



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Windvanen : Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse restauratie (1813-1820)**

Lok, M.M.

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Lok, M. M. (2009). *Windvanen : Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse restauratie (1813-1820)* Amsterdam: Bert Bakker

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

## 1 Het oude bestuur en het nieuwe regime

### Une situation difficile

November 1813 was een onzekere tijd voor Cornelis Felix van Maanen (1769-1846). De wereld waarmee de president van het keizerlijk Hof in Den Haag vertrouwd was, viel uiteen. Aan het Napoleontische keizerrijk in de Hollandse departementen was na meer dan drie jaar Inlijving bij Frankrijk een einde gekomen. Op 15 november verliet gouverneur-generaal Charles-François Lebrun, hertog van Plaisance, het gebied waarover hij sinds 1810 als plaatsvervanger van de keizer had geheerst. Veel Franse ambtenaren volgden hem. Vrouwen en kinderen waren al eerder huiswaarts gezonden. Met huisraad en bezittingen op karren trokken de Franse ambtenaren via Utrecht en Gorkum naar het zuiden. De angst voor de binnenvallende Russische Kozakken dreef hen voort. Alleen een Frans leger onder leiding van generaal Gabriel-Jean-Joseph Molitor bleef in Utrecht achter. Wat enkele jaren eerder nog ondenkbaar had geleken, was gebeurd: het schijnbaar onoverwinnelijke Keizerrijk van het militaire genie Napoleon Bonaparte was gebroken. De Nederlandse provinciën hadden hun zelfstandigheid teruggekregen.<sup>1</sup>

Als trouwe steunpilaar van het Keizerrijk was de Nederlander Van Maanen weinig verheugd over de val van het napoleontische gezag. In het ontstane machtsvacuüm zou het volk aan het plunderen kunnen slaan, zo vreesde hij. Een algemene chaos dreigde. Nog minder te spreken was de president van het keizerlijk Gerechtshof over het eigengereide optreden van enkele Haagse regenten die op eigen initiatief en in naam van de Prins van Oranje het herstel van de onafhankelijkheid hadden uitgeroepen. Nog dagen na het vertrek van de Franse burgerlijke autoriteiten bleef Van Maanen rapporteren aan de keizerlijke minister van Justitie in Parijs. Alleen de aankomst van de bereden Kozakken op het Malieveld in Den Haag deed hem inzien dat zijn loyaliteit aan de Franse keizer niet meer realistisch was. Alsof er geen politieke omwenteling had plaatsgevonden, bleef Van Maanen echter onverstoort zijn werkzaamheden op het gerechtshof voortzetten. De omstandigheden waaronder hij dit moest doen, waren moeilijk. Het ontbreken van een onbetwiste legitieme soevereine macht in wiens gezag hij kon rechtspreken, was de rechtlijnige jurist een gruwel. Daarnaast was het uiteraard onzeker welke gevolgen de regimewisseling voor Van Maanen persoonlijk zou hebben. Zou

zijn loyaliteit aan Napoleon hem aangerekend worden? Betekende de omwenteling het einde van zijn publieke carrière?

De aankomst op 30 november 1813 van Willem Frederik, de Prins van Oranje, op het Scheveningse strand, maakte een einde aan Van Maanens onzekerheid. Tot zijn grote opluchting werd hij door de prins herbenoemd als president van het Hof. Hij kon zijn functie blijven uitoefenen. Daarnaast werd hij uitgenodigd om deel te nemen aan de vergaderingen van de kabinetsraad. Ook nam hij zitting in de commissie die een grondwet voor de nieuwe staat zou gaan ontwerpen. Hij werd daarmee de hoogste juridische gezagsdrager van het nieuwe regime. Het legitieme gezag was hersteld en hij had de politieke omwenteling overleefd.

Het zou nog tot april 1814 duren voordat het Napoleontische keizerrijk ook in Frankrijk ophield te bestaan. De intocht van tsaar Alexander I aan het hoofd van de geallieerde troepen op 31 maart in Parijs betekende feitelijk het einde van het napoleontische bewind. Op 11 april deed de keizer onvoorwaardelijk afstand van de troon. Op 3 mei hield de broer van de onder de guillotine omgekomen Lodewijk XVI als 'Lodewijk XVIII par grace de dieu, roi de France et de Navarre' zijn feestelijke intocht in de Franse hoofdstad. Net als de Prins van Oranje was hij uit ballingschap in Groot-Brittannië weer in zijn oude vaderland teruggekeerd. De val van het Empire luidde een periode van grote onzekerheid in voor de napoleontische elite. Hoe zou de teruggekeerde dynastie van de Bourbons, die over het prerevolutionaire Frankrijk had geregeerd, omgaan met de dienaren van hun verslagen vijand? Zouden de napoleontische bestuurders zich kunnen handhaven na de regimeverandering?

Een van degenen die zich zorgen maakten over zijn positie was de jurist Etienne-Denis Pasquier (1767-1862). Pasquier was lid van de napoleontische Conseil d'Etat (de Staatsraad) en bekleedde sinds 1810 de belangrijke post van prefect van politie van Parijs. Net als Van Maanen zou Pasquier de val van het Empire politiek overleven. Dankzij zijn contacten met de minister van Binnenlandse Zaken van het nieuwe bewind, kreeg hij het ambt van directeur-generaal 'Ponts-et-Chaussées', een technocratische post in de politieke luwte. Later zou Pasquier de functies van minister van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken in het Restauratiebewind vervullen. In zijn *Mémoires* beschrijft hij zijn opluchting achteraf, nadat hij de regimeverandering goed doorstaan had: 'Il n'est pas d'époque dans ma vie où je me sois senti plus heureux qu'à celle où me voici parvenu; je sentais par-dessus tout l'extrême jouissance d'être sorti sans encombre d'une situation difficile, périlleuse même.'<sup>2</sup>

