



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.

II De omwenteling

Twee geschiedbeelden

De historiografie van de vestiging van de Restauratiemonarchie in Frankrijk en in de Lage Landen kent twee verschillende tradities. De Nederlandse geschiedschrijving staat in het teken van consensus en het streven naar verzoening, de Franse historiografie is sterk gepolariseerd. De vroegste Nederlandse geschiedschrijvingen van George William Chad, Johannes Henricus van der Palm, Herman Bosscha en Johan Konijnenburg legden de nadruk op de eendracht die bepalend zou zijn geweest voor het herstel van de onafhankelijkheid. De voormalige strijdende partijen van de patriotten en oranjesten werkten volgens deze geschiedschrijvers eendrachtig samen onder Oranje voor het nationale herstel. De nadruk lag op het dappere initiatief van de Nederlanders die het nationale lot in eigen hand hadden genomen door de Franse bezetter te verjagen. Aan de voorafgaande tijdperken van de Bataafse Revolutie en de napoleontische regimes werd zo min mogelijk aandacht besteed, omdat dit controversiële verleden aanleiding zou kunnen geven tot twist, en daarmee in potentie gevaar zou opleveren voor de broze eendracht.¹

Na de grondwetwijziging van 1848 werd het historische beeld, gebaseerd op nationale eendracht onder Oranje, vervangen door een kritische liberale visie op de vestiging van het Restauratieregime. Ondanks de erkenning van de goede intenties van Willem I, was het eindoordeel van de liberale staatsman Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872) over het Restauratiebestel negatief. Na een veelbelovend begin nam Willem I volgens Thorbecke al spoedig een autocratische regeerstijl aan: 'minder een man van gezag dan van eigen wil, bereid om adviezen te hooren, doch niet genegen om iets op anderen te laten aankomen, minister aller departementen van Algemeen Bestuur, verlangde hij geene zelfstandigheid, geene staats – maar persoonlijke dienaren'.² Al spoedig na 1813 hadden 'traditie en zelfzucht' volgens de liberaal de plaats ingenomen van 'bekwaamheid en karakter'. Als gevolg van het 'systeem-Willem I' werd de nationale geest, na een lange periode van sluimer in de Napoleontische tijd, volgens Thorbecke ook na het herstel van de onafhankelijkheid niet opnieuw opgewekt.³

Rond 1900 kwam er opnieuw een wijziging in het Nederlandse beeld van

'1813'. Aan het einde van de negentiende eeuw was een meer gedepolitiseerd beeld van het Restauratieregime opgekomen. Er was voor liberalen minder noodzaak dan in de jaren na 1848 om zich, zoals Thorbecke, af te zetten tegen het staatkundig bestel van 1813. De meesterlijke thorbeckiaanse politieke analyses maakten plaats voor een meer gedistantieerde geschiedschrijving. De belangrijkste historici van de vroege twintigste eeuw, Herman Theodoor Colenbrander en Johanna Naber, legden veel nadruk op het gebruik van primaire bronnen in hun geschiedschrijving.⁴ Ook was het intellectuele klimaat minder kritisch ten aanzien van de Oranjemonarchie. De jonge prinses Wilhelmina werd de verbeelding van het nationale zelfvertrouwen, dat rond de eeuwwisseling sterk was toegenomen. Het orangisme vormde een belangrijke component van het opkomende nationalisme. De Leidse historicus Robert Fruin, de eerste leerstoelhouder van de vaderlandse geschiedenis, had een traditie gezet van een 'conciliante geschiedschrijving nieuwe stijl'.⁵ Deze historiografie was in navolging van Van der Palm, Konijnenburg en Bosscha gericht op nationale verzoening onder Oranje. Dit 'monarchale determinisme' komt sterk terug in de geschiedenissen van de omwenteling die Naber en Colenbrander hebben geschreven ter ere van het eeuwfeest in 1913.⁶ Het herstel van Nederlands onafhankelijkheid en de terugkeer van het huis van Oranje worden als een logisch sluitstuk van de turbulente revolutionaire en napoleontische periode gepresenteerd. Deze conciliante visie is van grote invloed geweest op het Nederlandse beeld van het Restauratietijdvak.

