemmen in 1798 (slechts 7% van het aantal uitgebrachte stemmen) zijn geconcentreerd in een beperkt aantal grensgebieden behorende tot de katholieke regio’s van de Republiek. Waarschijnlijk hebben de spanningen tussen kerk en staat in het bijzonder in (het toekomstige) België, tussen de Franse Republiek en de katholieke kerk een rol gespeeld. Een daadwerkelijke invloed van de Franse revolutie: katholieke geestelijken die vluchtten na de weigering om de ‘eed van haat tegen koningschap en anarchie’ af te leggen speelden daarbij een rol.

Bij de vergelijking van de opkomstcijfers van 1797 met die van 1798 is in het bijzonder aandacht geschonken aan de betekenis van de zuivering van de grondvergaderingen, die in de literatuur bijzonder veel en bijzonder negatieve aandacht heeft gekregen. Zoals het landelijke opkomstcijfer van 33%, zowel in 1797 als in 1798, laat zien, hebben de zuiveringen ogenschijnlijk een beperkte invloed gehad op de opkomst in 1798. Op lokaal niveau zijn zeker plaatsen aan te wijzen waar de zuivering gevolgen heeft gehad voor de uitslag, omdat in 1798 veel minder burgers stemden dan in 1797. In Holland betreft dit vooral Amsterdam, Rotterdam, Weesp en Schiedam. Er zijn echter eveneens regio’s aan te wijzen waar de zuivering geen enkele zichtbare invloed heeft gehad. In Bataafs-Brabant bijvoorbeeld, maar ook in Twente, gingen in 1798 veel meer burgers naar grondvergaderingen dan in 1797. In andere delen van de Republiek, in het bijzonder voor het platteland van Friesland, Drenthe en de Veluwe, is vastgesteld of althans aannemelijk gemaakt dat de daling van de opkomst op het conto van burgers kan worden geschreven die niet deelnamen aan grondvergaderingen, waarschijnlijk omdat zij het niet eens waren met de gang van zaken.

Ten slotte is een verklaring gegeven of tenminste empirisch onderbouwd voor de (beperkte) stijging van de opkomst in 1798 in vergelijking met die van 1797. Tot nu toe hebben de meeste historici daarvan geen duidelijke of afdoende verklaring gegeven. De mobilisatie van de stemgerechtigden is hier als belangrijkste verklaring naar voren gebracht. Een paar dagen voor het referendum dienden stemgerechtigde burgers de verklaring van

‘onveranderlijke afkeer’ te tekenen om zo stembevoegd te zijn voor de grondvergaderingen van 23 april 1798. Vooral burgers die voor hun positie, hun ambt, hun pensioen afhankelijk waren van de overheid, hadden belang om in het bezit te zijn van een bewijs van toegang voor de grondvergadering. Naast dergelijke overwegend opportune redenen zijn overigens voorbeelden te vinden van burgers die om meer idealistische redenen deze verklaring hebben ondertekend. De uitslagen van de twee referenda laten vooral een diepverdeelde, uit minderheden bestaande samenleving zien.

De stembevoegde burgers bevestigden in het referendum over de *Staatsregeling van 1798* al doende het voortbestaan van de *Bataafse Republiek*. Er werd dan wel een nieuwe staat geconstitueerd, maar was er ook één natie die daarin paste? Bestond de *Bataafse natie* wel die de Nationale Vergadering na een stemming in 1797 had geschapen en waarvan het bestaan door de Constituerende Vergadering in 1798 nog eens werd herbevestigd? Of was de *Bataafse natie* vooral een *ingebeelde* gemeenschap, gedragen door een deel van de Haagse politici, en wellicht gesteund door een deel van het electoraat dat in 1797 en 1798 ging stemmen? Een minderheid van stemgerechtigde burgers lijkt met die aanduiding affiniteit te hebben gehad. Was katholiek zijn of hoofd zijn van een huisgezin ‘behoorende tot het godsdienstig Genootschap der Hervormden in deeze Landen’ of jood zijn en deelgenoot zijn van de ‘Joodse natie’, voor veel burgers niet veel belangrijker dan deelgenoot zijn van de *Bataafse natie*? Laten de uitslagen van de twee referenda en het grote petitionnement van de hervormd-gereformeerden misschien niet vooral de mislukking zien van het idee van één politieke gemeenschap, door gemeenschappelijke idealen met elkaar verbonden, samengebracht door een gezamenlijk gedeelde historische lotsverbondenheid in één staat?