De vrees van Van Maanen en Pasquier voor hun positie na de ineenstorting van het napoleontische regime leek niet onterecht. De architecten van de Restauratiemonarchie, die in Frankrijk en in de Lage Landen de plaats

van het Empire zou gaan innemen, werden bij de opbouw van de nieuwe monarchieën geïnspireerd door het vaderlandse verleden. ‘De oude tijden komen wederom’ was het motto van de leiders van de Nederlandse opstand tegen het napoleontische gezag.<sup>3</sup> De leiders van de nieuwe regimes probeerden de breuk met de geschiedenis die de Revolutie en het Napoleontische tijdvak in hun ogen had veroorzaakt, te helen. De term waarmee historici het post-Napoleontische tijdvak in de jaren na de val van het Empire tot de revoluties van 1830 of 1848 aanduiden is ‘Restauratie’. Met deze term wordt het herstel van prerevolutionaire heersersfamilies – zoals de Bourbons en de Oranjes – op de tronen van verschillende Europese landen aangeduid. De benaming staat in bredere zin voor de terugkeer van prerevolutionaire politieke symbolen en gebruiken.<sup>4</sup> De term ‘Restauratie’ werd vooral achteraf aan het tijdvak gegeven. Nederlandse tijdgenoten zelf omschreven de val van het Empire en de vestiging van de monarchie eerder met de termen ‘revolutie’ en ‘omwenteling’. In Franse pamfletten werd eveneens gesproken van een ‘heureuse révolution’.<sup>5</sup> In de Nederlandse situatie werd de terugkeer van de Prins van Oranje aangeduid met de bijbelse term ‘verlossing’.<sup>6</sup>

Het feit dat de postnapoleontische staten een ‘restauratie’ van de prerevolutionaire situatie pretendeerden na te streven, verhinderde niet dat de prominente bonapartisten Van Maanen en Pasquier belangrijke posities kregen in de nieuwe orde. Zijn de voorbeelden van Van Maanen en Pasquier uniek, of is er een breder patroon van bestuurlijke continuïteit te constateren in de overgang van het Napoleontische keizerrijk naar de Restauratiemonarchie in Frankrijk en in de Lage Landen? Hoe werd het overstappen van hoge ambtsdragers van het in diskrediet geraakte Napoleontische rijk naar de nieuwe regimes gelegitimeerd? En welk resultaat had de bestuurlijke continuïteit? Op deze vragen wordt in deze studie een antwoord gegeven.

## Regimeverandering en bestuur

### *Overgangspolitiek*

De situatie waarin Van Maanen zich in november 1813 en Pasquier zich in maart 1814 bevonden, is vergelijkbaar met andere momenten in de Europese geschiedenis waarop een machtsvacuüm ontstond na ineenstorting van het politieke bestel. Ook op andere momenten in de geschiedenis maakten bestuurders van het oude regime zich zorgen over hun positie na een politieke omwenteling. De jaren 1813-1815 in de Lage Landen en Frankrijk zouden als een periode van ‘overgangspolitiek’ getypeerd kunnen worden. Perioden van overgangspolitiek onderscheiden zich volgens de Nederlandse politoloog en historicus Ido de Haan van perioden van ‘gewone politiek’ doordat politieke ontwikkelingen zich op dat moment in een versneld tempo voltrek-

ken. Op deze momenten valt, als gevolg van een oorlog of interne geweldadige strijd, de politieke ordening van een gegeven samenleving uiteen en is de inrichting van de staat onbestemd. De legitimiteit staat ter discussie. Het politieke systeem wordt, om in natuurkundige metaforen te spreken, als het ware 'vloeibaar'. In een situatie van overgangspolitiek krijgt een nieuwe politieke ordening vorm. De periode van overgangspolitiek eindigt wanneer opnieuw een min of meer stabiel stelsel is gevestigd met breed geaccepteerde politieke spelregels: de politiek is dan weer hard geworden.<sup>7</sup>

Politieke transities trekken de laatste decennia de aandacht van politieke wetenschappers.<sup>8</sup> Doorgaans bestuderen zij slechts contemporaine transitie die uitmonden in een democratisch stelsel. Te denken valt hierbij aan de transitie in Zuid-Amerika, Zuid-Afrika en de voormalige communistische landen in Oost-Europa. In deze studie wordt de oudere transitie van 1813-1815 ook vanuit het perspectief van overgangspolitiek bestudeerd. Uiteraard is de historische context van een vroegnegentiende-eeuwse omwenteling anders dan die in de late twintigste eeuw. Ideologieën en staatsinstellingen zijn bijvoorbeeld in de post-Napoleontische tijd nog veel minder ontwikkeld dan in de twintigste eeuw. Toch zijn ook in de oudere transitie vergelijkbare mechanismen te observeren als in de contemporaine omwentelingen. Het vraagstuk van het oude bestuur keert in alle politieke overgangen terug.

Een van de grote problemen bij het onderzoeken van perioden van overgangspolitiek is het bepalen van het begin- en eindpunt. Bekend is de uitspraak van de historicus Hermann von der Dunk dat iedere tijd een overgangstijd is. De historici Ernst Kossmann en Niek van Sas hebben betoogd dat de periode vanaf 1780, en wellicht zelfs van 1750 tot 1850, één grote overgangstijd in de Nederlandse geschiedenis vormt. In deze eeuw ontwikkelde Nederland zich van een particularistische en corporatistische Ancien Régime-samenleving tot een nationale eenheidsstaat met bijbehorend nationaal gevoel. De Franse historicus François Furet heeft betoogd dat de Franse Revolutie eigenlijk van 1770 tot de consolidatie van de Derde Republiek in 1880 duurde. Pas toen werd de strijd tussen het Ancien Régime en de republiek beslecht.<sup>9</sup> Binnen deze langere perioden van overgang kunnen kortere perioden van transitie onderscheiden worden. De door Furet, Kossmann en Van Sas beschreven overgangperioden bestaan uit een opeenvolging van kortere omwentelingen. De transitie van Napoleontisch keizerrijk naar Restauratiemonarchie was een van die omwentelingen. In de jaren van 1813 tot 1815 werd, meer dan in voorgaande of nakomende jaren, het lot van de Franse en Nederlandse geschiedenis bepaald.

