

JORIS ODDENS

Het Bataafse loket

De eerste Nederlandse democratie en het ideaal van
de toegankelijke overheid

Daendelslezing 2024

BOOM

Joris Oddens publiceerde eerder bij Boom *Op veler verzoek.
Inclusieve politiek in Nederland (1780-1860)*

Vormgeving omslag: Mijke Wondergem, Baarn
Vormgeving binnenwerk: Martien Frijns, Doetinchem

ISBN 9789024468096

NUR 680

www.boom.nl

© 2024 Joris Oddens | Boom

Omslagafbeelding: De tekenaar Christiaan Andriessen breekt zich het hoofd over een verzoekschrift van zijn vader aan koning Lodewijk Napoleon, 29 juni 1806. Tekening door Christiaan Andriessen, Stadsarchief Amsterdam, Collectie Koninklijk Oudheidkundig Genootschap

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van artikel 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912. Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Sinds enkele jaren wordt de toegankelijkheid van de Nederlandse overheid breed erkend als een belangrijk maatschappelijk vraagstuk.¹ De grotere bewustwording over dit thema is vooral ontstaan in de nasleep van de Toeslagenaffaire. Centraal in deze affaire staat een giftige cocktail van rigide fraudebeleid en institutioneel racisme, maar daarachter worden structurele problemen geïdentificeerd die ervoor zorgen dat veel burgers niet kunnen meekomen in de moderne samenleving. Burgers zijn onvoldoende (digitaal) geletterd om de overheidscommunicatie en -systemen te begrijpen. Als gevolg daarvan komen ze in de problemen, waarvoor de overheid te weinig begrip toont. Ook weten ze niet waar ze terecht kunnen met hun klachten en bezwaren of wordt er niet naar niet ze geluisterd, met het gevaar dat ze zich van de samenleving afkeren.

We lezen over excessen bij verschillende uitvoeringsinstanties, maar de diagnose is telkens weer dat de systemen en wet- en regelgeving te complex zijn geworden, terwijl er onrealistische verwachtingen bestaan over de zelfredzaamheid van burgers. De gemene deler lijkt te zijn dat de overheid haar 'loketfunctie' heeft verzaakt. Inmiddels regent het analyses die het probleem in al zijn facetten ontleden en herstelprogramma's die het tij moeten keren.²

De vaststelling dat iets te complex is geworden, draagt de implicatie in zich dat het vroeger minder complex was. Als historici zijn we ervoor om dergelijke aannames te toetsen. Wat weten we eigenlijk over de toegankelijkheid van de overheid in het verleden? Het eerlijke antwoord op die vraag is: niet bijzonder veel. Wanneer we uitspraken willen kunnen doen over hoe goed inwoners van Nederland in het verleden de weg naar de overheid wisten te vinden en welke belemmeringen daarbij bestonden, moeten we op nieuwe manieren kijken naar bekende historische bronnen. Ik wil hier aan de hand van één dieptebooring laten zien welke vormen zulk onderzoek zou kunnen aannemen.



Het nationale parlement van de Bataafse Republiek in 1796. Prent door George Kockers uit 1797. Rijksmuseum

Ik kies daarbij voor het tijdvak van de Bataafse Republiek. Ik heb eerder onderzoek gedaan naar het democratisch verkozen nationale parlement van de Bataafse Republiek, dat tussen 1796 en 1801 onder verschillende namen heeft bestaan.³ Wat me daarbij toen opviel was hoeveel tijd het parlement besteedde aan het behandelen van verzoekschriften.⁴ Dit heeft mijn belangstelling gewekt voor het fenomeen verzoekschrift: een schriftelijk verzoek dat wordt ingediend bij een autoriteit. In de historische

praktijk werden verzoekschriften meestal 'rekesten' genoemd. Collectieve verzoekschriften kennen we tegenwoordig onder de noemer 'petities'.⁵

