

Lezing dr. Arthur Elias, Universiteit van Leiden, in het kader van de HL Swanepoel Prestige Lesingsreeks, Nordwes-universiteit, Kampus Potchefstroom, op 22 februari 2005

De periode 1795-1798: de geboorte van Nederland als 'democratische' eenheidsstaat

Dames en heren.

Ik behoef u niet uit te leggen, waarom ik mij verheug vandaag weer in uw midden te zijn. Ik bezoek de Nordwes-universiteit en met name de Kampus Potchefstroom sinds 1993 nu voor de zesde maal. Ik voel me hier dus erg thuis en *'ek voel my ook bevooreg om vandag op hierdie besonderse dag saam met u te kan wees'*.

Ik vind het dan ook bijzonder prettig om u vandaag in het kader van de HL Swanepoel Prestige Lesingsreeks deelgenoot te maken van een facet van het wetenschappelijk onderzoek, waarmee ik mij lange tijd aan de Leidse faculteit der rechtsgeleerdheid heb beziggehouden, namelijk de staatkundig juridische ontwikkelingen in de Bataafs-Franse tijd. Deze periode (1795-1813) is mij vanaf mijn aanstelling als jong rechtshistoricus steeds meer gaan boeien en intrigeren.

Wat is hiervan de oorzaak? In deze periode vinden we alle wortels van ons huidig Nederlands staatsbestel: niet alleen is de grondwettelijke basis gelegd voor de eenheidsstaat, die Nederland nog steeds is, maar ook zijn in vervolg daarop de fundamenteen gelegd voor de codificatie van het burgerlijk recht, het strafrecht, het procesrecht.

Maar er is meer: ook de formulering en vastlegging van mensenrechten en een aantal staatsrechtelijke fundamentele beginselen, zoals scheiding van kerk en staat vinden hun oorsprong in die tijd.

Maar hoe komt het dat de staatkundige gebeurtenissen uit dit tijdvak van de Nederlandse geschiedenis in het verleden in het bijzonder van rechtshistorici relatief weinig aandacht hebben gekregen?

In de eerste plaats zag men in het verleden de rechtsgeschiedenis veelal bij uitsluiting als de geschiedenis van het privaatrecht; pas later gaat men inzien dat het werkelijk belang van het privaatrecht slechts begrepen kan worden, wanneer men dit recht niet geïsoleerd beschouwt, maar plaatst in een historische context. Met andere woorden het privaatrecht gaat meer leven en de ontwikkeling daarvan wordt begrijpelijker als men tegelijkertijd de ontwikkeling van het publiekrecht in zijn beschouwingen betreft.

Daarnaast lag met name de bestudering van de staatrechtelijke ontwikkelingen van de Bataafs-Franse tijd gevoelig, omdat juist in deze periode van de Nederlandse geschiedenis het Huis van Oranje in de samenleving geen enkele rol van betekenis heeft gespeeld; of beter gezegd: de Oranjes hebben in 1795 het land moeten ontvluchten, nadat zij gedurende een aantal jaren met hulp van Pruisische troepen iedere staatkundige hervorming in het land, toen Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden geheten, hadden weten tegen te houden. Ze zullen pas achttien jaar later, namelijk in 1813 naar het land terugkeren. Deze gevoeligheid ging zelfs zo ver dat de Nederlandse regering in 1998 niet wenste te herdenken dat Nederland twee honderd jaar geleden voor het eerst in zijn geschiedenis een grondwet had gekregen.

Omdat men op dat moment toch iets op nationaal niveau wilde vieren, dat in verband met de Nederlandse grondwet gebracht kon worden, heeft men toen maar 150 jaar grondwetsherziening van 1848 gevierd. Zonder probleem kon bij die festiviteiten de belangrijkste in leven zijnde telg uit het Huis van Oranje, namelijk de koningin, worden uitgenodigd. Het valt niet te ontkennen dat het jaar 1848 voor de constitutionele ontwikkeling in Nederland van groot belang geweest is. Zo wordt in de grondwet van 1848 onder meer vastgelegd dat de koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn tegenover het parlement. Maar naar mijn mening overstijgt, zoals ik u hierna zal duidelijk

maken, het jaar 1798 evenwel wat het staatkundig historisch belang betreft verre het jaar 1848.