#### *Bestuur en overgangspolitiek*

In tijden van overgangspolitiek is voor het burgerlijke bestuur een speciale rol weggelegd. De omgang van het nieuwe regime met de oude bestuurselite

is een bepalende factor voor het succes van de totstandkoming van een nieuw legitiem politiek systeem.<sup>10</sup> Het uitsluiten van de oude elite kan tot verre-gaande politieke instabiliteit leiden omdat het nieuwe bewind ervaren gezagsdragers hard nodig heeft voor de opbouw van staat en samenleving. Ook creëert het nieuwe bewind door uitsluiting een permanente en potentieel gevaarlijke oppositie. Daartegenover staat dat de incorporatie van beeld-bepalende gezagsdragers van het – in diskrediet geraakte – oude bewind de legitimiteit van de nieuwe orde ernstig kan aantasten. Juist door zuivering en berechting van leden van het oude bestuur kan het nieuwe regime het geschokte vertrouwen in de rechtsorde herstellen.<sup>11</sup>

Daarnaast vormt het bestuur in tijden van een diepgaande gezagscrisis van de politieke leiders een belangrijke factor van continuïteit. Door de ineens-torting van het politieke systeem wordt het bestuur de enige overgebleven vertegenwoordiger van de publieke orde. De burgerlijke bestuurders zijn – in ieder geval in hun eigen ogen – de enigen die de belangen van het volk nog kunnen behartigen. Toen bijvoorbeeld na de Duitse inval in 1940 de monarchie, de volksvertegenwoordiging en de regering als effectieve macht-hebbers verdwenen, zag het Nederlandse burgerlijke bestuur voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd in het regelen van de voedseldistributie, het aanknopen van contacten met de Duitse bezetter en de organisatie van her-stelwerkzaamheden.<sup>12</sup> Ook in de jaren 1813-1815 meenden bestuurders als Pasquier en Van Maanen dat zij verantwoordelijk waren voor het welzijn van de bevolking in tijden waarin het politieke systeem niet meer functioneerde.

Ten slotte kan het overheidsapparaat zich in tijden van grote maatschap-pelijke polarisatie presenteren als een schijnbaar onpartijdig alternatief voor de strijdende politieke stromingen. Het bestuur bood naar eigen zeggen technocratische oplossingen in plaats van ideologische strijd. Op welke wijze het thema van bestuur en overgangspolitiek gestalte kreeg in de omwente-ling van 1813-1815 in de Lage Landen en in Frankrijk, is het onderwerp van de volgende hoofdstukken.

## De napoleontische erfenis

### *Visies op de Restauratie*

De rol van napoleontische bestuurders in de Restauratiemonarchie is tot nu toe in de Nederlandse en Franse geschiedschrijving onderbelicht gebleven. Politiek historici bezien de vestiging van de Restauratieregimes over het algemeen vanuit drie invalshoeken: die van de internationale betrekkingen, van de monarchie en van het parlement. De ontwikkeling van het internationale systeem in de nasleep van het Congres van Wenen heeft altijd veel interesse van historici gehad.<sup>13</sup> Tijdens het Congres van Wenen in 1814 en 1815 be-

sloten de grootmachten over de postnapoleontische staatkundige inrichting van Europa. De Restauratiemonarchieën worden in deze visie vooral gezien als producten van internationale besluitvorming. In de nasleep van Wenen ontstond een systeem van regelmatige bijeenkomsten van de grootmachten, waarin zij de conflicten en spanningen op diplomatieke wijze poogden op te lossen. Nieuwe diplomatieke gebruiken werden hiervoor ontwikkeld. De ontwikkeling van de internationale betrekkingen tijdens de Restauratie heeft niet de minste historici aangetrokken.<sup>14</sup>

De monarchie mag zich eveneens in de belangstelling van historici verheugen. De monarchie vormde het dominerende element in het Restauratiebestel. Centraal staat hierbij de vraag in hoeverre de Restauratiemonarchie een innovatie was of de terugkeer naar het prerevolutionaire bestel betekende. De Franse monarchie van het Restauratietijdvak verschilde op belangrijke aspecten van die van vóór de Revolutie. Er werden pogingen ondernomen om het principe van de monarchie met dat van de nationale soevereiniteit te verenigen. Ook werd de monarchie vormgegeven door middel van een constitutie, bij uitstek een erfenis van het revolutionaire tijdvak. De verbeelding van het koningschap veranderde. Het koninklijk gezin werd voortaan weergegeven als een huisgezin met de koning als een zorgzame huisvader aan het hoofd van zijn gezin en van de natie.<sup>15</sup> Naast de monarchie keerden ook andere elementen uit het Ancien Régime, die tijdens de Revolutie waren afgeschaft, na de val van het Empire terug. Te denken valt bijvoorbeeld aan de adel. Ook hier is het de vraag of het herstel van oude instellingen een vernieuwing of een Restauratie betrof.

Ten slotte worden politiek historici aangetrokken tot het Restauratietijdvak vanwege de ontwikkeling van het parlementaire stelsel. Hoewel de moderne Europese parlementen pas in de tweede helft van de negentiende eeuw in het centrum van de politieke macht zijn gekomen, waren er tijdens de Restauratie al aanzetten tot die ontwikkeling. Het parlement opereerde in het tijdvak 1814-1848 nog in de schaduw van de monarchie. Toch zien we in deze periode juist ook het emancipatiestreven van de parlementariërs. Begrippen als ministeriële verantwoordelijkheid werden tijdens de Restauratieperiode ontwikkeld. In samenhang met de ontwikkeling van het parlement was het Restauratietijdvak ook een cruciale periode voor de ontwikkeling van politieke ideologieën. Tijdens de Restauratie werden stromingen als het liberalisme, het conservatisme, het radicalisme en het republicanisme verder uitgedacht en gevormd.<sup>16</sup> De Restauratie heeft in deze visie vooral de functie van politiek en parlementair laboratorium.

Opvallend weinig aandacht kreeg tot nu toe de uitvoerende macht, het bestuur.<sup>17</sup> Onderzoekers die zich bezighouden met het bestuur in de vroege negentiende eeuw, richten zich hoofdzakelijk op de structuur en de administratieve processen van de overheidsdiensten, de positie van de ambtenaar en

de interne ministeriële cultuur, en niet op de rol van het bestuur in de overgang van het oude naar het nieuwe regime.<sup>18</sup>

*De napoleontische erfenis*

Een andere visie op de Restauratiemonarchie wordt gegeven in de bundel *Napoleon's Legacy* (2000), samengesteld door de Britse historici David Laven en Lucy Riall. In deze bundel laten historici uit diverse Europese landen zien dat de napoleontische erfenis van de gecentraliseerde bureaucratie en de bestuurselite die er leiding aan gaf, een belangrijk thema vormde bij de vestiging van de Restauratiemonarchie. De omgang met de napoleontische bestuurlijke erfenis bepaalde volgens Laven en Riall in hoge mate de vorm die de postnapoleontische reconstructie in de verschillende Europese landen zou krijgen.<sup>19</sup>