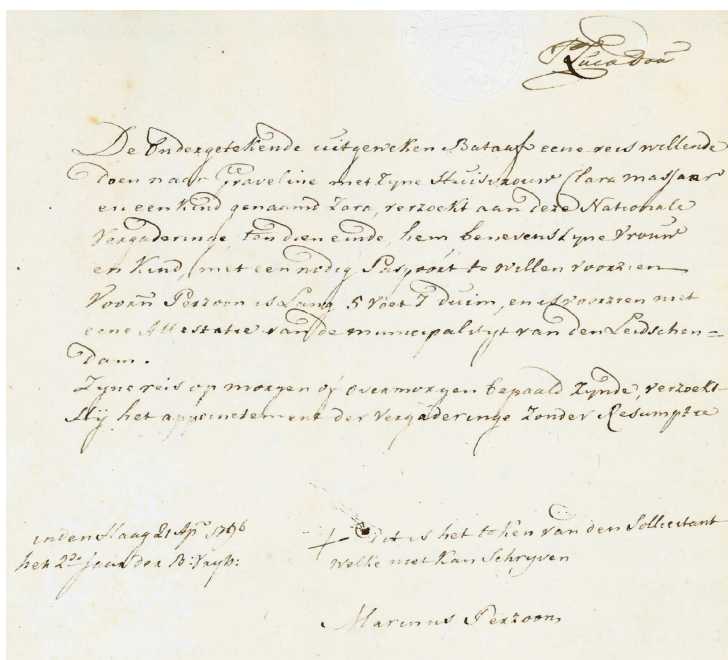
De afgelopen jaren heb ik dit fenomeen van verschillende kanten benaderd: ik heb gekeken naar hoe mensen verzoekschriften zagen, hoe ze erover spraken, hoe autoriteiten ermee omgingen en welke functies verzoekschriften vervulden. Ik heb geprobeerd de ontwikkelingen te schetsen in de omgang met verzoekschriften vanaf de late Republiek der Verenigde Nederlanden tot in de eerste helft van de negentiende eeuw.⁶

7

Een aantal vragen heb ik tot nu toe grotendeels onbeantwoord gelaten. Wie maakte nu eigenlijk precies gebruik van dit instrument, en hoe deed men dat dan? Het was, tot voor kort, niet eenvoudig om zulke vragen systematisch te onderzoeken. Gelukkig zijn er veel verzoekschriften overgeleverd in Nederlandse archieven, maar juist de omvang van dit fenomeen, archiefdoos na archiefdoos vol, stelt onderzoekers voor een uitdaging. Sommige vragen zijn prima te beantwoorden met een steekproef. Als we echter op zoek willen naar patronen van toegankelijkheid, voldoet zo'n werkwijze niet.

Enkele jaren na mijn eerste kennismaking met dit brontype ben ik daarom samen met het Nationaal Archief een project begonnen met het doel grip te krijgen op de collectie verzoekschriften aan het Bataafse parlement.⁷ Met een groep studenten heb ik voor alle verzoekschriften gegevens verzameld.⁸ Dit was een enorme klus, want het gaat om ruim 15.000 verzoekschriften, maar inmiddels zijn deze gegevens in een online database gepubliceerd en gekoppeld aan de gescande verzoekschriften.⁹ De bevindingen die ik hier zal presenteren, zijn grotendeels het resultaat van het werken met deze database.

Er zijn goede redenen om juist bij de Bataafse tijd te beginnen met onderzoek naar de toegankelijkheid van de overheid in het verleden. Het Bataafse nationale parlement was namelijk niet zomaar een instelling, maar het eerste democratisch verkozen parlement van Nederland, dat tot stand was gekomen na de vestiging van de Bataafse Republiek volgend op een revolutionaire omwenteling in 1795. Dit parlement kwam in de plaats van de Staten-Generaal van de Republiek der Verenigde Nederlanden,