In tegenstelling tot de Nederlandse historiografie, wordt de geschiedschrijving van het Franse Restauratiebewind vanaf het begin gekenmerkt door een grote mate van polarisatie. De negentiende-eeuwse geschiedschrijvingen werden bepaald door de politieke kleur van de auteurs. Hun opvatting van de Franse Revolutie bepaalde ook hun geschiedbeeld van het Restauratiebewind. Zo boden de geschiedschrijvingen van Alfred Nettement en Louis de Viel-Castel een legitimistische visie op het Restauratietijdvak. Deze auteurs verdedigden in hun studies de Restauratiemonarchie en betreurden haar ondergang.⁷ De liberalen Prosper Duvergier de Hauranne en Achille de Vaulabelle, daarentegen, hadden een positief beeld van de Franse Revolutie. De Restauratie werd door deze auteurs dan ook gezien als een bewind dat tevergeefs probeerde de onstuitbare vooruitgang van de geschiedenis te keren. In deze klassieke republikeinse visie is de Restauratie een regime van geestelijken, adel en koningen, die het Ancien Régime wilden herstellen. Het Restauratieregime was door een coalitie van zegevierende Europese grootmachten aan een onwillige Franse bevolking opgedrongen en had alleen dankzij de aanwezigheid van buitenlandse troepen kunnen overleven, zo meenden de republikeinse en liberale historici.⁸

De geschiedschrijving van de Franse Restauratie in de twintigste eeuw wordt gedomineerd door de persoon van 'père' Guillaume de Bertier de

Sauvigny. Deze geestelijke, die verbonden was aan het Institut Catholique te Parijs, stond duidelijk in een conservatieve en prolegitimistische traditie. In zijn proefschrift over zijn voorvader Ferdinand de Bertier maakte hij duidelijk welke belangrijke rol het geheime genootschap van de Chevaliers de la Foi speelde bij de vestiging van de Restauratiemonarchie.⁹ Bertiers visie op de Restauratie kwam vooral tot uiting in zijn klassiek geworden overzicht van deze periode, waarin hij de Restauratie als een periode van grote culturele, politieke en economische bloei schetste. Als gevolg van de relatieve rust en vrijheid die het Restauratiebewind na de revolutionaire en napoleontische woelingen bracht, konden de kunsten en wetenschappen zich tot grote hoogte ontwikkelen.¹⁰ De historiografische traditie van Bertier de Sauvigny werd aan het begin van de eenentwintigste eeuw voortgezet door Emmanuel de Waresquiel, wiens overzichtswerk de alleszeggende ondertitel *naissance de la France moderne* draagt.¹¹

Tegenover de visie op het Restauratietijdvak als een periode van politieke en culturele vernieuwing en bloei, staat een andere moderne interpretatie, die de periode 1814-1830 vooral vanuit de optiek van de erfenis van de Revolutie en de Napoleontische tijd beschouwt. De bekende historicus van de Franse Revolutie, François Furet, beschouwt het Restauratietijdvak vooral als een fase in de ontwikkeling van de Revolutie.¹² Moderne historici als Robert Alexander, Sheryl Kroen, Laurent Nagy en de Duitse historica Gudrun Gersmann zouden ook in deze traditie geplaatst kunnen worden.¹³ Geschiedschrijvers met republikeinse en veelal linkse sympathieën zien het bewind van Lodewijk XVIII en Karel X als een moreel verwerpelijk regime, dat tevergeefs geprobeerd heeft de idealen van 1789 de nek om te draaien. Na de val van de Restauratiemonarchie in 1830 heeft deze negatieve visie in Frankrijk gedomineerd. De geschiedschrijving van de Restauratie is in Frankrijk ook in de eenentwintigste eeuw nog een politiek en moreel mineenveld dat een buitenlandse onderzoeker slechts met de grootste omzichtigheid kan betreden. Iedere interpretatie van dit tijdvak zal door zijn Franse collega-historici als een politieke uitspraak uitgelegd worden die hem in het linkse of rechtse politieke kamp doet belanden.