‘*In a referendum a mass electorate votes on some public issue*’, aldus de brede definitie van Butler en Ranney.³ Referenda kunnen op veel onderwerpen betrekking hebben en vele vormen aannemen. Deze studie richt zich op de bijzondere en zeldzame categorie van *grondwetgevende* referenda in een vroege vorm van democratie, te onderscheiden van grondwettelijke referenda. Grondwetgevende referenda manifesteren zich als een nieuwe staat wordt gesticht of een nieuwe politieke orde moet worden geïstitutionaliseerd, na oorlog of revolutie. Grondwettelijke referenda zijn gebaseerd op de grondwet, bijvoorbeeld in een

³ Butler en Ranney, *Referendums around the world*: 1.

voorgeschreven herzieningsprocedure. Grondwettelijke bepalingen vormen dan de grondslag voor *constitutionele* referenda. De referenda van 1797 en 1798 waren *constituerende* en geen *constitutionele* referenda.

Reglement E, bijlage bij de *Staatsregeling 1798*, bevat voor de eerste (en enige) keer in de constitutionele geschiedenis van Nederland regels voor een *constitutioneel* referendum. Een fraaie procedure voor herziening van de grondwet, waarbij het zwaartepunt voor het indienen van wijzigingen werd gelegd bij stemgerechtigde burgers. Die mochten na vijf jaar een commissie van herziening kiezen, die wijzigingsvoorstellen zou behandelen. Uiteindelijk zouden alle wijzigingsvoorstellen aan stemgerechtigde burgers in grondvergaderingen worden voorgelegd. Veel onderdelen van die procedure waren ook al te vinden in het in 1797 verworpen *Ontwerp van Constitutie*.⁴ Procedures die vooral een uitdrukking vormen van het ideaal van de achttiende-eeuwse democraten: het volk geeft zichzelf een grondwet, richt een nieuwe staat in en bepaalt hoe hij in het vervolg geregeerd wil worden. Dan was allicht het logische gevolg dat het ‘Bataafse volk’ uitdrukkelijk betrokken zou zijn bij een eventuele herziening van die grondwet. Procedures die zo het politieke gedachtegoed tonen van de grondwetgevende macht van het volk.

Eén aspect valt echter in het bijzonder op: aan de uitvoerende macht, *Staatsraad* genoemd in 1797 en *Uitvoerend Bewind* in 1798, kwam geen enkele inhoudelijke rol toe, anders dan het vervullen van eenvoudige administratieve taken, zoals het bijeenroepen van grondvergaderingen of het vaststellen en publiceren van de uitslagen van stemmingen. Zo werd in de Staten-Generaal in 1795 en in de Nationale Vergadering in 1796-1797 nog gedacht over de rol van de uitvoerende macht. De politieke werkelijkheid was echter dat de *Staatsregeling van 1798* een tweeledige regering creëerde met ‘*energique*’ uitvoerende macht ondersteund door een deskundige bureaucratie in ontwikkeling. Het Uitvoerend Bewind en de zeven agenten (ministers) werden geconfronteerd met grote problemen bij de implementatie van de *Staatsregeling van 1798*.⁵ Voor hen was het eenvoudig onmogelijk om vijf jaar, tot eind 1803, te wachten, voordat een herziening mogelijk zou zijn, met een procedure bovendien die hen geen initiërende en inhoudelijke rol toebedeelde. Het Uitvoerend Bewind vroeg daarom in een brief aan het Vertegenwoordigend Lichaam om vervroegde herziening van de *Staatsregeling van 1798* mogelijk te maken. Ter rechtvaardiging om af te wijken van de constitutionele procedure beriep het Uitvoerend Bewind zich op een artikel uit de

⁴ De Gou (ed.). *Ontwerp van Constitutie* III, ‘hoofdstuk XIV over het maaken van veranderingen in de constitutie.’ Artikel 854-918.

⁵ Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 83-94.