Boven: Het planten van de vrijheidsboom na de Bataafse omwenteling in Delft, februari 1795. Prent door Johannes Jelgerhuis. Rijksmuseum
 Beneden: Voorbeeld van een verzoekschrift aan het nationale parlement, 1796. Marinus Perzoon verzoekt om een paspoort voor hemzelf, zijn vrouw Clara en zijn dochter Zara voor een reis naar Grevelingen

ook een landelijk bestuursorgaan in Den Haag maar een heel ander type instelling. Gedurende de jaren dat het Bataafse parlement heeft bestaan, tussen 1796 en 1801, groeide het uit tot het centrale bestuurslichaam van het land.¹⁰

Het Bataafse parlement nam niet alleen taken en bevoegdheden over van zijn voorganger, de Staten-Generaal, maar ook van lagere overheidslichamen. Voor uiteenlopende zaken die tegenwoordig belegd zijn bij een groot aantal uitvoeringsinstanties, moesten inwoners van de Bataafse Republiek bij hun parlement zijn. Daarnaast kwam er in deze nieuwe staat ook veel nieuwe wet- en regelgeving. Burgers hadden dus te maken met een bureaucratische realiteit die sterk in beweging was. Het overheidslandschap waarin burgers moesten opereren kende – ook toen al – een hoge mate van complexiteit. Dit was op zichzelf geen nieuw gegeven: ook het gedecentraliseerde stelsel van de Republiek waarin mensen hun weg moesten zien te vinden was uitermate ingewikkeld. Ze waren dus wel wat gewend.

In ten minste één opzicht was de situatie voor burgers in de Bataafse tijd overzichtelijker dan voor burgers nu. Tegenwoordig heeft iedere overheidstaak zijn eigen uitvoeringsorganisatie, en iedere dienst richt zijn workflow op zijn eigen manier in, met eigen callcenters, portals en chatbots. In plaats van deze wildgroei bestond op dit vlak aan het eind van de achttiende eeuw grote conceptuele helderheid. Wie iets wilde van een overheidsinstantie, diende daartoe een verzoekschrift in. De verzoekschriften aan het Bataafse parlement konden lang of kort zijn, maar ze waren in de regel opgesteld volgens hetzelfde stramien: de indiener stelde zich voor, schetste de situatie en liet dit volgen door het eigenlijke verzoek. Dit gebeurde aan de hand van veel standaardformuleringen.¹¹ Het format van het formele rekest leende zich voor een breed scala aan interacties: verzoeken om aktes, vergunningen, vrijstellingen, subsidies en uitkeringen, maar ook gratieverzoeken, klachten, sollicitaties en verzoeken om de invoering, afschaffing, aanpassing, uitvoering, opschorting en handhaving van wetten. Verzoekschriften werden ingediend bij alle autoriteiten in de Bataafse Republiek, maar geen enkele autoriteit ontving er meer dan het nationale parlement. Burgers richtten zich tot het parlement omdat dit de aangewezen

institutie was voor hulp met hun behoefte, probleem of klacht, of omdat ze dachten dat dit zo was. Wanneer we dus willen weten hoe toegankelijk de overheid was in de Bataafse tijd, kunnen we een goede eerste indruk krijgen door ons te richten op de verzoekschriften die bij het parlement werden ingediend. Daarbij mogen we ervan uitgaan dat als burgers hun weg wisten te vinden naar het nationale parlement in Den Haag, zij er hoogstwaarschijnlijk ook in slaagden verzoekschriften in te dienen bij lagere overheidslichamen.

Geografische spreiding

Het was in de tijd van de Bataafse Republiek dat in Nederland de eenheidsstaat werd ingevoerd. De voorganger van deze staat, de Republiek, was een statenbond van zeven soevereine gewesten. Binnen de Republiek waren er gebieden, de zogeheten Generaliteitslanden, die direct werden bestuurd door de Staten-Generaal in Den Haag. De inwoners van deze gebieden, waarvan de huidige provincie Noord-Brabant de belangrijkste was, waren ook vóór 1795 al gewend om zich voor veel zaken tot het bestuur in Den Haag te wenden. De meeste andere inwoners van de Republiek moesten vaker bij hun lokale of provinciale bestuur zijn.¹²