De onderscheiden historiografische tradities hebben ertoe bijgedragen dat de verschillen tussen de vestiging van de Restauratiemonarchie in Frankrijk en in de Lage Landen zijn uitvergroot. In hoeverre maakten Frankrijk en de Lage Landen in de jaren 1813-1820 een vergelijkbare ontwikkeling door? Hoe kwam na de val van het Empire in beide landen een nieuwe orde tot stand? Welke rol speelden de windvanen in de omwenteling? Deze vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord. Aangezien de omgang met het verleden een centraal probleem was bij de vestiging van de Restauratiemonarchie, worden eerst de overeenkomsten en verschillen in de voorgeschiedenis van de omwenteling tijdens het Ancien Régime, de Revolutie en het Keizerrijk

beschreven. Vervolgens worden de regimeveranderingen in beide landen geanalyseerd. Het effect van de terugkeer van Napoleon tijdens de Honderd Dagen op beide regimes wordt onderzocht. In de conclusie wordt ingegaan op de rol van de napoleontische elite in de twee omwentelingen.

Ancien Régime, Revolutie en Keizerrijk

Die vermolmde inrigting

De herinnering aan het Ancien Régime speelde een belangrijke rol in de Restauratie. Een invloedrijke minderheid, vooral in Frankrijk, wilde na de val van het Empire de oude orde weer in alle facetten herstellen. Het geïdealiseerde beeld dat de Restauratie-elite van de oude orde had, was echter gevormd door de ervaring van de Revolutie en het Empire. Ook al ver voor de Revolutie van 1789 was het oude bestel zowel in Nederland als in Frankrijk in verval: 'De omwenteling van 1795 was, ten gevolge van velerlei oorzaken, vroeg of laat onvermijdelijk,' zo schreef een van de Nederlandse architecten van de Revolutie van 1813, Adam François van der Duyn van Maasdam (1771-1848), met wijsheid achteraf in zijn gedenkschriften. Reeds aan de vooravond van de Franse Revolutie was Van der Duyn naar eigen zeggen de mening toegedaan dat 'die vermolmde inrigting', zoals hij het bestel van de oude Republiek omschreef, 'weldra in het niet zou verzinken'. Zijn collega's in de Hollandse ridderschap waren volgens Van der Duyn bejaarde mannen, die blind waren voor de komende veranderingen en 'die aan den invloed eener zonderlinge illusie waren onderworpen, waardoor zij den wanhopige staat der omstandigheden niet bespeurden'.¹⁴

Waaruit bestond precies die door Van der Duyn bespeurde wanhopige staat der omstandigheden van het prerevolutionaire bestel? In de eerste plaats was zowel het Franse als het Nederlandse Ancien Régime niet in staat gebleken om bestuurlijke hervormingen door te voeren. Zowel Frankrijk als Nederland was voor de Revolutie een particularistische en corporatistische samenleving.¹⁵ Het staatkundige leven werd bepaald door historische privileges die de steden ten opzichte van het centrale gezag opeisten. Binnen de steden hadden instituties als de gilden, schutterijen, kerken en universiteiten een grote juridische en financiële onafhankelijkheid. In de oude Republiek waren niet de Staten-Generaal maar de verschillende provincies de soevereine macht. Binnen de provincies lag de macht bij de verschillende steden.¹⁶ Frankrijk was in vergelijking met de Republiek ook al voor de Revolutie meer gecentraliseerd. Het bestel van Lodewijk XVI was een voortzetting van het absolutisme van Lodewijk XIV. De absolute monarchie was evenwel ook meer theorie dan praktijk. Ook in Frankrijk werd het centrale gezag beperkt door de machtsaanspraken en van oudsher geldende rechten van instituties

als de provinciale parlementen. De adel die zitting had in deze parlementen was in een continue machtsstrijd verwickeld met de Franse kroon.¹⁷

