





DE NATIONALE CONVENTIE  
IN BARENSNOOD VAN EENE CONSTITUTIE .

Spotprent van David Hess. Zinnebeeld van de Nationale Vergadering als vrouw die een grondwet moet baren. In plaats van één hoofd draagt de vrouw zeven koppen van monsters als hoofd, ver-

beelding van de zeven provincies van de 'oude Republiek'. In veel spotprenten en spotteksten van aanhangers van de eenheidsstaat, één en ondeelbaar, werd de Republiek uit de periode voor 1795

afgebeeld of omschreven als zevenkoppig monster. Links van de vrouw staat de geleerde dokter die in boeken zoekt naar een oplossing. Rechts staat de verlosmeester met de verlostang klaar.

JOS DE JONG

# Democratie in kinderschoenen

*Twee referenda over de  
eerste Nederlandse grondwet*

1797-1798

VANTILT

Voor Bert

.....

# Inhoud

.....

## Proloog 8

### 1 **Inleiding** 16

Literatuuronderzoek: onbemand maakt onbekend 17

Archiefonderzoek: verzamelen van gegevens over de uitslagen 20

Uitslagenonderzoek: de onderzoeksvraag 24

Historisch onderzoek: beschrijving van de context 27

### 2 **‘Om door het volk te worden onderzocht en goed- of afgekeurd...’** 28

Een nieuw verschijnsel: een geschreven grondwet 30

Het referendumidee wordt geïntroduceerd 35

Het referendumidee krijgt vorm 38

Fase één: de totstandkoming van het eerste ontwerp van grondwet 42

Fase twee: opnieuw een grondwet schrijven? 50

Fase drie: een grondwet schrijven na een parlementaire omwenteling 54

### 3 **‘Om elk, in zyne grondvergadering, zyne beslissende stem uit te brengen...’** 62

De eisen voor het stemrecht 63

De introductie van de grondvergadering 69

Een systeem van grondvergaderingen 71

De grondvergaderingen in werking brengen 78

De gang van zaken in de grondvergaderingen 85

Intermezzo: het aantal stemgerechtigden 89

### 4 **‘Ziet hiet een ontwerp van constitutie...’** 94

‘Nationaliter of provincialiter’: het debat over het vaststellen van de einduitslag 95