Verklaring van de Rechten van de Mens en Burger uit 1795: ‘Dat het volk te allen tijde het recht heeft, zynen Regeeringsvorm te veranderen, te verbeteren of eenen geheel anderen te verkiesen’.⁶ Het Uitvoerend Bewind stelde voor om stemgerechtigde burgers in grondvergaderingen op te roepen met het verzoek om in te stemmen met een vervroegde revisie.⁷ Als reactie op de brief vormde de Eerste Kamer van het Vertegenwoordigend Lichaam een commissie om het verzoek tot herziening te onderzoeken. Na een lang parlementair debat werd het verzoek en het rapport van de commissie in juni 1801 verworpen. Er kwam geen vervroegde revisie.

Een mogelijkheid om uit de politieke impasse te komen die was ontstaan tussen het Uitvoerend Bewind en de agenten (ministers) aan de ene kant en het Vertegenwoordigend Lichaam aan de andere kant ontstond door het reguliere aftreden van één van de leden van het Uitvoerend Bewind en de benoeming van Pijman tot het nieuwe lid daarvan in augustus 1801. Daarmee kreeg de harde lijn binnen het Uitvoerend Bewind de meerderheid die een einde wenste te maken aan de parlementaire macht en invloed van het Vertegenwoordigend Lichaam gebaseerd op de *Staatsregeling van 1798*. Twee Republikeinse leden van het Uitvoerend Bewind werden gedwongen op te stappen. Het overblijvende drietal ontbond vervolgens de twee Kamers van het Vertegenwoordigend Lichaam, omdat de meerderheid had geweigerd mee te werken aan een nieuwe inrichting van de staat, waarbinnen de rol van het parlement was gedecimeerd.

Een nieuw *Ontwerp van Staatsregeling* lag op tafel, dat veel elementen bevatte uit het *Plan van Constitutie* van de eerste constitutiecommissie uit 1796 en het verworpen *Ontwerp van Constitutie* uit 1797. Zo werden de zeven gecreëerde departementen uit de *Staatsregeling van 1798* weer ontbonden en de aloude provincies hersteld, zonder soevereine macht overigens. De *Bataafse Republiek* werd omgevormd tot het *Bataafse Gemenebest* en daarmee werd symbolisch afscheid genomen van de centraliserende Republikeinse politiek. Binnen de uitvoerende macht bestond echter geen eenstemmigheid over dit ontwerp van grondwet. De Amsterdamse leden, Gogel als agent (minister) van financiën voorop, voorstanders van een landelijk belastingstelsel met centrale inning van belastinginkomsten en een heldere financiële staatshuishouding, waren tegen dit ontwerp van grondwet.

⁶ De Gou (ed.), *Staatsregeling 1801*, 1-3.

⁷ Dit idee doet denken aan voorstellen die in het najaar van 1797 na verwerping van het *Ontwerp van Constitutie* de ronde deden om een herziening van het *Reglement* mogelijk te maken, dat als blokkade werd gezien om tot een grondwet voor een Republiek te komen, *één en ondeelbaar*.

Wie moest dit *Ontwerp van Staatsregeling 1801* goedkeuren? In een dergelijke politieke noodsituatie kon het niet anders dan een beroep te doen op stemgerechtigde burgers. Tussen 1 en 10 oktober 1801 konden zij hun stem uitbrengen. Niet meer in grondvergaderingen, maar door het plaatsen van een handtekening in een *ja-* of een *nee-*register, dat plaatselijke besturen op een aantal publieke plaatsen ter tekening hadden gelegd. Ook burgers die de verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’ op basis van de *Staatsregeling van 1798* nooit hadden willen tekenen, waren nu bevoegd om te stemmen. Vooraf was bovendien bepaald dat burgers die *niet* stemden tot de voorstemmers werden gerekend, zodat de uitslag van dit referendum vrijwel zeker bij voorbaat vast stond. Men deed eenvoudig een beroep op de zwijgende meerderheid.

De *Staatsregeling 1801* bevatte geen herzieningsprocedure meer. De laatste grondwet die met behulp van een referendum onder dezelfde restricties aan stemgerechtigde burgers werd voorgelegd, was de *Staatsregeling 1805*, die onder grote druk van Napoleon tot stand kwam. De voorstanders van een eenheidsstaat, één en ondeelbaar, vooral op financieel gebied, met behoud van bestaande provinciale besturen, kwamen aan de macht.