De oude Republiek der Verenigde Provinciën had aan het einde van de achttiende eeuw nog grotendeels dezelfde staatkundige structuur als bij haar ontstaan aan het einde van de zestiende eeuw. In de tweede helft van de achttiende eeuw was de stadhouderlijke macht onder de stadhouders Willem IV en Willem V verder uitgebreid. Deze gegroeide macht had echter niet geleid tot een centralisatie van de staatsinstellingen. Zij was gebaseerd op een bonte verzameling van afzonderlijk opgedragen rechten en bevoegdheden. Pogingen om de staatsinstellingen te centraliseren, door Willem Bentinck van Rhoon en Laurens Pieter van de Spiegel, waren steeds op de conservatieve krachten binnen het systeem gestuit.¹⁸ Ook in Frankrijk waren er decennia voor de Revolutie pogingen gedaan om het systeem te hervormen. Onder de ministers Anne Robert Turgot (1727-1781) en René Nicolas de Maupeou (1714-1792) werd in de jaren na 1770 getracht de onafhankelijke positie van onder meer de provinciale parlementen in te perken. Maar ook deze hervormingen zouden teruggedraaid worden. Een gevolg van het onvermogen in de Republiek en de Franse prerévolutionaire monarchie om de staatsinstellingen te centraliseren was een tekort aan inkomsten.¹⁹ De financiën waren de achilleshiel van de Franse monarchie. Financiële problemen zouden de Franse monarchie ertoe nopen om in 1789 de Staten-Generaal bijeen te roepen en zo de opeenvolging van gebeurtenissen in gang te zetten die tot de Revolutie zouden leiden. Lodewijk XVIII, Willem I en vele van hun hoogste gezagsdragers zouden na 1814 dit administratieve falen van het Ancien Régime niet vergeten: zij zouden de administratieve centralisatie van de revolutionair-napoleontische periode niet terugdraaien.

De financiële tekorten hadden zowel in Nederland als in Frankrijk hun weerslag op de oorlogsvoering. De nationale welvaart kon onvoldoende gemobiliseerd worden voor oorlogsdoeleinden. Nederland en Frankrijk hadden in de tweede helft van de achttiende eeuw met militaire nederlagen te kampen.²⁰ In Frankrijk toonden de nederlagen het onvermogen aan van de Bourbonmonarchie om de Franse natie te leiden en tastten zo haar legitimiteit aan. In de Republiek was de antistadhouderlijke beweging van de patriotten een reactie op de wanhopig verlopen Vierde Engelse Oorlog in 1781.²¹ De militaire nederlagen creëerden in Frankrijk en in de Republiek een gevoel van verval en maakten zodoende de geesten rijp voor radicale veranderingen.²²

Financiële problemen en militaire nederlagen van staten bestonden echter al eeuwen, zonder dat ze tot fundamentele maatschappelijke veranderingen leidden. Er speelden ook nog andere factoren een rol bij de ondergang van het Ancien Régime. Recentelijk verwijzen veel historici, in navolging van de Duitse filosoof Jurgen Habermas, naar de opkomst van de publieke opinie

als verklaring voor de grote veranderingen aan het einde van de achttiende eeuw.²³ De publieke opinie werd een eigen bron van politieke autoriteit, naast die van de koning en de kerk. Ze vormde in de woorden van de Britse historicus Keith Michael Baker een tribunaal waar iedereen, dus ook de koning en de stadhouder, zich aan moest onderwerpen.²⁴ Als gevolg van de opkomst van de publieke opinie werd het wanbeleid van de staat steeds vaker ter discussie gesteld en werd het gezag van koning en stadhouder steeds minder vanzelfsprekend.²⁵ Een belangrijk kenmerk van de publieke opinie was dat zij nationaal van karakter was. De opkomst ervan hing dan ook nauw samen met de ontwikkeling van een nationaal gevoel in de achttiende eeuw. Ook de opkomst van het nationale gevoel betekende een potentiële dreiging voor de dynastiek denkende vorsten en ambtsdragers. Zij konden zich steeds moeilijker uitsluitend beroepen op een natuurlijk recht van hun familie om te regeren, maar dienden hun machtsuitoefening met een beroep op het nationaal belang te legitimeren.²⁶

De nieuwe wereld van de Revolutie

De hiervoor beschreven structurele ontwikkelingen kondigden de ondergang van het Ancien Régime aan. Het waren echter de gebeurtenissen van 1789-1795 die bepaalden hoe het nieuwe revolutionaire systeem eruit zou komen te zien. Beide landen maakten in deze jaren eenzelfde ontwikkeling door. In beide landen kende de Revolutie een gematigde beginfase, een moment van radicalisering, gevolgd door een terugkeer naar een gematigd bewind. In beide landen eindigde de Revolutie in een monarchie. Nederland liep in deze ontwikkeling altijd enige jaren achter op Frankrijk, zo observeerde de Amsterdamse literator Johannes Kinker (1764-1845) in 1815:

Wij hebben, even als zij [de Fransen], onze nationale vergadering, onze conventie, onze twee kamers, ons directoire, ons consulaat, onder den naam van raadpensionarisschap, onze monarchie enz. enz. gehad, tot wij eindelijk, na van alle revolutionaire markten terug gekomen te zijn, tot de eer der *openbare* inlijving toegelaten werden. Het is waar, wij waren tot dien tijd toe altijd eene mode ten achteren.²⁷

Nederland liep evenwel niet altijd achter de mode aan. In de eerste akte van het revolutionaire drama liep Nederland zelfs voorop. Na de verloren Vierde Engelse Oorlog ontwikkelde zich vanaf 1780 een patriotse antistadhouderlijke ideologie en beweging. Deze ideologie was deels gebaseerd op traditionele historische argumenten. Daarnaast bevatte het patriotse politieke denken ook radicale elementen die een voorafschaduwing waren van de Franse revolutionaire ideeën. De patriotten wilden evenwel het stadhouderchap niet afschaffen, maar de Prins van Oranje weer reduceren tot de eerste

dienaar van de staat. Politieke participatie en deelname aan burgermilities, evenals nationalistische gevoelens, waren kenmerkend voor de patriottenbeweging.²⁸ De patriottenbeweging had de potentie om tot een volwaardige Revolutie uit te groeien. De beweging behoorde echter nog tot het denkkader en de structuur van de corporatieve samenleving: de patriotse revoluties vonden plaats op stedelijk en gewestelijk niveau.²⁹

Het belang van de patriottenbeweging dient echter niet onderschat te worden: de Republiek verkeerde in 1787 in een staat van burgeroorlog. De herinnering aan deze instabiele tijd zou tijdens de Restauratie een sterke rol spelen bij het streven om alle partijschappen te vergeten en te vergeven. In 1787 kwam een Pruisisch leger de in het nauw gedreven stadhouder en zijn Pruisische gemalin te hulp. De Pruisische invasie markeerde het begin van een lange periode van buitenlandse inmenging in de Nederlandse binnenlandse politiek, waar de Restauratie van 1813 geen uitzondering op vormde. De hierop volgende eerste Oranje-Restauratie van 1787 luidde een periode van repressie van de patriotten in, die grote invloed zou hebben op de latere Restauratieambtsdragers van patriotse herkomst als Cornelis van Maanen.

Het onvermogen van de Bourbonmonarchie om de Fransgezinde patriotten in de Republiek bij te staan tegenover de Pruisische invasie, betekende een verdere ondermijning van het verzwakte Franse regime. In juli 1788 zag de Franse monarchie zich genoodzaakt om de Staten-Generaal bijeen te roepen, om steun te krijgen voor nieuwe belastingen en zo een dringend bankroet van de Franse staat af te wenden. De gebeurtenissen van het voorjaar en zomer van 1789 zijn genoegzaam bekend. Op 4 mei opende Lodewijk xvi de Staten-Generaal in het koninklijke paleis te Versailles. Uit onvrede over diens stemprocedures en de standenstructuur verliet de Derde Stand de vergadering. Zij vormde op 17 juni de Nationale Vergadering en legde de eed af om niet uiteen te gaan voordat Frankrijk een grondwet had. Deze daden van de Derde Stand zouden een debat openen over het karakter van de politieke legitimiteit dat de hele negentiende eeuw gevoerd zou worden. De Franse Revolutie verschilde van eerdere perioden van maatschappelijke instabiliteit en burgeroorlog, doordat niet de vraag wie de legitieme heerser was centraal stond, maar de aard van de legitimiteit zelf inzet van de strijd was. Deze strijd zou ook tijdens de Restauratie nog niet beslist worden.

De jaren 1789 tot 1792 zouden getypeerd kunnen worden als de gematigde fase van de Franse Revolutie. Op 4 augustus 1789 werd het feodalisme afgeschaft. Iedere Franse mannelijke burger kreeg gelijke rechten. De privileges van de adel werden vernietigd en de heerlijke rechten werden afgeschaft. De Rechten van de Mens werden later in diezelfde maand afgekondigd. Deze onvervreembare rechten zouden de basis worden van de constitutie die in september 1791 geaccepteerd werd.³⁰ Frankrijk werd hierdoor een constitutionele monarchie. De constitutie garandeerde de juridische gelijkheid van