Een tweede aarzeling om de grondwet van 1798 te herdenken werd ingegeven door het feit dat velen van mening waren dat de ontwikkeling in Nederland na 1795 slechts een kopie was van hetgeen ongeveer terzelfder tijd in Frankrijk had plaatsgevonden. In het 2004-nummer van *Fundamina*, het blad van de Suider-Afrikaanse Vereniging van regshistorici, heb ik dit veel gehoord argument proberen te ontkrachten. Het spreekt vanzelf dat in een periode, waarin overal in Europa en ook in de Verenigde Staten van Amerika de lucht als het ware zwanger is van nieuwe verlichte ideeën, veel van deze ideeën op min of meer dezelfde wijze worden geconcretiseerd. Wat Nederland betreft is dit ook zeker het geval geweest, maar het heeft de Bataafse revolutionairen bepaald niet aan eigen inzichten ontbroken en aan de kracht om op een eigen wijze een aan de tijd aangepast staatsbestel te creëren.

Om de gebeurtenissen na 1795 goed te kunnen verstaan ga ik met u eerst terug naar het begin van de Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden. Men kan zeggen dat deze Republiek is ontstaan uit de strijd die de Noordelijke Nederlanders om diverse redenen, waaronder geloofskwesties, voerden tegen de Spaanse koning en heer der Zeventien Nederlanden, Filips II. Uiteindelijk zullen zeven Nederlanden het vertrouwen in hun soeverein opzeggen en hem, om de term uit die tijd te gebruiken, in 1581 'afzweren'.

We zien in 1581 de Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden ontstaan. Het gaat hier om een statenbond: zeven min of meer soevereine staten. Slechts het hoogst noodzakelijke werd gemeenschappelijk geregeld, te weten buitenlandse zaken en defensie. En binnen deze republiek speelden de Oranjes, – Willem van Oranje, werd als leider van de opstand tegen Filips II gezien – een belangrijke rol. Onder de titel van stadhouder zijn de Oranjes een machtsfactor van betekenis. Bepaalde hoge benoemingen in de staat waren aan de stadhouder voorbehouden, terwijl de stadhouder bijvoorbeeld ook opperbevelhebber van leger en vloot was. De feitelijke macht behoorde in deze republiek – ik generaliseer nu een beetje – bij een kleine groep, ook wel

regenten genoemd, die wat betreft benoemingen op bestuurlijke posten – via het systeem van coöptatie – elkaar de bal toespeelden.

Toen in de tweede helft van de achttiende eeuw in Europa en de Verenigde Staten overall moderne gedachten omtrent de staat en de machtsverhoudingen binnen de staat naar buiten kwamen (ik gebruik voorzichtig het woord 'democratie'), lieten deze ook verlichte geesten in de Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden niet onberoerd. Her en der vinden op bestuurlijk vlak 'democratische' experimenten plaats en zien we dat de macht van de stadhouder en die van de regenten wordt teruggedrongen. Wanneer de machtspositie van de stadhouder naar zijn eigen mening te veel wordt ondermijnd, zal hij met behulp van Pruisische troepen alle democratische experimenten terugdraaien. Duizenden Nederlanders ontvluchten het land en belanden vooral in Frankrijk. De oude, reeds jarenlange bestaande, machtsverhoudingen in de Republiek worden hersteld.

Dit alles vindt plaats in het jaar 1787. Dus twee jaar vóór dat in Frankrijk de revolutie los barst. Ik vermeld dit jaartal met enige nadruk om u duidelijk te maken dat het hier om eigen binnenlandse democratische experimenten ging die hun eigen dynamiek kenden en niet van buiten werden opgelegd.

In Frankrijk vindt in 1789 de grote revolutie plaats. Jaren van verwarring, chaos en terreur volgen. Uiteindelijk zal de revolutie in rustiger vaarwater komen en wordt het tijd om de revolutie verder in Europa, dus ook naar de Republiek van de Verenigde Nederlanden uit te dragen.

In de Nederlanden breekt het jaar 1795 aan. Franse troepen vergezeld van in 1787 uitgewekenen trekken het land binnen. De Pruisen steken niet meer een helpende hand uit.

Zoals hiervoor gezegd vlucht stadhouder Willem V van Oranje en zijn familie naar Engeland; er vindt een fluwelen – zonder bloedvergieten – revolutie plaats, waarbij de oude regenten het veld moeten ruimen en de overtuigde voorstanders van democratische veranderingen in steden en staten geleidelijk

en geweldloos de macht overnemen. Men noemt zich Bataven en de staat krijgt de naam 'Bataafse republiek'. De Batavieren waren aan het begin van de jaartelling de oorspronkelijke bewoners van Nederland en rond hun bestaan was in de loop der eeuwen een mythe ontstaan als verdedigers van de inheemse vrijheid ten opzichte van de Romeinen, die het land toen bezetten.