De referenda van 1801 en 1805 en de grondwetten waarover werd gestemd, werden al niet meer gedragen door democratische idealen. De constitutieteksten werden niet massaal verspreid, er was geen publiek debat meer. Dat zo snel nieuwe grondwetten en referenda nodig waren als opvolgers van de *Staatsregeling van 1798* had vooral van doen met grote onenigheid onder leidende politici over de inrichting van de nieuwe staat: centraal of decentraal, unitair of federalistisch? Het waren vooral twee constituerende referenda uit nood geboren.

Tweehonderd jaar lang, tot 2005, zijn vervolgens in Nederland geen landelijke referenda meer georganiseerd. Maar vanaf 1798 begint wel het proces waarin de institutionele organisatie van de staat werd vastgelegd in een ‘geschreven’ grondwet. Ook dit is een aspect dat gezien kan worden als een beginpunt van democratisering van Nederland.

Een referendum, zo zou men kunnen denken, is het meest voor de hand liggende middel om goedkeuring voor een eerste grondwet te krijgen. Ook in de achttiende eeuw waren er echter al andere middelen om een grondwet te laten goedkeuren, zoals die van een (gekozen) grondwetgevende vergadering, een gekozen parlement of conventies (in de staten van de zich vormende Verenigde Staten). De politieke situatie waarin de vraag naar de grondwettelijke macht aan de orde komt is weliswaar ongebruikelijk, maar komt toch regelmatig voor: na de

instorting van de ene en de opbouw van een andere politieke orde na oorlog of revolutie (Frankrijk na 1870, Duitsland na 1945, Spanje na 1976) of bij de oprichting van een nieuwe staat na een onafhankelijkheidsverklaring (België in 1830).

De vlucht van de Stadhouder naar Groot-Brittannië in 1795, de verwijdering van de adel uit de provinciale Statenvergaderingen, de eis in sommige provincies om vertegenwoordigers van het platteland toe te laten tot het bestuur, de provincies Brabant en Drenthe die niet meer uitgesloten konden worden van de vergaderingen van de Staten-Generaal, zorgden al met al voor de ineensstorting van de ongeschreven constitutionele orde van de Republiek, gebaseerd op de Unie van Utrecht. Na het Haags vredesverdrag met Frankrijk op 16 mei 1795 stonden de bestuurders voor de opgave een nieuwe staat te stichten en een nieuwe constitutionele orde te scheppen.

Een uitzonderlijke vraag lag ter tafel: aan wie komt de macht toe om in een politieke situatie zonder constitutionele orde een nieuwe grondwet goed te keuren? Het antwoord kan ontleend zijn aan de politieke theorie van de primaire of oorspronkelijke grondwetgevende macht, waaraan de naam van de Franse politicus Sieyès verbonden is. Waarschijnlijk zonder al te veel kennis van deze politieke theorie was de keuze voor politici in 1797 en 1798 duidelijk.⁸ Uit omarming van het principe van de volkssoevereiniteit vloeide voort, dat de grondwetgevende macht aan het volk toekwam. Aan het referendum als instrument daarvoor heeft men dan ook niet getwijfeld, zo lijkt het.

Na deze jaren kwam in de geschiedenis van Nederland nog éénmaal het vraagstuk van de oorspronkelijke grondwetgevende macht aan de orde. Het koninkrijk Holland, de opvolger van de Bataafse Republiek, was in 1811 ten onder gegaan. Het land werd een integraal onderdeel van het Frankrijk van Napoleon Bonaparte. Na militaire nederlagen werd Napoleon echter in 1813 op de knieën gedwongen, definitief na de slag bij Waterloo in 1815. In november 1813 werd de onafhankelijkheid van de Nederlandse staat hersteld. In opdracht van de toekomstige koning Willem I ontwierp een constitutiecommissie onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp een grondwet. Omdat Van Hogendorp een ontwerp klaar had liggen, lag het werktempo van de constitutiecommissie aanzienlijk hoger dan in 1796-1798, zodat de tekst na een paar weken klaar was. Wie moest dit ontwerp van grondwet nu goedkeuren als een parlement nog niet bestond? Europa, na de val van Napoleon, richtte zich op de restauratie van de monarchale en aristocratische orde. Volkssoevereiniteit en

⁸ Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld*, 253, 510 noot 79.

grondwetgevende macht aan het volk waren taboe. En hoewel er in de constitutiecommissie wel over is gesproken, was een referendum onmogelijk geworden.⁹