De Nationale Vergadering besluit over het referendum 99

Een grondwet drukken en verspreiden 104

Campagnekoorts? 110

Het oproepen van de stemgerechtigde burger 118

Stemmen: mondeling of schriftelijk, open of geheim? 124

De uitslag 132

## 5 **‘Een vrije uitspraak tot aanneeming...’** 144

De Constituerende Vergadering besluit over het referendum 146

De trap van bovenaf schoonvegen: het Uitvoerend Bewind aan de slag 150

Opnieuw een grondwet drukken en verspreiden 159

De zuivering van de grondvergaderingen 165

De ondertekening van de verklaring van ‘onveranderlijke afkeer’ 171

Intermezzo: de stemming bij leger en marine 182

De uitslag 185

## 6 **‘Stoffe tot eenige bespiegelingen’** 196

De uitslag per 500 inwoners 198

De opkomst 201

De opkomst in negen provincies vergeleken 204

Het referendum van 1797: de uitslag opnieuw in kaart 213

Het referendum van 1798: de uitslag opnieuw in kaart 217

Opkomst en uitslagen vergelijken: samenhangen zoeken 219

Intermezzo: analfabete stembevoegde burgers 224

De stemming in kaart gebracht 234

## 7 **‘Een gezuiverde stemming?’** 242

Zuivering en opkomst: de aanpak van de analyse 243

De opkomst en uitslag in Holland 249

De binnenring rondom Holland: Zeeland, Friesland en Utrecht 254

De buitenring rondom Holland: Groningen, Drenthe, Overijssel en Gelderland 263

De ultieme periferie: Bataafs-Brabant 271

## 8 **‘Voornaamere redenen en motieven...?’** 280

Ecologisch onderzoek 282

Stad versus platteland 287

Katholiek versus protestant 293

Motieven van katholieken 298

Motieven van hervormd-gereformeerden 301

Religie en stad versus religie en platteland 305

9 **'Bataven!: Thands is de luisterrijke dag gebooren...'** 318

Een feest organiseren 320

Het 'tweederde' besluit en de omwenteling van 12 juni 1798 323

De afwikkeling van de zuivering 327

Het lot van de Staatsregeling 1798 331

Conclusies en nabeschuwing 334

Dankwoord 346

Noten 348

Archieven 402

Bronnen 408

Geraadpleegde literatuur 412

Illustratieverantwoording 422

Zakenregister 424

Register op personen en plaatsen 428

---

# Proloog

---



In de jaren tachtig van de vorige eeuw werkte ik als archivaris op wat toen nog het Algemeen Rijksarchief heette, naast station Den Haag Centraal. In 1984 zwierf ik door één van de vele depots langs archieven uit de Bataafs-Franse tijd, die toen nog niet in dozen maar in portefeuilles waren opgeborgen. Op de ruggen daarvan stonden trefwoorden, jaartallen en inventarisnummers. Ik zag een opschrift dat mijn aandacht trok: 'stemrecht, 1798'.<sup>1</sup> Onmiddellijk drongen zich vragen op. Had-den burgers in die periode stemrecht? Wat voor stemrecht was dat dan? Begon de strijd voor het algemeen kiesrecht niet vanaf 1848 om in 1917 te eindigen met het toekennen van algemeen stemrecht aan mannen en in 1919 aan vrouwen?

Ik opende portefeuilles vol akten. Bij het openvouwen kreeg ik lijsten in handen met een opmerkelijk provocatief opschrift: 'ik verklaar mijnen onveranderlijke afkeer van het stadhouderlijke bestuur, het federalisme, de aristocratie en de regeringloosheid'. Daaronder stonden tientallen handtekeningen van tegenstanders van het ancien régime, het regeringssysteem van de Republiek dat in 1795 ten onder was gegaan.

Aan de omvang van de portefeuilles zag ik dat die politieke opinie niet beperkt kon zijn gebleven tot een dunne bovenlaag van regenten. Tientallen kruisjes bij namen van waarschijnlijk mannen die niet konden schrijven, versterkten dat idee. Hoeveel mensen durfden in een dorp of stad een dergelijke politieke verklaring met eigen hand te ondertekenen, zo vroeg ik mij af. Was daar moed voor nodig of gebeurde dat onder dwang en dreiging? Werd een handtekening uit vrije wil geplaatst of was het een vorm van aanpassing aan de sociale omgeving? Waren de ondertekenaars aanhangers van de ideeën van de Franse Revolutie: revolutionairen? Of waren het democraten en was de verklaring een uiting van politiek idealisme? Ik knoopte alle linten en touwtjes weer dicht, plaatste de portefeuilles terug in de archieffkast en begon verder te lezen en te studeren in de vaste overtuiging bijzonder materiaal in handen te hebben gehad.

Ik nam het boek van Simon Schama ter hand, op dat moment de meest recente studie over de geschiedenis van Nederland in de periode 1780-1813, zonder evenwel door die kluwen van historische feiten en gebeurtenissen te worden geïnspireerd tot eigen onderzoek. Daarvoor was dit boek te omvattend en te overweldigend.<sup>2</sup> Ik bestudeerde het boek van De Wit, dat de lezer in een passieve rol dwingt van toeschouwer door een overmaat aan polemieken.<sup>3</sup> Ik las boeken van Colenbrander, Romein en Geyl en concludeerde dat onder historici grote verschillen van mening bestaan over deze periode van de geschiedenis van Nederland.<sup>4</sup>

Geen van hen kon veel waardering of begrip opbrengen voor de handelwijze van regenten, bestuurders of politici. Handlangers, meelopers en marionetten zijn gebruikelijke kwalificaties. Geen van deze schrijvers gaf richting voor de beantwoording van de vragen die ik mij had gesteld over de betekenis van de lijsten met handtekeningen van burgers onder de verklaring van 'onveranderlijke afkeer'.