U kunt zich wel voorstellen dat wat de staatsstructuur betreft, niet alles van de ene op de andere dag verandert. Toch zien we in de eerste dagen van de revolutie al voorbodes van veranderingen. Zo krijgen bijna alle bestuurlijke colleges direct andere namen. Er komen vergaderingen van provisionele volksrepresentanten van Holland, Zeeland enz., in plaats van de Staten van Holland, Zeeland enz., revolutionaire comités in plaats van de stedelijke vroedschappen, patriotse burgerwachten zorgen voor politietaken e.d.

We zien echter ook al direct in januari 1795 een belangrijke staatkundige gebeurtenis, die in feite een radicale breuk met het verleden betekent. De provisionele representanten van het volk van Holland (de directe opvolgers van de staten van dat gewest), nemen namelijk een verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger aan. Alle ons thans nog bekende klassieke grondrechten vinden we in deze verklaring terug: vrijheid van godsdienst, vrijheid van drukpers, vrijheid van vereniging en vergadering e.d. Andere gewesten nemen kort daarna soortgelijke verklaringen aan. Wanneer we deze verklaringen beschouwen, zien we treffende gelijkenissen met de Franse 'Déclaration des droits de l'homme et du citoyen', de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger, die bij het begin van de Franse revolutie in 1789 is uitgevaardigd. Dit behoeft natuurlijk geen verbazing te wekken: immers mensenrechten zijn een universeel begrip, die niet aan één bepaalde streek in de wereld of aan één bepaalde staat voorbehouden zijn.

Op één punt van deze verklaring wil ik in het bijzonder de aandacht vestigen, namelijk de vrijheid van godsdienst. Over de formulering van het artikel is nog al wat te doen geweest: de versie van het gewest Holland luidde: 'Dat ieder mensch het recht heeft, om God als zoodanig te dienen, als hij wil of niet wil, zonder daarin op eenigerlei wijze gedwongen te kunnen worden'. De andere

gewesten hadden met de formulering van dit artikel moeite en met name met de woorden 'of niet wil'. Men meende daarin een atheïstische tendens waar te nemen. De woorden 'of niet wil' zijn dan ook in een aantal andere verklaringen niet terug te vinden. In ieder geval moge duidelijk zijn dat met de aanvaarding van deze verklaringen de sinds het begin van de Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden bestaande bevoorrechte positie van de gereformeerde kerk tot het verleden is gaan behoren. Men ziet in deze bepaling een eerste stap om te komen tot scheiding van (gereformeerde) kerk en staat.

Een tweede belangrijke gebeurtenis uit 1795, die cruciaal is voor het verdere verloop van de staatkundige ontwikkeling, is het besluit van de Staten-Generaal (de gezamenlijke vergadering van alle gewesten) dat er een Nationale Conventie gekozen zal moeten worden, die als taak krijgt het ontwerpen van een grondwet voor de gehele republiek. In deze grondwet zullen de beginselen van de nieuwe tijd, kort samengevat als vrijheid, gelijkheid en broederschap terug te vinden moeten zijn.

Ik neem u verder mee in het jaar 1795. De Staten-Generaal sluiten vrede met Frankrijk, waarbij onder meer enkele delen van het land worden afgestaan aan Frankrijk en waarbij ook een oorlogsschatting van 100 miljoen gulden betaald moet worden. Bovendien blijven er Franse troepen achter, die bovendien ten laste komen van de Bataafse republiek: een staatkundige onafhankelijkheid gepaard gaande met een financiële afhankelijkheid.

Het denken over een te kiezen Nationale Conventie krijgt ook snel gestalte door de goedkeuring in december 1795 van een reglement voor een te verkiezen Nationale Vergadering, die inderdaad als hoofdtaak krijgt het ontwerpen van een grondwet. Totdat een grondwet door het volk zou zijn goedgekeurd, heeft deze Nationale Vergadering de hoogste wetgevende en uitvoerende macht in het land.