De grondwet van 1814 zou worden voorgelegd aan 600 notabelen, die het volk zouden representeren.¹⁰ Commissarissen-generaal in de departementen (de toekomstige commissarissen van de Koning in de provincie) en leden van de grondwetscommissie stelden lijsten samen. Een door de vorst benoemde commissie maakte een definitieve lijst, die in iedere provinciehoofdstad ter inzage is gelegd. Bezwaren (uit het volk) tegen de lijst kwamen er niet. Slechts 467 notabelen kwamen vervolgens opdagen om een *ja*- of een *nee*-stem uit te brengen in de Grote Vergadering die op 29 maart 1814 in de Nieuwe Kerk in Amsterdam werd gehouden. In zijn toespraak tot de vergadering refereerde Willem I éénmaal aan de twee referenda: ‘Overtuigd, door hetgeen wij, gedurende twintig jaren, gezien hebben, dat eene hoofdelijke stemming van het geheele volk bijna, uit den aard der zake, niet anders dan eene bloote vertooning is, heb ik juist daarom deze vergadering bijeen geroepen, om zeker te zijn, dat mannen uit alle oorden van het vaderland, uit de achtenswaardigste burgers gekozen, niet bij overijling, maar na een bedaard overleg ten hunnent, zonder werking van invloed of overreding, de vraag beantwoorden zouden, of zij in deze Grondwet genoegzamen waarborg voor hun geluk en voor hunne veiligheid niet alleen, maar ook voor die van hunne kinderen vonden.’¹¹

In 1814 was men dus van mening dat geselecteerde wijze mannen beter konden beslissen dan stemgerechtigde burgers in 1797 en 1798: 448 stemden voor en 26 tegen. Bij nauwkeurig onderzoek zou men in deze aanpak hooguit nog een flinterdunne verbinding tussen volk en grondwet kunnen ontdekken.¹²

De Grondwet van 1814-1815 bevatte (voor het eerst sinds 1798!) een procedure voor wijziging en herziening van de grondwet. De grondwetgever was nu aangeduid: de Koning en de Staten-Generaal. Zij konden door een bijzondere procedure de grondwet laten wijzigen. De Eerste en Tweede Kamer dienden in eerste lezing, door gebruik te maken van de voorgeschreven wetgevingsprocedure, voorstellen tot wijziging van de grondwet goed te

⁹ Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 201.

¹⁰ Ibidem, 201-202.

¹¹ Lipman, *Constitutioneel Archief van alle koninklijke aanspraken en parlementaire adressen, enz. Verzameld en uitgegeven door mr. S.P. Lipman. Eerste verzameling. Van de omwenteling van 1813 tot de omwenteling van 1830*: 11.

¹² Ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken hebben in 2005 D66 minister Pechtold van bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties blijkbaar kunnen overtuigen dat deze stemming door notabelen als een nationaal referendum kan worden gezien. Zie: *Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 30184 Bestuurlijke vernieuwing*. nr. 2 Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer en de aanbieding van de ‘Notitie Referendum’.

keuren. Vervolgens kozen de leden van Provinciale Staten (die de zittende Tweede Kamer al hadden gekozen) aanvullend nieuwe leden voor de Tweede Kamer, zodat een zogenoemde Dubbele Kamer ontstond, die de wetsvoorstellen in tweede lezing opnieuw diende goed te keuren. Door het gecompliceerde, indirecte stemrecht voor de verkiezing van leden van Provinciale Staten bleef een uiterst dunne band bestaan tussen grondwet en stemgerechtigde burgers.

De Grondwet van 1848 bevatte een gewijzigde herzieningsprocedure. De bijzondere procedure in twee lezingen uit de grondwet van 1814-1815 bleef bestaan. Met een gewone wetgevingsprocedure zouden de Eerste en Tweede Kamer met een verklaring het voornemen te hebben om de grondwet te wijzigen, wetsvoorstellen kunnen goedkeuren. Onmiddellijk na aanneming van de wet zouden de Kamers worden ontbonden voor nieuwe verkiezingen. De nieuw gekozen Kamers konden dan met een twee-derde meerderheid de wijzigingsvoorstellen aannemen of verwerpen. Op deze manier werd de stemgerechtigde burger althans formeel weer enigszins betrokken bij wijziging van de grondwet.