Mijn eerste stap was een onderzoek naar de verkiezingen van 1796 voor de Nationale Vergadering, het eerste Nederlandse parlement in moderne zin. Ik hoopte een beschrijving te geven van de opkomst, de uitslag, de kandidaten en de politieke stromingen. Het resultaat was echter teleurstellend, omdat slechts fragmenten van electorale activiteiten in archieven bewaard zijn gebleven. Een beschrijving van de politieke mening van stemgerechte burgers aan de hand van uitslagen bleek onmogelijk. Politieke partijen bestonden niet en parlementaire stromin-

gen hadden zwakke schakels met politiek geïnteresseerde burgers. De regels van het (getrapte) kiesstelsel maakten het ambitieuze politici bijna onmogelijk om zich te presenteren, omdat een formele procedure voor kandidaatstelling ontbrak. Op zoek naar uitslagen in de gemeentearchieven van Rotterdam en Den Haag kwam ik wel in aanraking met wat ik relictten van verkiezingen zou willen noemen. In die archieven zaten oproepingsbiljetten, lijsten van stemmers, tellijsten en processen-verbaal van verkiezingen en referenda.<sup>5</sup>

Hoe organiseer je verkiezingen als nauwelijks voorbeelden bekend zijn? Hoe breng je fraaie filosofische opvattingen over volkssoevereiniteit, (representatieve) democratie en periodieke verkiezingen in praktijk? Alle middelen en procedures die wij heden ten dage kennen bij democratische verkiezingen, zijn ooit door geïnteresseerde burgers of ambtenaren, politici of academici bedacht en uitgetoet. De inrichting van een moderne democratie, waarbij burgers direct of indirect invloed uitoefenen op hun regering, heeft immers niet alleen een politiek-filosofische kant, betreft niet alleen wetgeving waarin spelregels voor verkiezingen zijn vastgelegd, maar is ook een kwestie van organisatie, politieke cultuur en mentaliteit. Iedereen die nu dagelijks via krant, televisie of internet het nieuws bijhoudt over verkiezingen in vele delen van de wereld, kan dat zien en lezen. Niets *lijkt* zo simpel als het uitbrengen van een stem onder de slogan 'one man, one vote', maar niets is zo gecompliceerd als de organisatie daarvan, de interpretatie en acceptatie van de uitslag. Achter die gewoonte en vanzelfsprekendheid over stemmen en kiezen in een gevestigde democratie ligt een bijzondere geschiedenis verscholen. Zou het met het bewaard gebleven materiaal mogelijk zijn om die vonk van de geschiedenis van democratie aan te wakkeren tot een vuurtje?

Er waren te weinig gegevens voorhanden om de mening van stemgerechtigde burgers bij verkiezingen voor de Nationale Vergadering in kaart te kunnen brengen, maar in de gemeentearchieven van Rotterdam en Den Haag kwam ik opnieuw in aanraking met omvangrijke registers met duizenden namen van burgers die de eed van onveranderlijke afkeer van het stadhoudelijke bestuur, het federalisme en de regeringloosheid hadden ondertekend. Dezelfde soort van archiefstukken die ik had aangetroffen in het depot van het Nationaal Archief.<sup>6</sup>

Pas na intensieve studie slaagde ik erin om deze registers en lijsten in een historische context te plaatsen. De politieke opinie van grote groepen burgers zou ermee in kaart gebracht kunnen worden, zo was mijn idee. Daarbij bleken grote verschillen te bestaan tussen regio's en grote steden, zonder dat ik daarvoor een verklaring had. Dat stimuleerde mij om nog meer gegevens te verzamelen. Teleurstellingen bleven daarbij niet uit. Zo omvangrijk als de archieven in Rotterdam en Den Haag zijn, met unieke details over referenda en verkiezingen, zo schaars zijn bijvoorbeeld de gegevens in het stadsarchief van Amsterdam. In 1802 had het gemeentebestuur aldaar namelijk besloten om 'de Papieren, relatief de, van tijd tot tijd, gehouden Grond- en Kiezersvergaderingen welke niet meer van dienst kunnen zijn' te vernietigen.<sup>7</sup> In het West-Indisch Huis bevonden zich op dat moment zes kisten met rapporten en stemlijsten, enige riemen schrijfpapier, gesneden schrijfpennen en een aanzienlijke hoeveelheid stemkistjes.<sup>8</sup> Dat materiaal werd in 1802 opgeruimd. Een beschrijving van de ontwikkeling van vroege democratie in één van de grootste steden in het Europa op het grensvlak van de achttiende en negentiende eeuw was daarmee zo goed als onmogelijk geworden.

Het totale resultaat van mijn spitten, verzamelen en tellen bleek niet af te wijken van mijn eerste archiefonderzoek. Niet alleen van Amsterdam, maar van veel steden en dorpen zijn registers of lijsten niet bewaard gebleven. Soms zijn afschriften aanwezig in het Nationaal Archief, maar die collecties blijken verre van compleet. Met al die verbrokkelde gegevens in dozen (en computers) had ik restanten van een politieke opinie in handen, maar het was niet mogelijk om daarvan een enigszins volledig en coherent beeld te schetsen.