Dit alles heeft tot gevolg dat zich in het begin van het jaar 1796 een aantal unieke verschijnselen op staatsrechtelijke gebied voordoen. Er worden overal verkiezingen georganiseerd, volgens zeker voor die tijd democratische

principes. Wel waren vrouwen uitgesloten (Nederland kent pas sinds 1922 vrouwenkiesrecht). Men wilde er echter wel zeker van zijn dat alleen 'revolutionaire' kiezers naar de stembus gingen, want ieder die ging stemmen moest een verklaring afleggen met de volgende inhoud: 'Ik verklaar voor wettig te houden alleen zodanige regeringsform welke gegrond is op de oppermagt des geheelen volks en dienvolgens houde ik voor onwettig en daarmee strijdende alle erfelijke ampten en waardigheden'.

Door de aanvaarding van het reglement, dat voorlopig de hoogste macht aan de Nationale Vergadering verleent, zien we dat de facto al gekozen is voor de weg naar een eenheidsstaat, waarbij tegelijkertijd afstand gedaan wordt van de federale structuur van de oude Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden.

Op 1 maart 1796 komt deze door het volk gekozen Nationale Vergadering voor het eerst bijeen. Ook de wijze van vergaderen ademt een nieuwe cultuur uit: openheid, dagelijkse gedrukte verslagen van de bijeenkomsten en soms volle publieke tribunes. Alles is anders dan voorheen.

De Vergadering werkt hard, discussieert uitgebreid en neemt op een aantal punten wezenlijke beslissingen, bijvoorbeeld ten aanzien van een definitieve scheiding van kerk en staat. Maar de revolutionair gekozen volksvertegenwoordigers kunnen het niet eens worden over de wijze waarop de eenheidsstaat gestalte dient te krijgen. Pas in januari 1798, nadat met militair geweld onder stilzwijgende goedkeuring van Frankrijk een aantal leden, die grote aarzelingen had over een te sterk gecentraliseerde Bataafse republiek, uit de Vergadering is verwijderd, zal een grondwet worden goedgekeurd. Deze grondwet draagt alle kenmerken van een op verlichte principes gebaseerde eenheidsstaat.

Vervolgens organiseert men een volksraadpleging over deze grondwet. Uit angst dat de bevolking zich tegen deze grondwet zal uitspreken, laat men een ieder die zijn stem wil uitbrengen eerst in het openbaar een eed afleggen onder meer tegen het federalisme, dat de meer gematigde revolutionairen

voorstonden, en tegen Oranje. Op zijn zachts gezegd betreft het hier een vreemde gang van zaken. We zien dat een aanvankelijk zeer democratisch proces in de loop van drie jaar een zeer ondemocratisch vervolg heeft gekregen.

Wat is het resultaat van dit alles? Een voor het einde van de achttiende eeuw bijzondere grondwet, waarin eigenlijk alle elementen van het voor die tijd nieuwe denken zijn terug te vinden. Daarbij valt nog iets anders op te merken: – ik verwijs u hiervoor naar mijn artikel in *Fundamina* – namelijk dat de Bataafse grondwetontwerpers zich er niet vanaf hebben gemaakt door klakkeloos de Franse grondwet te kopiëren, maar gepoogd hebben, – het een en ander blijkt, uit de voorhanden zijnde vergadernotulen –, zelfstandig na te denken over een constitutie, die het beste zou passen bij de Nederlandse situatie. Dat sluit natuurlijk niet uit dat deze grondwet ook veel gelijkenissen met die van Frankrijk vertoont. Zoals ik al eerder ten aanzien van de grondrechten zei, de eind achttiende-eeuwse verlichte staatkundige ideeën zijn universeel en niet aan een bepaald land verbonden.

Laat ik deze eerste Nederlandse grondwet eens met u doorlopen aan de hand van een aantal hoofdpunten.

Alle oude gewesten verdwijnen van de landkaart: de staat kan getypeerd worden als een gecentraliseerde eenheidsstaat. Dit heeft automatisch tot gevolg – de grondwet schrijft dat in een codificatieartikel voor – dat ook het recht, zoals het burgerlijk recht, strafrecht en dergelijke, dat tot op dat moment van streek tot streek en van stad tot stad verschilde, tot een eenheid gesmeed moet worden. De start van de optekening van het recht in wetboeken in Nederland hangt dus duidelijk samen met de totstandkoming van deze eerste Nederlandse grondwet. Vervolgens, maar dat is een ander verhaal, zal in 1809 een eerste codificatie van het burgerlijk recht en van het strafrecht tot stand komen.