Het napoleontische bestuur vormde een hoogtepunt in de ontwikkeling van de staatsbureaucratie, die in de meeste Europese landen al veel langer gaande was. Napoleon bouwde in belangrijke mate voort op vernieuwingen die tijdens het Ancien Régime en vooral tijdens de Franse Revolutie hadden plaatsgevonden. Onder Napoleon was de staatsmacht echter groter dan ooit tevoren: traditionele obstakels die de machtscentralisatie tijdens het Ancien Régime hadden verhinderd, werden tijdens de Revolutie en het Keizerrijk opgeruimd. Napoleon creëerde in het eerste decennium van de negentiende eeuw een hiërarchisch, uniform en rationeel bestuursstelsel. Dit bestuursstelsel werd door de stichting van het Empire over het grootste deel van het Europese continent verspreid. Van Hamburg tot Italië en van Spanje tot Polen werden dezelfde instellingen en procedures ingevoerd. Het napoleontische bestuur had een sterk technocratisch karakter. Bestuurders werden behalve op hun sociale status ook geselecteerd op hun vaardigheden, kennis en loyaliteit. Hoewel de achtergrond van de leden van de bestuurselite uiteenliep, deelden zij een zeker esprit de corps. De napoleontische bestuurselite was geen exclusief Frans verschijnsel: leidende figuren uit de geïncorporeerde landen gingen tot in de hoogste bestuurslagen deel uitmaken van de bestuurselite van het multinationale Keizerrijk.

Tijdens de Restauratie werd in de verschillende landen een poging gedaan om het napoleontische staatsapparaat als kind van de Revolutie en het monster Napoleon te ontmantelen. Reactionaire regimes in Spanje en in Piedmont deden pogingen om terug te keren naar het Ancien Régime.<sup>20</sup> In de meeste Europese landen echter kozen de heersers ervoor om een deel van de napoleontische erfenis te behouden. De individuele overtuiging van de persoon van de heerser was volgens Laven en Riall een belangrijke factor bij de overweging welk deel van het napoleontische bestuur gehandhaafd bleef. Daarnaast vormen de allianties en conflicten van de verschillende elites in de Restauratiestaten een belangrijke verklaring voor de wijze waarop de napo-



leontische erfenis in de nieuwe orde werd geïncorporeerd. De duur van de napoleontische overheersing en de aard van de oorlogen speelden eveneens een belangrijke rol bij het overleven van het napoleontische bestuur. De Europese regimes die na 1814 onder meer in Frankrijk, Italië, Spanje, Polen en de Duitse landen werden gecreëerd, gingen elk op hun eigen wijze met de napoleontische erfenis om. De grote diversiteit tussen de Europese landen is volgens Laven en Riall opvallend. Een overeenkomst tussen de landen is dat de omgang met de napoleontische erfenis – afwijzing, omarming of iets daartussenin – van cruciaal belang was voor de vorm die de nieuwe Restauratieregimes zouden aannemen.<sup>21</sup>

Het Koninkrijk der Nederlanden schittert echter door afwezigheid in *Napoleon's Legacy*. Deze omissie is wellicht symbolisch voor de afwezigheid van de Nederlandse casus in het internationaal vergelijkende onderzoek naar de napoleontische en postnapoleontische periode. Deze studie hoopt deze leemte te vullen.

#### *Legitimatie en perceptie*

De legitimatie en de perceptie van de napoleontische erfenis in de Restauratie blijft in *Napoleon's Legacy* en in veel andere studies naar het overleven van het imperiale bestuur na 1814 echter onderbelicht. Een eerste lacune in veel studies is de politiek van 'het vergeten' waarmee het Restauratiebewind het ambtelijk overleven van de napoleontische bestuurders legitimeerde. In 1814 werd het recente revolutionaire en napoleontische verleden in de officiële politiek noch veroordeeld noch geprezen, maar genegeerd. De beste wijze om na de Revolutie opnieuw stabiliteit te krijgen was in de ogen van de nieuwe heersers het vergeten van het recente verleden. Door het officiële 'vergeten' was het mogelijk voor de Restauratieregimes om bekende bonapartisten als Van Maanen en Pasquier op hoge posities te plaatsen, zonder zichzelf daarmee in diskrediet te brengen. De nieuwe regimes in Frankrijk en in de Nederlanden gingen hier elk op eigen wijze mee om.

Het *oubli* (vergeten) in de Franse Restauratie is onder meer beschreven door de Amerikaanse historica Sheryl Kroen die de verschillende Franse visies op de omgang met het verleden tussen 1814 en 1830 beschreef. De katholieke bekeringsmissies in de Franse steden en op het platteland probeerden juist de gebeurtenissen van het revolutionaire tijdperk publiekelijk te herinneren, in de hoop de Franse bevolking tot boetedoening en daarmee het afzweren van de revolutionaire ideeën te bewegen. De lokale overheden vreesden echter dat door het oproepen van het revolutionaire verleden opnieuw conflicten tussen pro- en antirevolutionairen zouden uitbreken. Zij wensten omwille van de stabiliteit een einde aan alle herinnering van het recente verleden.

De wijze waarop het vergeten in de Nederlandse situatie werd vormgege-

ven is een nog relatief weinig onderzocht onderwerp. De meeste Nederlandse historici volgen het oordeel van Pieter Geyl dat het recente verleden na 1813 eenvoudigweg werd ‘vergeven en vergeten’.<sup>22</sup> Dit oordeel doet echter weinig recht aan het cruciale belang en het complexe karakter van het vergeten in de Nederlandse Restauratie. De Amsterdamse historicus Niek van Sas stelt dat het verleden na 1813 ‘met stilte’ omgeven werd, maar meent ook dat de term ‘collaborateur’ van toepassing is op de meest notoire Fransgezinden.<sup>23</sup> De Nederlandse historicus Jeroen van Zanten stelt het succes van het Nederlandse vergeten ter discussie. Hij meent dat de partijstrijd die de Nederlandse samenleving vanaf de Republiek verdeelde, na 1813 niet eindigde, maar doorwerkte in de Restauratiesamenleving.<sup>24</sup>