De registers en lijsten uit 1798 gaven mij een vluchtig gevoel van historische sensatie, vanaf de allereerste kennismaking in 1984. Door een essay van Tollebeek en Verschaffel over het ontstaan van dat gevoel en de rol die voorwerpen kunnen spelen om mensen het idee te geven direct in contact te komen met het verleden, begreep ik wat mij was overkomen.<sup>9</sup> Die emotie werd gevoed door nader onderzoek en studie. Eric Ketelaar zou in zijn afscheidscollege als hoogleraar Archiefwetenschap in Amsterdam de spirituele connotaties rondom Huizinga's 'historische sensatie', waarover Tollebeek en Verschaffel hadden geschreven, impliciet verbreken door aandacht te vragen voor sociaalpsychologische inzichten rondom het toekennen van betekenis aan voorwerpen, in het bijzonder archiefstukken. 'In de *affective mode* schenkt iemand aandacht aan een object en selecteert het uit zijn omgeving. Daardoor komt als het ware psychische energie uit het object vrij – en daarmee betekenis.'<sup>10</sup> Anders dan Ketelaar ben ik ervan overtuigd, dat die energie vrijkomt uit het subject, de potentiële onderzoeker, en van doen heeft met zijn persoonlijke biografie. Door aan archiefstukken betekenis toe te kennen door die te onderzoeken en te plaatsen in een nieuwe context, kan bijzondere historische waarde worden toegekend en wetenschappelijke kennis worden ontwikkeld.

De registers en lijsten zijn niet of nauwelijks door historici gebruikt, waarschijnlijk ook om ideologische redenen.<sup>11</sup> Welhaast vanzelfsprekend, in een land waarin de grote meerderheid van de burgers gehecht is aan de monarchie, met een historische, samenbindende rol van stadhouders en koningen uit het huis van Oranje. Daarom kost het enige extra moeite en inspanning om aandacht te vragen voor een periode waarin die rol van het Oranjehuis niet door iedereen werd gedeeld en gewaardeerd. De historie van de Bataafse Republiek krijgt daardoor nauwelijks een plaats in het beeld dat is gecreëerd van de politieke geschiedenis van Nederland sinds de negentiende eeuw. In een verhoog over nationalisme is het met de geschiedenis van de Bataafse Republiek dan ook treurig gesteld: in 1795 ontstaan als gevolg van de inval van Franse revolutionaire troepen en daarna stapsgewijs ten onder gegaan, met als uiteindelijk resultaat in 1811 de opname in het napoleontische Frankrijk. Aldus ontstond het beeld van een satellietstaat tegenover de trotse historie van het ontstaan van de Nederlandse staat in de zestiende eeuw. Bovendien een geschiedenis van economisch verval, nadat de Republiek in de Gouden Eeuw een hoofdrol had vervuld in de wereldeconomie.

Pas na de slag bij Waterloo en het Congres van Wenen in 1815 kreeg het Koninkrijk der Nederlanden een andere plaats in een gewijzigde constellatie van Europese staten. De politieke elite die in 1813 aan de macht kwam, had een verhaal over de geschiedenis van een onafhankelijke Nederlandse staat onder leiding van het huis van Oranje nodig om de onderdanen van het koninkrijk te binden aan een nieuwe politieke realiteit. 'Oranje Boven!... De oude tijden keren weer-

om', zo luidde de onafhankelijkheidsverklaring van 17 november 1813. Even leek het of de klok werd teruggedraaid.

Achter deze vermeende restauratie stond echter een eenheidsstaat, zoals die sinds 1795 in de steigers was gezet met een bureaucratie, ervaringen met wetten makende ministers, een parlement in statu nascendi, een professionele rechterlijke macht met gecodificeerde wetboeken, een functionerend belastingstelsel, de organisatie van de (genationaliseerde) publieke schuld, een onderwijswet die scholen onder publiek gezag had geplaatst en een wet die het mogelijk maakte dienstplichtigen voor het leger op te roepen. Met als uitgangspunt de gelijkheid van alle burgers voor de wet.