alle burgers, inclusief joden en protestanten. Er werd geen onderscheid gemaakt bij de toegang tot publieke ambten. Deze juridische gelijkheid zou ook onder de Restauratie gehandhaafd blijven. Geestelijke ambten werden verkiesbaar en kerkelijk bezit werd gevorderd ten behoeve van de nationale schuld. De grondwet werd evenwel in 1792 alweer buiten werking gesteld en in augustus 1793 vervangen door een nieuwe, meer radicale staatsregeling. De grondwet zou in Frankrijk – net als in Nederland – niet tot een stabiel politieke systeem leiden. Het idee dat een constitutie onontbeerlijk was voor een bewind zou echter wel een blijvende erfenis van de Revolutie vormen. De vestiging van elk nieuw regime vanaf 1789 zou vergezeld gaan van een nieuwe grondwet. Ook bij de vestiging van de Restauratieregimes vanaf 1814 zou de grondwet een belangrijke rol spelen.³¹

De belangrijkste elementen van de Franse Revolutie zijn voor een groot deel terug te vinden in de Bataafse Revolutie. Deze Bataafse Revolutie was na de inval van het Franse leger in 1795, die het stadhouderlijke regime zonder veel tegenstand ineen deed storten, van start gegaan. Bataafse revolutionairen, waaronder veel voormalige patriotten, namen de macht over in de steden en in de gewesten. Op 1 maart 1796 werd de Nationale Vergadering ‘representerende het volk van Nederland’ geopend in de oude balzaal van Willem v op het Binnenhof.³² Deze Nationale Vergadering verschilde van haar voorganger, de Staten-Generaal, in die zin dat zij beweerde een natie van vrije en gelijke burgers te vertegenwoordigen. De Staten-Generaal was slechts de vergadering geweest van de vertegenwoordigers van de soevereine gewesten. De leden van de Nationale Vergadering spraken zonder last of ruggespraak en werden geacht het algemene, nationale belang en niet het provinciale of stedelijke belang te vertegenwoordigen. De oprichting van de Nationale Vergadering betekende een politieke institutionalisering van een proces van natievorming, dat al vanaf het midden van de achttiende eeuw van start was gegaan.³³

De vergadering baseerde zich, in de woorden van de eerste president Pieter Paulus, op ‘gezonde reden en dus op Eeuwig waar-achtige beginselen van Vryheid en Gelykheid’. De exclusieve nadruk op de rede en grondrechten, en het gebrek aan aandacht voor de traditie en historisch gegroeide instituties, zouden de Bataafse revolutionairen tijdens de Restauratie verweten worden. De onvervreembare rechten van de mens vormden de basis van een constitutie, die de vergadering zichzelf tot taak had gesteld aan te nemen. Openheid en nationale eendracht waren sleutelwoorden in het Bataafse discours. In de retoriek werd echter continu gewezen op het gevaar van complotten van de voormalige stadhouderlijke familie en de samenwerking met de aristocraten. De Bataven verschilden van hun Franse revolutionaire tegenhangers door hun nadruk op het samengaan van het christelijke geloof met revolutionaire idealen.³⁴

De Terreur

De eerste fase van de Revolutie in Frankrijk was vooral gericht tegen aristocratische privileges. De Revolutie was aanvankelijk niet tegen de koning gericht, maar geschiedde juist in naam van de koning. Vanaf 1792 radicaliseerde de Revolutie. Deze radicalisering leidde in september tot de afschaffing van de monarchie en de instelling van de Republiek. Op 20 september 1792 werd onder dreiging van de contrarevolutionaire legers de Nationale Vergadering vervangen door de Conventie. Twee dagen later werd de Republiek uitgeroepen. In 1793 volgde de executie van het koningspaar Lodewijk en Marie-Antoinette.³⁵ In een angstige sfeer van vermeende aristocratische complotten werden vele royalisten vermoord. Het Comité de Salut Publique leidde vanaf juli 1793 revolutionair Frankrijk.