Vanaf 1922 werd de besluitvorming over herziening van de grondwet stelselmatig samengebracht met reguliere verkiezingen van de Tweede Kamer. Formeel leidde dat tot ontbinding van beide kamers, maar er was waarschijnlijk geen kiezer die het merkte: ‘aan te nemen valt immers dat niemand [...] zich heeft gerealiseerd dat hij of zij bijvoorbeeld in 1956, of in 1963 of in 1971 heeft beslist over min of meer gewichtige wijzigingen van de Grondwet. Dat geldt ook voor 1982, toen de Nederlandse bevolking heeft beslist over de algemene herziening van de Grondwet die een jaar later van kracht is geworden. Zodoende is het referendumelement in de grondwetsontbinding intussen effectief verdonkeremaand’, aldus Van den Berg.¹³

Vanaf 1848 tot op de dag van vandaag bestaat de fictie dat stemgerechtigde burgers betrokken zijn bij de wijziging van de grondwet. Jammer dat de modale kiezer geen idee heeft dat hij of zij op deze manier betrokken wordt bij grondwetsherzieningen.

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw maakte de BBC de televisieserie *The struggle for democracy*. In de serie presenteerden de documentairemakers Watson en Barber twee manieren om naar democratie te kijken: ‘democracy as an idea’ en ‘the practice of democracy’. De eerste categorie is die van de politieke filosofie en politieke theorie: het

¹³ Zie zijn oratie in 2004 als hoogleraar parlementaire stelsel in Maastricht: J. Th. J. van den Berg: ‘*De aanspraak der Natie. Het koninklijk recht van Kamerontbinding en de rol van de kiezer*’.

denken over democratie als verschijnsel. De tweede categorie is die van de empirische sociale wetenschap: het onderzoek naar het praktiseren van democratie.

De praktijk van vroege democratie heeft in deze studie centraal gestaan. De ontdekkingsstocht van achttiende-eeuwse burgers naar een (meer) democratische inrichting van staat en maatschappij was richtinggevend. Niets was echter vanzelfsprekend, overal was er de last van het verleden, in Frankrijk de absolute monarchie en in Nederland de oligarchie, de klasse van regenten, die stad en land achter gesloten deuren bestierden. De visie van deze documentairemakers in het begeleidende boek van de serie over democratie stimuleerde deze studie:

‘Democracy is not tidy. It is a rough, obstreperous, messy form of political life. Montesquieu [...] observed that where you find an orderly silence, there you will find tyranny. Wherever we find spirited voices raised in debate, where there is tumult and faction and unceasing talk, where men and women muddle their way to provisional solutions for permanent problems – and so clumsily do for themselves what tyrants or bureaucrats might have achieved much more neatly and efficiently for them – there we can feel assured that we are on the precious turf of democracy. Because democracy is finally – more than any other form of government – about people, just plain people. To be democratic is to disagree about what democracy is.’¹⁴

Deze studie laat fraaie en minder fraaie kanten zien van de introductie van democratie in Nederland. De minder fraaie kanten betreffen natuurlijk de machtsgreep van de Republikeinen op 22 januari 1798, die spraakmakende representanten uit de Nationale Vergadering lieten verwijderen, gevolgd door de zuivering van de grondvergaderingen om er zeker van te zijn dat het *Ontwerp van Staatsregeling* zou worden aangenomen. De fraaie kanten laten voor de eerste maal openbare debatten zien in een modern parlement. Voor beide referenda deed men zijn best om het *Ontwerp van Constitutie* en vervolgens het *Ontwerp van Staatsregeling* breed te verspreiden, zodat alle stemgerechtigde burgers er in ieder geval kennis van konden nemen en stembevoegde burgers daarover vervolgens konden stemmen. Gegeven omstandigheden en beschikbare middelen was bovenal de organisatie van de twee referenda een geslaagde onderneming. Het ordelijk verloop daarvan mag een prestatie van formaat worden genoemd.

¹⁴ Watson, Barber, *The struggle for democracy*, 1990: XVII-XVIII.

Vanuit democratisch oogpunt waren de referenda van 1797 en 1798, met alle beschreven beperkingen, dan ook unieke gebeurtenissen. Zeker de moeite van het bestuderen waard.