Gezien deze situatie kunnen we ons dus afvragen in hoeverre het nationale parlement dat in 1796 werd opgericht in Den Haag verzoekschriften ontving van burgers uit het hele land. Op kaart 1 zijn de verzoekschriften uit de dataset weergegeven per provincie.¹³ In de taartdiagrammen is daarbij een onderscheid gemaakt tussen individuele verzoekschriften en collectieve verzoekschriften. Onder collectieve verzoekschriften wordt hier verstaan: alle verzoekschriften met meer dan één indiener. Wanneer we de aantallen verzoekschriften per provincie afzetten tegen de bevolkingsgrootte per provincie in 1795 (kaart 2), kunnen we vaststellen dat in de provincie Holland het aantal petities flink hoger ligt dan we op grond van de bevolkingsgrootte zouden verwachten.¹⁴ Groningen en Drenthe daarentegen hebben een aanzienlijk kleiner aandeel in de totale hoeveelheid verzoekschriften dan op grond van hun inwonertal te verwachten zou

zijn.¹⁵ De overige provincies komen dichterbij in de buurt van hun verwachte aandeel.

Het relatief grote aandeel van Holland hoeft niet te verbazen. Niet alleen was het parlement gevestigd in deze provincie, maar Holland was ook de provincie met de hoogste bevolkingsdichtheid en de grootste economische bedrijvigheid. Van alle provincies waren Groningen en Drenthe het verst weg van Den Haag. Zij behoorden ook tot de dunst bevolkte delen van het land.¹⁶

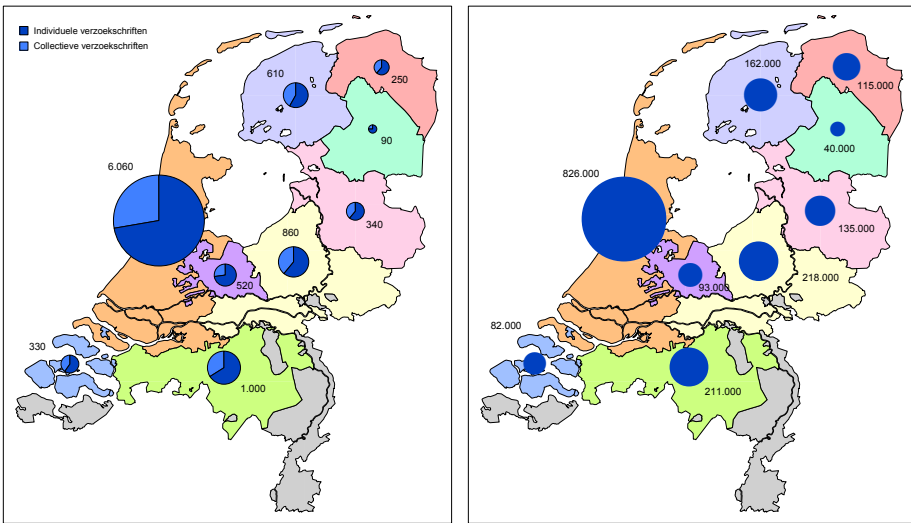
II

Belangrijker dan de ondervertegenwoordiging van deze twee gewesten en de oververtegenwoordiging van Holland is de vaststelling dat verzoekschriften wel degelijk werden ingediend vanuit alle provincies. Dit bevestigt het beeld van politieke participatie in de Bataafse tijd dat ook uit ander onderzoek blijkt.¹⁷

Wanneer we verder inzoomen, blijken er binnen de provincies wel verschillen te zijn, met name waar het gaat om de betrokkenheid bij collectieve verzoekschriften. Kaart 3 toont het aantal ondertekenaars van collectieve verzoekschriften per 1000 inwoners uitgesplitst naar plaats.¹⁸ Binnen provincies zien we plaatsen, en ook clusters van plaatsen, met relatief veel of juist weinig ondertekenaars. Veel ondertekenaars vallen onder meer te noteren in het zuiden van Holland en het westen van Brabant. Clusters met meer dan 100 ondertekenaars per 1000 inwoners vinden we in Holland bijvoorbeeld rondom Leiden, Delft en de Beemster, in Gelderland rondom Nijmegen, in Overijssel rondom Kampen en in het land van Cuijk in Brabant.