De Conventie stelde het 'gouvernement révolutionnaire' in. Dit hield in dat alle bestaande wetten als gevolg van de noodsituatie buiten werking werden gesteld. Ook werd de 'politiek van de Terreur' van kracht. Deze 'Terreur' was bedoeld als een beleidsinstrument om de in gevaar zijnde Revolutie te redden. Het reeds bestaande revolutionaire geweld diende op rationele wijze georganiseerd en gekanaliseerd te worden. Op basis van de wet van 21 maart 1793 hadden 'comités de surveillance' het recht om verdachten te arresteren. In Parijs en daarbuiten werden tienduizenden 'vijanden van de Revolutie' louter op basis van verdachtmakingen door speciale revolutionaire rechtbanken berecht en geëxecuteerd.³⁶ Verdachten hadden nauwelijks nog rechten en groepen burgers konden tegelijkertijd veroordeeld worden. De terreur werd door het radicale bewind gezien als een instrument om revolutionair Frankrijk van reactionaire elementen te zuiveren en een deugdzame republiek te creëren.³⁷ Het radicale bewind van 1792-1794 bestond echter uit meer dan alleen de Terreur. Vanwege de oorlogsdreiging werden de staatsinstellingen op ingrijpende wijze gereorganiseerd. Centralisatie en standaardisatie waren de kernbegrippen.

De jaren van de Terreur maakten een enorme indruk op tijdgenoten. Het radicale karakter waarmee gebroken werd met eeuwenoude tradities was ongekend in de Europese geschiedenis. Typerend voor het radicalisme van de jaren 1792-1794 was het feit dat een nieuwe tijd werd ingesteld. Niet de geboorte van Christus, maar de uitroeping van de revolutionaire Republiek werd het begin van de nieuwe jaartelling. Het politieke denken van de eerste helft van de negentiende eeuw zou voor een groot deel beschreven kunnen worden als een poging om het fenomeen van de Terreur te duiden. Veel leden van de bestuurselite van het Restauratiebewind hadden de radicale fase van de Revolutie als diep traumatisch ervaren. Émigrés waren tijdens de Terreur hun bezittingen kwijtgeraakt. Vele familieleden en vrienden waren omgekomen. Een groot deel van de Restauratiepolitiek van na 1814 kan verklaard worden uit het streven van de politieke elite om het schrikbeeld van de Terreur voorgoed uit te bannen.

Opmerkelijk is ook de rol die de latere Restauratiekoning Lodewijk xviii speelde in de radicalisering van de Revolutie. Lodewijk was volgens zijn eloquente Britse biograaf Philip Mansel in de Revolutiejaren eerder een medeoorzaak van de val van monarchie dan een steun voor zijn gelijknamige broer de koning, voor wie de latere Lodewijk xviii weinig warme gevoelens koesterde. In december 1789 had deze Lodewijk in het geheim contact gezocht met revolutionairen als Honoré-Gabriel Mirabeau en presenteerde hij zichzelf als een hervormingsgezind alternatief voor de koning. Het jaar daarop keerde hij zich echter steeds meer tegen de Revolutie. Hij verzette zich met zijn broer – de graaf van Artois, de latere Karel x – tegen de acceptatie van de grondwet van 1791 door de koning, omdat de constitutie een ondermijning zou vormen voor het traditionele koningschap. Hoewel Lodewijk in februari 1791 een afvaardiging van Parijse vrouwen nog plechtig had verzekerd dat hij liever zijn leven zou verliezen dan zijn geliefde broer de koning te verlaten – ‘En doutez vous? Jamais je ne quitterai le Roi’³⁸ –, verliet hij op 20 juni het land, verkleed als een Engelse handelaar met bijbehorend namaakaccent.

Lodewijk ging naar het hoofdkwartier van het émigréleger in Koblenz aan de andere kant van de Frans-Duitse grens. In Koblenz ontmoette hij veel van zijn latere ministers zoals Armand Emmanuel de Richelieu, Pierre de Blacas d’Aulps, François-René Chateaubriand en Pierre François de Serre. Lodewijk nam deel aan de hopeloos verlopen invasie van de buitenlandse legers in het najaar van 1792, die een einde hoopten te maken aan het Franse revolutionaire experiment. Door zijn onafhankelijke politiek en zijn aansluiting bij de contrarevolutionaire émigrés en het buitenlandse invasieleger, droeg Lodewijk bij aan het idee in revolutionair Frankrijk dat de monarchie niet te verenigen was met de Revolutie en daarmee ook aan de val en executie van zijn broer Lodewijk xvi. In de officiële rouwplechtigheden voor Lodewijk xvi en Marie-Antoinette tijdens de Restauratie, zou de onenigheid tussen de verschillende leden van de koninklijke familie in de eerste Revolutiejaren versluierd worden.³⁹