De geschiedenis van de Bataafse Republiek zou integraal onderdeel gaan uitmaken van een vorm van negentiende-eeuws nationalisme, zoals die overal in Europa was ontstaan als reactie op de napoleontische oorlogen.<sup>12</sup> Achttiende-eeuwse noties over republicanisme, geschreven constituties, volkssoevereiniteit of verklaringen over de rechten van de mens en burger waren geschrappt; democratische idealen, die niet pasten in het herstel van de aristocratische en monarchistische orde in Europa na 1815.

De aanvaarding van democratie in Europa zou zich vanaf de Franse Revolutie voltrekken in golfbewegingen. Na een golf van democratisering kwam een terugslag, waarbij een aantal veranderingen werd teruggedraaid naar een niet of minder democratisch regime.<sup>13</sup> Zo bezien heeft de Bataafse Republiek een geschiedenis die enige overeenkomst vertoont met de Republiek van Weimar of de Spaanse Republiek uit de jaren dertig. Geen regimes die toppunten waren van democratie allicht, maar die wel harde leerscholen waren in een overgangsstadium naar relatief stabiele parlementair-democratische regeringsvormen.

Het archiefonderzoek naar verkiezingen en referenda, grond- en kiezersvergaderingen, processen-verbaal en geloofsbrieven, verslagen van parlementaire debatten en stemregisters gaf mij aldus het gevoel op het spoor te zijn van overblijfselen van (vroeg) democratie. Hoe die sporen te begrijpen, te beschrijven en te plaatsen in een samenhangend verhaal? Ik kwam tot de eenvoudige, wellicht aanmatigende conclusie, dat van een gezaghebbende geschiedenis van democratie in Nederland geen sprake is. Zoals Jonathan Israel opmerkte: '... there exist scarcely any historical accounts that analyze and narrate the story of the origins and rise of modern equality, democracy, individual liberty, and freedom of thought in their intellectual, social, and political context'.<sup>14</sup>

Zo eenvoudig als ik mij door passie liet leiden in de zoektocht naar registers met de verklaring van 'onveranderlijke afkeer', zo lang duurde het voordat ik de draad voor deze studie te pakken had. Door het archiefonderzoek was ik bijna achteloos aangelopen tegen referenda die in 1797 en 1798 waren gehouden om goedkeuring te vragen voor ontwerpen van een grondwet. Het onderzoek naar verkiezingen had mij al in aanraking gebracht met de Nationale Vergadering, die als belangrijkste taak bleek te hebben gehad een grondwet te ontwerpen, die aan stemgerechtigde burgers moest worden voorgelegd. Die burgers verwierpen in 1797 in een referendum het eerste ontwerp van grondwet om in 1798 in een nieuw referendum een tweede ontwerp te aanvaarden. Juist ter voorbereiding van dit tweede referendum hadden in april 1798 burgers hun handtekening geplaatst onder de verklaring van 'onveranderlijke afkeer van het stadhoudelijk bewind,

het federalisme, de aristocratie en de regeringloosheid', de verklaring die ik in lijsten en registers had aangetroffen. Zo kon ik deze archiefstukken een plaats geven in een historisch verhaal.

Ik had een hoeveelheid (onvolledige) gegevens in handen over het aantal burgers dat in steden en dorpen in april 1798 bereid was een handtekening te plaatsen onder een politieke verklaring. Als deze lijsten en registers een onderdeel zijn van de voorbereiding van het tweede referendum, dan is het bijna een logische stap om op zoek te gaan naar de uitslagen van het referendum van 23 april 1798 en naar die van het eerste referendum van 8 augustus 1797.

Aftastend begon ik een onderzoek in archieven naar lokale en regionale uitslagen, met aanvankelijk dezelfde resultaten als bij voorgaande onderzoeken: brokstukken. Tot mijn verrassing vond ik echter voldoende sporen, waarover later meer, die leidden naar een complete verzameling van gedetailleerde uitslagen. Vervolgens slaagde ik erin deze gegevens in kaart te brengen. Ik ontdekte contouren van een geografisch patroon die overeenkomsten vertoonden met de religiekaart van Nederland.<sup>45</sup> De uitslagen van beide referenda zijn visueel weergegeven in acht kaarten, opgenomen op p. 234-241.