Daartegenover staan hele regio's waar volgens deze kaart helemaal geen collectieve verzoekschriften zijn ondertekend. Zo treffen we grote clusters van non-participatie aan in Noord-

Groningen, het westen van Zeeland, en een groot gebied in het midden van het land dat loopt van de dorpen ten westen van Utrecht naar het oosten, tot aan Twente en de Achterhoek. Met enige goede wil kunnen we zelfs een strook onderscheiden die loopt van het zuidwesten naar het noordoosten van het land. We vinden relatief vaker meer ondertekenaars in steden of de dorpen daaromheen. Steden zonder collectieve petitie aan het nationale parlement zijn er niet of nauwelijks. Omgekeerd kunnen we vaststellen dat het indienen van collectieve verzoekschriften zeker geen exclusief stedelijk fenomeen was. We zien

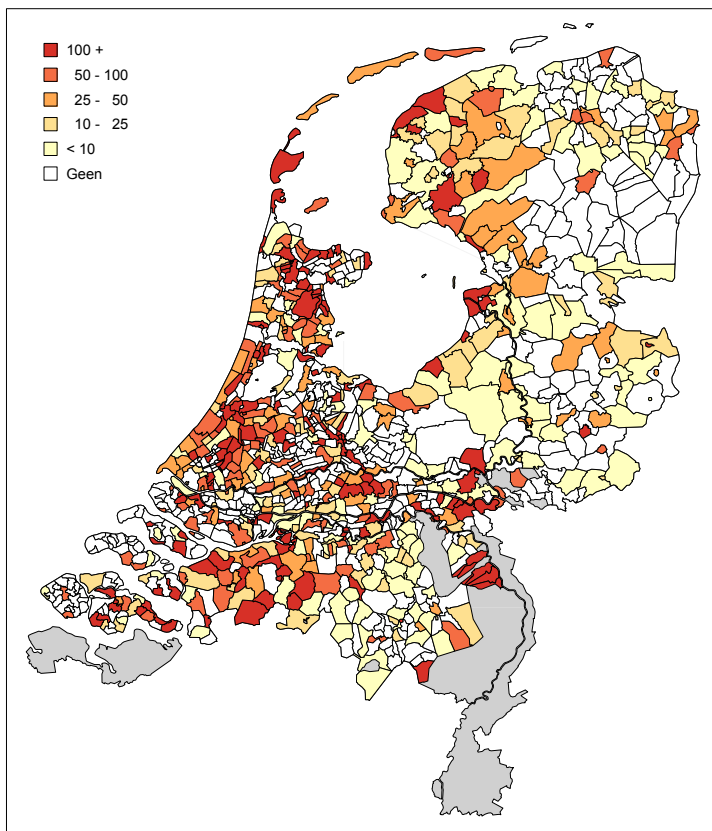


Kaart 1: aantal verzoekschriften ingediend bij het nationale parlement van de Bataafse Republiek per provincie, 1796-1801

Kaart 2: bevolkingsgrootte per provincie, Bataafse Republiek, 1795

wel degelijk ook clusters van plattelandsgemeentes met relatief veel ondertekenaars.

Het is niet eenvoudig om vast te stellen waarom in sommige plaatsen weinig of geen collectieve verzoekschriften werden ingediend en ondertekend. Het kan gaan om plaatsen met een relatief arme en laaggeletterde bevolking of een lage bevolkingsdichtheid. We mogen veronderstellen dat dit in een gebied als Drenthe het geval was. Daarnaast kan de non-participatie ook ideologisch van aard zijn geweest. Tegenwoordig wordt in dit verband wel gesproken van ‘afhakkers’: Nederlanders die hun vertrouwen in de overheid hebben verloren omdat zij zich beschouwen als slachtoffers van een falende overheid of sterk afwijkende denkbeelden hebben.¹⁹ Eerder onderzoek wijst erop dat hiervan in de Bataafse tijd onder meer sprake was in de meer rurale delen van Zeeland, waar de legitimiteit van het nieuwe bewind niet werd erkend.²⁰