Een tweede lacune in veel studies naar de napoleontische erfenis is de taal waarin in de publieke opinie over de napoleontische bestuurders werd gesproken. De Franse historicus Pierre Serna heeft beschreven hoe in de jaren na 1814 de ambtsdragers die onder verschillende regimes hadden gediend in de publieke opinie werden omschreven als ‘girouettes’ (windvanen).<sup>25</sup> Net als deze vlaggetjes zouden de publieke figuren met elke politieke wind meedraaien. In de eerste jaren van de Restauratie werd een aantal ‘woordenboeken van windvanen’ met bijbehorende afbeeldingen in grote oplage gepubliceerd. In deze woordenboeken werd op schijnbaar neutrale wijze het politieke verleden van de prominente figuren uit de Restauratiesamenleving weergegeven. Op voor de betrokkenen pijnlijke wijze werden de loyaliteitsverklaringen van politici, kunstenaars, wetenschappers en militairen aan de verschillende regimes uit het Ancien Régime, de Revolutie, de Napoleontische tijd en de Restauratietijd achter elkaar gezet. Voor iedere politieke ‘draai’ die de windvaan tijdens zijn carrière had gemaakt, kreeg hij achter zijn naam een vlaggetje getekend. Prominente windvanen als Charles-Maurice de Talleyrand en Joseph Fouché hadden wel twaalf vlaggetjes achter hun naam staan. Door het achter elkaar zetten van de verschillende draaien van de ambtsdragers werd een beeld verkregen van de Franse elite als opportunisten. Dit herinneren aan politieke daden onder voorafgaande regimes was in directe tegenspraak met het vorstelijke oubli.

De windvanenwoordenboeken maken deel uit van een breder discours over de girouettes dat in de eerste jaren van het Franse Restauratiebewind werd gevoerd. Hoewel de metafoor van de windvaan voor de Restauratie-elite afkomstig was van verbitterde revolutionairen en bonapartisten, werd ze overgenomen door reactionaire critici van de strategie van het vergeten van het Restauratiebewind. Inmiddels zijn er verschillende belangrijke studies over het antiwindvanendiscours in Frankrijk verschenen, maar voor het Koninkrijk der Nederlanden is dit nog niet gebeurd. Werd er in de Nederlandse publieke opinie ook kritiek uitgeoefend op de politiek van het vergeten door Willem I? Ontstond er in de Nederlandse context ook een dergelijk discours

om mannen als Cornelis Felix van Maanen mee aan te duiden?

Een derde lacune in *Napoleon's Legacy* zijn de rituelen waarmee de transitie van imperiaal bestuurder naar dienaar van de Restauratiemonarchie gepaard ging. Hoe zag deze bestuurlijke rite de passage van ambtsdragers als Van Maanen en Pasquier in 1813-1815 eruit? De Nederlands-Franse antropoloog Arnold van Gennep stelde in zijn klassieke studie *Les rites de passage* uit 1909 dat overgangsruten uit drie fasen bestaan: de rituelen van scheiding, de rituelen van de transitie en de rituelen van incorporatie.<sup>26</sup> Een dergelijk patroon is ook terug te vinden in de bestuurlijke rite de passage van de napoleontische bestuurder in 1815. Door middel van een adhesiebetuiging aan het nieuwe bewind, maakte de bestuurder duidelijk dat hij zich niet meer gebonden achtte aan zijn eed van trouw aan zijn oude meester Napoleon. Hij nam hiermee afscheid van de oude situatie. Het was echter onzeker of het nieuwe Restauratiebewind zijn loyaliteit zou accepteren en hem een ambt zou aanbieden. Aan de onderzekerheid van de ambtsdrager, de periode van transitie, kwam een einde door het afleggen van een eed aan de nieuwe heerser in een openbare eedceremonie. De eed was de tweede stap van de bestuurlijke rite de passage van 1815. Franse historici hebben het belang van de eed voor het politieke bestel in de eerste helft van de negentiende eeuw benadrukt.<sup>27</sup> Maar hoe belangrijk was de eed in de Nederlandse Restauratie? Om de loyaliteit van de napoleontische bestuurders te garanderen, werden zij door Lodewijk XVIII en Willem I beloond met adellijke titels en opname in ridderorden. Deze beloningsmechanismen kunnen, om met Van Gennep te spreken, gezien worden als rituelen van incorporatie van de bestuurder van het oude bewind in het nieuwe regime.

Een vierde en laatste lacune in de bestaande historiografie is de mentaliteit van de napoleontische bestuurder. De Franse filosoof Michel Foucault heeft de opkomst van de 'gouvernementaliteit', de moderne regerings- of bestuurlijke mentaliteit, vanaf de achttiende eeuw beschreven. Deze mentaliteit was bepalend voor de wijze waarop de overheid zichzelf legitimeerde, haar geweldsmonopolie hanteerde en op ontwikkelingen in de samenleving reageerde. Deze nieuwe regeringsmentaliteit hing samen met de ontwikkeling van staatsapparaten en de toegenomen rol van kennis in de bestuurspraktijk, met als doel een grotere controle en disciplineren van de bevolking te bereiken. In hoeverre pasten Pasquier en Van Maanen in deze ontwikkeling van de moderne bestuurs- of staatsmentaliteit? Welke rol speelde de omwenteling van 1813-1815 in de ontwikkeling van het moderne bestuur dat autonoom van het heersende regime opereert? In hoeverre waren de vroege Restauratiestaten en hun ambtsdragers voorbeelden van de 'governmentalization' van de staat?<sup>28</sup>

In deze studie naar napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse Restauratie wordt institutioneel en prosopografisch onderzoek ver-

enigd met de conceptuele en discursieve studie van de windvaan. Deze verschillende aspecten blijven in de bestaande studies mijn inziens te veel van elkaar gescheiden. Zo is kwantitatief prosopografisch onderzoek noodzakelijk om inzicht te krijgen in de omvang van de problematiek van de napoleontische bestuurders in de Restauratiemonarchie. Daarnaast vormen het vergeten, het discours over de windvaan, de rituelen van de transitie en de bestuurlijke mentaliteit belangrijke maar veelal onderbelichte aspecten van de legitimatie en perceptie van de napoleontische erfenis tijdens de Restauratie. Door verschillende invalshoeken en onderzoeksmethoden te combineren wordt de windvaan van 1815 in al zijn facetten belicht.