Zo leek een beeld te ontstaan van een politieke opinie in Nederland in 1797 en 1798 aan de hand van referendumuitslagen. Het is deze opinie van grote groepen burgers die vervolgens centraal is komen staan in het onderzoek waarvan dit boek verslag doet.

Dit boek is in een bijzondere constellatie ontstaan. Het onderzoek is niet gestart in een academisch milieu, maar in een omgeving van archieven, in rechtstreekse aanraking met historische bronnen, zonder voorafgaande scherpe wetenschappelijke vraagstelling. Ik had en heb het voorrecht om het beroep van archivaris uit te oefenen, zodat ik zowel in niet-academische als academische kringen regelmatig mag uitleggen wat mijn dagelijks werk inhoudt. Daarover bestaan misvattingen. Archivarissen zijn bijvoorbeeld geen historici, zo min als bibliothecarissen romanschrijvers zijn. Rond 1900 is een scheiding ontstaan tussen de archivaris als beheerder van historische bronnen en de historicus als gebruiker daarvan. Archivarissen behoren dienstbaar te zijn aan onderzoekers, die door hun bemiddeling gebruik maken van archieven die aan hun zorgen zijn toevertrouwd.

Voor dit onderzoek heb ik gebruikgemaakt van de bijzondere mogelijkheid die het archivariaat biedt om rechtstreeks in aanraking te komen met bijzondere en onverwachte historische bronnen. Dat gaf inspiratie. Al het archiefonderzoek heb ik echter in eigen vrije tijd gedaan in studiezalen van archiefdiensten. Beroepsmatig had en heb ik mij niet met dit tijdvak beziggehouden. Deze studie naar de oorsprong van democratie was de zuurstof die ik nodig had om het dagelijks werk te kunnen doen in een tijd waarin onze beroepsgroep voor zware uitdagingen staat: enerzijds de voortgaande digitalisering en automatisering van gegevens en de zorg wat daarvan bewaard blijft voor toekomstig onderzoek, anderzijds de enorme overvloed aan documenten en gegevens die in de naoorlogse verzorgingsstaat zijn ontstaan en waaruit door middel van selectie keuzes moeten worden gemaakt. Archivarissen rekenen in strekkende meters en vatten samen in kilometers als zij toehoorders vertellen hoeveel archieven zij in beheer hebben. Gelukkig is een overstelpende hoeveelheid historische informatie bewaard geble-

ven, echter te weinig gebruikt voor onderzoek. Deze studie wil de mogelijkheden tonen van niet of nauwelijks gebruikte archieven en laten zien welke resultaten kunnen worden geboekt, zelfs als veel archiefmateriaal in de loop der eeuwen is verdwenen.

Wie het Nationaal Archief binnenkomt, wordt geconfronteerd met een citaat van Thorbecke: 'Openbaarheid, dat is de groote algemeene school van politieke opvoeding'. Een zin die treffend de relatie symboliseert tussen openbare archieven, wetenschappelijke geschiedschrijving en onafhankelijk academisch onderzoek, drie pijlers die een moderne democratie stutten. Ik hoop met het voorliggende boek deze idealen vorm en inhoud te geven door het verhaal te presenteren van twee achttiende-eeuwse referenda in de pioniersfase van democratie in Nederland. Kortom, democratie in kinderschoenen.



.....

**1**

# Inleiding

.....



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

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

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

- **Literatuuronderzoek: onbemind maakt onbekend**

Butler en Ranney schreven een standaardwerk over referenda. Zij openen hun boek met een algemene definitie, die in deze studie het uitgangspunt is geweest voor het onderzoek: 'In a referendum, a mass electorate votes on some public issue.'<sup>1</sup> De auteurs plaatsten Nederland in een rijtje van vijf landen waar (tot 2005) geen landelijk referendum had plaatsgevonden. 'Five major democracies have never had a nationwide referendum: India, Israel, Japan, The Netherlands, and the United States.' Die omissie kan niet verklaard worden door te weinig aandacht voor de achttiende eeuw in hun boek. In de bijlagen worden gegevens gepresenteerd over referenda die in Frankrijk en Zwitserland zijn gehouden in de periode van de Franse Revolutie.<sup>2</sup> De Nederlandse politicoloog Joop van Holsteyn nam toen nog de opmerking van Butler en Ranney over: 'The mere fact that it is possible to devote attention to the Dutch experience with referendums will come as a surprise to some. Two English-language texts [...] do not even mention the referendum, undoubtedly because