13

Kaart 3: aantal ondertekenaars van collectieve verzoekschriften per 1000 inwoners naar plaats, Bataafse Republiek, 1796-1801

Collectieve toegang

We hebben het hier over *collectieve* verzoekschriften. Bij de hedendaagse discussie over de toegankelijkheid van de overheid denken we vooral aan individuele burgers die niet uit de voeten kunnen met DigiD of verdwalen in het woud van uitvoeringsinstanties. Als we zoeken naar historische parallellen, dringt de praktijk van het indienen en behandelen van individuele rekestten zich als eerste op. Wanneer we ons hiertoe beperken, zouden we echter een hedendaagse norm projecteren op het verleden. Deze norm is dat we ons voor veel zaken, uit overwegingen van privacy

of fraudegevoeligheid of omdat de systemen nu eenmaal zo zijn ingericht, individueel tot de overheid verhouden. In de tijd van de Republiek, en ook nog in de Bataafse tijd, gold wat dit betreft een heel andere norm. Dat wil niet zeggen dat het ongebruikelijk was om je individueel tot de overheid te verhouden. Het overgrote merendeel van de verzoekschriften die zijn ingediend bij het Bataafse parlement heeft slechts één indiener. Als we daarentegen bekijken hoeveel mensen een collectief verzoekschrift hebben ondertekend, gaat het om een veelvoud daarvan.

Laten we dit eens concreet proberen te maken aan de hand van een voorbeeld: verzoeken om uitstel van betaling van belastingen en om kwijtschelding van boetes die waren opgelegd vanwege het te laat betalen van belastingen. We komen in de dataset vele tientallen van zulke verzoekschriften tegen. De indieners zijn afkomstig uit het hele land. In de verzoekschriften voeren de indieners uiteenlopende redenen aan waarom zij niet op tijd aan hun betalingsverplichtingen hadden kunnen voldoen. Een weduwe uit Steenbergens betoogde dat haar overleden man haar nooit had betrokken bij hun financiën, en dat zij zich dus van geen kwaad bewust was geweest.²¹ Een 77-jarige man uit Ossendrecht klaagde dat de belastingontvanger zijn termijnbetaling niet in ontvangst had willen nemen omdat hij iets te laat was geweest.²² Een vrouw uit De Rijp was door hevige reuma niet in staat geweest de plek te bereiken waar het geld was opgeborgen door haar man, die zelf een beroerte had gehad. Ze had een doktersverklaring bijgevoegd waarin dit werd bevestigd.²³

Deze drie verzoekers wisten blijkbaar hoe ze de indiening van een dergelijk individueel rekest moesten organiseren. Ze ondertekenden het verzoekschrift persoonlijk, maar schreven het niet zelf. Bij de verzoekschriften waren dus ten minste twee mensen betrokken geweest, en in één geval nog een derde persoon, namelijk de dokter. De namen van de opstellers van de verzoekschriften worden niet vermeld. We kunnen vermoeden dat het hier ging om professionele schrijvers zoals notarissen. Hun betrokkenheid blijkt gebruikelijk te zijn bij dit type rekest: het handschrift van de opsteller en dat van de ondertekenaar komen vrijwel nooit overeen. Vanuit hedendaags perspectief lijkt het vanzelfsprekend dat verzoekschriften die te maken hebben met het niet tijdig voldoen



Notaris Wernerus Köhne met zijn knecht, 1787. Schilderij door Wijbrand Hendriks. Rijksmuseum

aan betalingsverplichtingen individueel of eventueel per huishouden worden ingediend; burgers zijn immers individueel belastingplichtig. Je kunt je belastingen laten doen door iemand anders, en er zijn professionals die de belastingen doen van meerdere bur-