#### *Het betoog*

De combinatie van verschillende onderzoeksmethoden is terug te vinden in de opzet van dit boek. In hoofdstuk twee wordt eerst de bredere politieke context van de val van het Napoleontisch keizerrijk en de vestiging van de Restauratiemonarchie beschreven. De omwenteling van 1813-1815 en haar nasleep in de Lage Landen en Frankrijk worden vanuit een vergelijkend perspectief geanalyseerd. Na een historiografische schets wordt ingegaan op de voorgeschiedenis van beide Restauratieregimes tijdens het Ancien Régime, de Revolutie en de Napoleontische tijd. De val van het Keizerrijk leidde in beide landen tot een machtsvacuüm. Hoe kwam na deze ‘vacance du pouvoir’ een nieuwe orde tot stand? Welke rol speelden de internationale en binnenlandse ontwikkelingen? In beide landen werd een voorlopig bewind opgericht dat de terugkeer van de oude dynastieën van de Oranjes en de Bourbons voorbereidde. Wat waren de verschillen en overeenkomsten tussen dit Nederlandse en Franse voorlopige bestuur? Hoe verliep het constitutionele proces? Welke gevolgen had de onverwachtse terugkeer van Napoleon in 1815 uit Elba voor het proces van regimevorming in beide landen? Welke rol speelden, ten slotte, de napoleontische bestuurders in de regimewisselingen?

In het derde hoofdstuk zal nader ingegaan worden op de institutionele en personele erfenis van het Keizerrijk in de twee Restauratiestaten. Allereerst wordt een schets gegeven van de theorie en praktijk van het napoleontische bestuur, de habitus van ambtsdragers als Van Maanen en Pasquier. Vervolgens wordt onderzocht welke gevolgen de omwenteling had voor de napoleontische instellingen. In de bundel van Laven en Riall wordt over de institutionele continuïteit slechts in algemene termen gesproken. Hier zal het vraagstuk van de institutionele continuïteit tussen Empire en Restauratiemonarchie in detail onderzocht worden aan de hand van vier centrale staatsinstellingen: de Raad van State, de Staatssecretarie in het Koninkrijk der Nederlanden, de Conseil d’Etat en de Secrétairerie d’Etat in Frankrijk. Sliep Lodewijk XVIII in de beroemde woorden van Joseph Fouché inderdaad

‘in het bed van Napoleon’? En moest Willem I na zijn landing op het Scheveningse strand een staatsapparaat uit het niets creëren of bouwde hij voort op de napoleontische erfenis?

In het politieke bestel van het Restauratietijdvak waren het niet de instituties, maar de personen die de toon aangaven. In hoeverre overleefden de napoleontische bestuurders de ineenstorting van het Empire? Vormen de voorbeelden van Pasquier en Van Maanen uitzonderingen of zijn ze juist exemplarisch? Door middel van een prosopografische analyse van de Nederlandse en Franse staatsraden en ministers worden kwantitatieve uitspraken gedaan over de omvang van de personele continuïteit tussen Empire en Restauratie. Onderzocht wordt in hoeverre de bestuurders van de Restauratieregimes een politiek verleden hadden tijdens de voorgaande regimes. Zijn er verschillen tussen beide landen te constateren? In hoeverre was er na 1813-1815 werkelijk sprake van een ‘restauratie’ van de prerevolutionaire elite?

In het vierde hoofdstuk wordt beschreven hoe de beide vorsten na hun terugkeer een politiek van het vergeten of ‘oubli’ nastreefden ter legitimatie van de aanwezigheid van napoleontische ambtsdragers in hun bestuurselite. De overeenkomsten en verschillen tussen deze politiek in beide landen worden uiteengezet. Aandacht wordt daarna besteed aan het effect van de constructie van een negatief beeld van Napoleon, de ‘zwarte napoleontische legende’, op het vergeten. De terugkeer van Napoleon in maart 1815 stelde het Franse politieke vergeten zwaar op de proef. Veel reactionaire critici van de gematigde politiek ten aanzien van bonapartisten en revolutionairen zagen hun gelijk bevestigd. Maar betekenden de afrekening en grootschalige zuiveringen die volgden op de tweede val van Napoleon in de zomer van 1815 het einde van het Franse oubli? En welke gevolgen had de nederlaag van Napoleon bij Waterloo voor het Nederlandse vergeten?

In hoofdstuk vijf wordt de ontwikkeling van het discours van de windvaan onderzocht. De uitvinding van het begrip ‘windvaan’ wordt beschreven. De val van het Empire leidde in Frankrijk en in de Nederlanden tot de publicatie van een grote hoeveelheid pamfletten. In het Franse bonapartistische tijdschrift *Le Nain Jaune* werden de napoleontische bestuurders voor het eerst als windvanen aangeduid. Franse ultraroyalisten namen vervolgens deze terminologie over. Naast critici waren er in Frankrijk ook publicisten die de napoleontische bestuurders juist verdedigden als mannen van eer, die hun vaderland dienden. Daarna volgt een beschrijving van de Nederlandse critici van de napoleontische bestuurders. Met uitzondering van Willem Bilderdijks pamflet *De Brieven van A. aan Z.* (1813) is er in de Nederlandse historiografie nog nauwelijks aandacht geweest voor de aanklagers van de ‘politieke kameleons’. Ten slotte worden de apologieën behandeld die door voormalige ambtsdragers van het napoleontische bestuur werden geschreven om hun gedrag te rechtvaardigen en zich vrij te pleiten van de aanklacht van een gebrek aan patriottisme.

In hoofdstuk zes wordt de rituele wijze onderzocht waarop ambtsdragers transformeerden van imperiale bestuurders naar dienaren van de Restauratiemonarchie. De adhesiebetuigingen vormden een eerste stap in deze transitie. De adhesiebetuigingen vormen een rijke maar tot nu toe weinig bestudeerde bron voor de politieke cultuur van de vroege negentiende eeuw. In het hoofdstuk wordt het belang van het tijdstip voor het uitbrengen van de adhesiebetuiging behandeld. Daarnaast wordt ingegaan op de vraag of de loyaliteitsbrieven als spontane uitingen beschouwd moeten worden of vooral als een conventie. En wat de verschillen zijn tussen de adhesiebetuiging in Frankrijk en in Nederland.