De grondwet wordt voorafgegaan door een opsomming van een aantal grondrechten. We zien dat in feite alle klassieke grondrechten voor alle burgers

van het land in één staatsstuk worden vastgelegd. Vrijheid van drukpers, vrijheid van godsdienst, vrijheid van vereniging en vergadering enz. Men borduurt in feite voort op hetgeen, zoals ik hiervoor heb gezegd, in 1795 in de afzonderlijke gewesten is vastgelegd.

De grondwet gaat uit van een strikte machtenscheiding. Ik citeer: 'In eene welgeregelde republiek is sprake van: '1. De vertegenwoordigende hoogste magt; 2. De uitvoerende magt; 3. De regterlijke magt'. Zie hier de machtenscheiding van Montesquieu. Dit beginsel wordt echter niet geheel zuiver toegepast, want men ziet de volksvertegenwoordiging als de hoogste macht. Dus in theorie is er niet sprake van een zuiver evenwicht.

De hoogste macht berust bij een te kiezen Vertegenwoordigend Lichaam. Na verkiezing splitst dit college zich op in een eerste en een tweede kamer. Het initiatief tot de wetgeving berust bij uitsluiting bij de eerste kamer, terwijl de tweede kamer slechts kan goed- of afkeuren.

De uitvoerende macht berust bij een Uitvoerend Bewind van vijf personen, bijgestaan door acht agenten voor de speciale onderdelen van de staatstaak. Een agent van financiën, van buitenlandse zaken enz. We zien derhalve in 1798 het ontstaan van ministeries en het ambt van minister, vanzelfsprekend beschikkend over zeer klein ambtenarenapparaat.

Het kiesrecht is aan een aantal beperkingen verbonden. Voor zowel het actief als het passief kiesrecht moet men ingeschreven staan in een kiesregister. Om ingeschreven te kunnen worden moet men in 'de lasten der maatschappij een aandeel dragen', terwijl men voor het passief kiesrecht direct en voor het actief kiesrecht een jaar na de inwerkingtreding van de grondwet moet kunnen lezen en schrijven. Ook dit vereiste houdt een beperking van het kiesrecht in, zeker als men de mate van analfabetisme van die tijd in aanmerking neemt. Tenslotte is voor inschrijving in het kiesregister vereist dat men in handen van de voorzitter van het plaatselijke bestuur 'onveranderlijken afkeer van het stadhoudelijk bestuur, het foederalismus en regeringloosheid' betuigt. Dus ook

in de grondwet worden de gematigde revolutionairen en de Oranjegezinden in feite uitgesloten van het kiesrecht.

Voor onze moderne ogen doemt een verwarrend beeld op: een grondwet, die baanbrekend, revolutionair en zeker voor zijn tijd democratisch genoemd kan worden, maar die ten aanzien van het kiesrecht toch ook bepaald ondemocratische trekjes vertoont.

Wat hiervan ook moge zijn, zonder meer staat vast dat de inwerkingtreding van deze grondwet een keerpunt in de staatsrechtgeschiedenis van Nederland betekent: geheel nieuwe opvattingen over de staat en zijn onderdanen doen hun intrede. Deze opvattingen zullen in de loop van de negentiende en twintigste eeuw verder worden aangescherpt, maar de kern zal niet veranderen.

De grondwet van 1798 zal niet lang standhouden. Men wilde te veel ineens. De centralisatie was te strak en bestuurlijk ontstond er een chaos. Al in 1801 wordt besloten, mede onder druk van Frankrijk, een meer gematigde grondwet in werking laten treden. Op de basisprincipes, neergelegd in de grondwet van 1798, komt men echter niet terug. Men kiest voor een meer pragmatische benadering en matigt het tempo om de revolutionaire beginselen in de praktijk te brengen.

Tot slot van mijn verhaal leg ik u een enkele conclusie voor.

In de eerste plaats moge het duidelijk geworden zijn dat zich in de Republiek van de Zeven Verenigde Nederlanden tot 1787 een zichzelf ontwikkelende 'democratische' beweging heeft voltrokken. Dit speelde dus voor de Franse revolutie van 1789. Maar ook na de Bataafse omwenteling van 1795 hebben de Bataafse revolutionairen van het eerste uur een min of meer eigen koers gevaren en zich niet laten verleiden tot het klakkeloos navolgen van al datgene wat in Frankrijk in 1789 had plaatsgevonden.

Tenslotte hoop ik u duidelijk gemaakt te hebben – en dat is mijn belangrijkste conclusie – dat de geboorte van Nederland als ‘democratische’ eenheidsstaat met recht in de periode 1795-1798 gesitueerd kan worden.

Ik heb gezegd