In de adhesiebetuigingen die tijdens de omwenteling door de napoleontische bestuurders aan het nieuwe bewind werden uitgebracht, gaven de windvanen een rechtvaardiging van hun gedrag in het verleden. De voormalige revolutionaire en napoleontische ambtsdragers moesten hun verleden opnieuw interpreteren om aan te sluiten bij het nieuwe regime. In de adhesiebetuigingen vonden de ambtsdragers zichzelf als het ware weer opnieuw uit. De daden van de familie van de gezagsdrager tijdens het Ancien Régime werden bijvoorbeeld uitvergroot en het lijden tijdens de Revolutie werd benadrukt.<sup>29</sup> De door de bestuurder eenzijdig uitgebrachte loyaliteitsverklaring werd vervolgens bevestigd door middel van een politieke eed, de tweede fase van de bestuurlijke rite de passage van 1815. Ten slotte komen de beloningsmechanismen van het Restauratieregime aan bod.

In het zevende hoofdstuk wordt de mentaliteit van de windvanen van 1815 bestudeerd aan de hand van de twee sleutelfiguren in deze studie, Cornelis Felix van Maanen en Etienne-Denis Pasquier. Beide mannen speelden een grote, maar onderbelichte rol bij de vestiging van de Restauratiemonarchie in hun landen. Daarnaast zijn ze exemplarisch voor de windvaan van 1813-1815. Door deze twee ambtsdragers in detail te onderzoeken wordt meer inzicht verkregen in het fenomeen van de windvaan in het algemeen. Welke achtergrond hadden zij? Wat waren hun ervaringen tijdens de Revolutie, hoe klommen zij op tot hoge posities in het imperiale bestuursapparaat, welke strategieën pasten zij toe om de val van het Empire te overleven, en lag er een bepaald politiek denken aan hun handelen ten grondslag? Hoe meenden zij dat de stabiliteit na de revolutionaire en napoleontische stormen hersteld zou moeten worden? En op welke wijze pasten zij deze politieke ideeën toe als ministers van het Restauratieregime? In de conclusie van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het politieke denken van de Restauratiebestuurder omschreven kan worden als 'principiële principeloosheid'.

In het achtste en laatste hoofdstuk wordt beschreven welk nieuw beeld het onderzoek van de vestiging van de Restauratiemonarchie vanuit de invalshoek van de windvaan heeft opgeleverd. In hoeverre staat het ontbreken van een standbeeld voor Cornelis Felix van Maanen op het herdenkingsmonu-

ment van 1813 in Den Haag symbool voor het ontbreken van de windvaan in de historiografie van de Restauratie? En wat heeft de systematische vergelijking van Frankrijk en de Lage Landen tussen 1813 en 1820 opgeleverd voor het beeld van beide landen? Zijn Frankrijk en Nederland werkelijk zo verschillend in deze jaren? In de publieke opinie van 1815 heeft de napoleontische bestuurder vele gezichten – ruggengraatloze slappeling, geldwolf, verrader of ware patriot –, maar wat is zijn ware gelaat? Het antwoord voor de dominantie van de windvaan in het publieke discours na 1814 wordt deels gezocht in de opkomst van de moderne bestuurder aan het begin van de negentiende eeuw en deels in de algemene mechanismen van het bestuur tijdens politieke transities. Als laatste wordt onderzocht welk venster de studie naar de windvanen biedt voor een ander scharnierpunt in de Franse en Nederlandse geschiedenis, namelijk het herstel van de democratie na de Tweede Wereldoorlog in 1945.

## Perspectief

### *De vergelijking*

Dit onderzoek naar het belang van de napoleontische bestuurlijke erfenis bij de vestiging van de Restauratiemonarchie vindt plaats door middel van een vergelijking van Frankrijk en de Lage Landen in de jaren tussen 1813 en 1820. Waarom deze comparatieve aanpak? Het kortste maar ook het meest volledige antwoord geeft de Franse negentiende-eeuwse politiek filosoof Alexis de Tocqueville: ‘Het is een van de opmerkelijke kenmerken van onze geest dat wij voorwerpen niet helder en duidelijk kunnen onderscheiden als er niet een object naast geplaatst is.’<sup>30</sup> Een vergelijkende geschiedschrijving vanuit Europees perspectief heeft een duidelijke meerwaarde ten opzichte nationale geschiedschrijving. De nationaal georiënteerde geschiedschrijving is geneigd de uniciteit van het eigen land te benadrukken. Daarnaast worden elementen van het staatsvormingsproces van het eigen land voor vanzelfsprekend aangenomen, die juist uitzonderlijk zijn. Uitspraken over het typische karakter van een nationale geschiedenis zijn, zoals Tocqueville stelde, pas mogelijk als deze met een andere nationale geschiedenis vergeleken wordt. Juist door het Franse Restauratiebewind te contrasteren met de Nederlandse evenknie en vice versa, wordt een scherper beeld verkregen van die elementen in het proces van regimevorming die beide landen gemeenschappelijk hebben, en die elementen die uniek zijn voor het individuele land.<sup>31</sup>

Een historische vergelijking tussen Frankrijk en Nederland in de eerste jaren van het Restauratietijdvak ligt op het eerste gezicht wellicht niet voor de hand. Frankrijk was en bleef een Europese grootmacht die in de jaren tussen 1789 en 1815 de situatie in Europa *for better or for worse* bepaald had. De



Noordelijke Nederlanden waren sinds de Pruisische invasie van 1787 vooral een ontvanger van externe invloeden en legers: de eerste Oranjerestauroatie van 1787, de Revolutie van 1795, de revolutionaire en napoleontische regimerveranderingen na 1795, en, ten slotte, de tweede Oranjerestauroatie van 1813 waren in belangrijke mate het product van buitenlandse inmenging.<sup>32</sup> De Revolutie was in Nederland, zoals in hoofdstuk twee beschreven wordt, anders verlopen dan in Frankrijk. Verder was de positie van Nederland voor november 1813 als perifeer onderdeel van het Empire een andere dan die van Frankrijk als centrum van het Keizerrijk. Het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden kon zich vervolgens legitimeren met behulp van de overwinningen op Napoleon in 1815 te Quatre-Bras en Waterloo. De Franse Restauratie daarentegen was – net als bijvoorbeeld later de Weimarrepubliek – geboren uit een nederlaag, geen gelukkig gesternte voor de vestiging van een nieuwe staat.

Toch is de situatie van Frankrijk en de Lage Landen tussen 1813 en 1815 vergelijkbaar. Beide landen maakten een politieke transitie door: het bestaande bestel was ineengestort en een nieuwe orde moest gevestigd worden. In beide landen keerde met steun van de grote mogendheden de oude dynastie na jarenlange ballingschap terug. Te midden van onzekerheid en chaos vestigden beide vorsten een nieuw bewind, geïnspireerd op het pre-revolutionaire vaderlandse verleden. In beide landen werd door de vorsten een politiek van het vergeten gevoerd ten aanzien van het recente verleden, en vervulde de grondwet, een erfenis van de Revolutie, een cruciale rol bij de vormgeving van de postnapoleontische monarchie. Een uit twee Kamers bestaand parlement speelde een ondergeschikte maar groeiende rol in het bestel. Ten slotte werden in beide landen de koningen bij hun terugkeer geconfronteerd met een omvangrijk en ervaren kader van napoleontische bestuurders en een ontwikkeld staatsapparaat. In beide omwentelingen werd het oude bestuur een belangrijk vraagstuk voor het nieuwe regime.

#### *Afbakening*

In dit onderzoek staan de jaren 1813 tot 1820 centraal. Het aanvangsmoment is de ineenstorting van het napoleontische gezag, in november 1813 in de Nederlanden en in april 1814 in Frankrijk zelf. Het eindpunt van dit onderzoek, 1820, is wat minder eenduidig. Dat jaar vormt een breuk in de geschiedenis van de Franse Restauratie door de moord op de Duc de Berry, derde in lijn voor de troonopvolging en de hoop van de Bourbonmonarchie. Deze moord was de aanleiding voor de ultraroyalistische machtsovername van de Restauratiemonarchie en resulteerde in een reactionaire koerswijziging. De jaren 1814 tot 1820 zouden omschreven kunnen worden als de gematigde fase van de Franse Restauratie. Ook de jaren vanaf de landing van de Prins van Oranje in 1813 tot 1818-1820 vormen een aparte periode binnen het grotere



tijdvak van de Nederlandse Restauratie, de ‘jaren van studie’. Na 1818 zou het Nederlandse Restauratiebewind, dankzij het toegenomen zelfvertrouwen van Willem I, een ander en meer autoritair karakter krijgen.<sup>33</sup>

Naast een chronologische afbakening beperkt dit onderzoek zich tot Frankrijk en de Lage Landen. Wat is de betekenis van de geografische termen ‘Frankrijk’ en ‘de Nederlanden’ in de jaren 1813-1820? De geallieerde mogendheden hadden korte metten gemaakt met de gezwollen omvang van Frankrijk tijdens het Empire. Het land was na 1814 bij het Verdrag van Parijs tot de omvang van 1792, voor het begin van de revolutionaire oorlogen, teruggebracht.<sup>34</sup> Het in 1815 gestichte Verenigd Koninkrijk der Nederlanden besloeg ongeveer het territorium van de hedendaagse Benelux. De koning, regering en Staten-Generaal resideerden afwisselend in Brussel en Den Haag.<sup>35</sup> De voertalen waren Frans en Nederlands. De inwoners van dit tweetalige koninkrijk werden in het Nederlands ‘Nederlanders’ en in het Frans ‘Belges’ genoemd. Pas na de scheiding van België in 1830 werden de termen ‘Nederlanders’ en ‘Belgen’ in de huidige betekenis gebruikt.<sup>36</sup>

In deze studie wordt de vestiging van de Restauratiemonarchie in Frankrijk en de Lage Landen vanuit een centralistisch perspectief onderzocht. De focus is gericht op het nationale binnenlandse bestuur. De magistratuur en het officierencorps vallen niet onder de studie, ook al waren de scheidslijnen tussen deze beroepsgroepen en het binnenlandse bestuur in de vroege negentiende eeuw veel vloeiender dan tegenwoordig.<sup>37</sup> Een centralistisch perspectief houdt in dat er minder aandacht besteed wordt aan de variëteit van de omwenteling op het provinciale en lokale niveau.<sup>38</sup> Een gevolg van de vergelijking tussen Frankrijk en Nederland is ook dat de onderliggende complexe bestuursrelatie tussen het Noordelijk en het Zuidelijk deel van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden onvoldoende recht wordt gedaan. Een verdere omissie in dit onderzoek is de rol van de koloniën in beide landen. Door tijdgenoten werden de koloniën een belangrijke rol toebedeeld bij de reconstructie van de Franse en de Nederlandse staat.<sup>39</sup> Het is te hopen dat onderhavige studie andere onderzoekers stimuleert de geconstateerde leemten te vullen.

Deze studie bekijkt de transitie van 1813-1815 hoofdzakelijk vanuit het perspectief van de nationale elites. De Franse Restauratiekenner Emmanuel de Waresquiel stelt in zijn recente, verkennende studie *L'histoire à rebrousse-poil* (de geschiedenis tegen de haren in), dat de discussie over de vormgeving van de elite het centrale debat vormde tijdens de Restauratie. Het vraagstuk van de windvaan maakt deel uit van het Franse Restauratiedebat over de samenstelling van deze politieke elite. De ‘ontsporing’ van de Revolutie had volgens tijdgenoten geleerd wat de gevolgen van ‘volkssoevereiniteit’ waren voor de samenleving. Hoewel er tijdens de Restauratie veel gedebatteerd werd over hoe de postnapoleontische elite samengesteld en institutioneel

vormgegeven diende te worden, was er een brede consensus dat politiek een zaak moest zijn van aanzienlijke en bedaarde mannen.<sup>40</sup>

Ten slotte verdienen de termen 'bestuurder' en 'bestuur' enige nadere toelichting. De term 'bestuur' kwam veel minder voor in het vocabulaire van de staatsman van de Restauratie dan heden ten dage. Hoewel de term wel bestond, sprak de vroegnegentiende-eeuwse ambtsdrager doorgaans van 'administratie', 'gouvernement' en 'hoge overheid'.<sup>41</sup> Er werd tijdens de Nederlandse Restauratie geen conceptueel onderscheid gemaakt tussen de begrippen 'bestuur', 'politiek', 'staat' en 'overheid'. Een helder onderscheid tussen deze termen is een ontwikkeling die pas in de tweede helft van de negentiende eeuw plaatsvond. Wel vormt de Restauratieperiode een cruciale fase in die ontwikkeling.