Recent hebben Nederlandse historici ook geprobeerd om het gewelddadige karakter van de Nederlandse geschiedenis te benadrukken.⁴⁰ Vergeleken met de Franse casus valt de radicale fase in de Bataafse Revolutie toch vooral op door haar gematigde karakter. Dat neemt niet weg dat de radicale fase door tijdgenoten als heel indrukwekkend en schrikbarend werd beschouwd. De inmiddels vrijwel vergeten staatsgreep onder leiding van Pieter Vreede, Willem Antony Ockerse en Wybo Fijnje op 22 januari 1798 zou men als het begin van de Nederlandse radicale fase kunnen beschouwen. Uit onvrede over het uitblijven van een grondwet besloten enkele radicale leden van de Nationale Vergadering met een beroep op de volkswil actie te ondernemen.⁴¹ Met behulp van soldaten onder leiding van generaal Daendels en met steun

van de Franse gezant Delacroix, werd een aantal gematigde volksvertegenwoordigers op Huis ten Bosch gevangengezet. Speciale commissies zuiverden de raden en de ambtsdragers die zich onvoldoende revolutionair gezind hadden betoond. De eerste Nederlandse grondwet werd na een volksraadpleging aangenomen. Het bestuur werd in handen van vijf directeuren gelegd en er werden acht agentschappen, de latere ministeries, ingesteld. Reeds op 12 juni 1798 maakte de populaire generaal Daendels met steun van Parijs een einde aan het radicale bewind.⁴²

Hoewel er in de Bataafse Republiek geen guillotines op de pleinen te vinden waren, was het bewind van Vreede en de zijnen in bepaalde opzichten radicaler te noemen dan zijn Franse tegenhanger. De Franse Terreur betekende, zoals Alexis de Tocqueville al opmerkte, een versnelling van de tendens naar staatscentralisatie, die in Frankrijk al sinds Hendrik IV en Lodewijk XIV nagestreefd werd.⁴³ De vestiging van de Nederlandse eenheidsstaat bij de grondwet van 23 april 1798 betekende echter een volkomen breuk met de federalistische traditie van de oude Republiek der Verenigde Nederlanden. De relatief geweldloze wijze waarop deze fundamentele transformatie plaatsvond werd door tijdgenoten geweten aan de van nature zachtmoedige volksaard – ‘voorzichtigheid, wysheid en zagtmoedigheid’ – der Nederlanders.⁴⁴ Waarschijnlijk zijn echter het afschrikwekkende voorbeeld van de Franse Terreur en de aanwezigheid van Franse troepen in de Bataafse Republiek, die geen behoefte hadden aan een nieuwe jakobijnse staat aan de noordgrenzen van Frankrijk, belangrijker verklaringen. In 1798 regeerde in Frankrijk immers het gematigde Directoraat.

Thermidor

Het Terreurbewind werd in juli 1794 van binnenuit ten val gebracht door ‘terroristen’ als de latere Restauratieminister van Politie, Joseph Fouché, die vreesden binnenkort zelf onder de guillotine te komen.⁴⁵ Daarna werden de revolutionaire comités van radicalen gezuiverd en werd de jakobijnenclub gesloten. Maximilien de Robespierres dood onder de guillotine was het einde van een lange rij executies van revolutionairen als George Danton, die na aanvankelijk de radicalisering van de Revolutie bevorderd te hebben, er ten slotte zelf het slachtoffer van werden. De Revolutie at haar eigen kinderen op.

Het Thermidorbewind, genoemd naar de maand in de revolutionaire kalender waarin het Terreurbewind ten val werd gebracht, zou de eerste poging worden om, in de woorden van Furet en Bronislaw Baczko, de Revolutie ‘te eindigen’. De latere perioden van het Napoleontische keizerrijk en de Restauratiemonarchie zouden gezien kunnen worden als een voortzetting van de poging van het Directoraat om de Revolutie tot een einde te brengen. Het Directoraat dat in de jaren 1795-1799 Frankrijk bestuurdde, streefde naar

het behoud van de bestuurlijke erfenis van de Revolutie, maar ontdaan van haar extremistische en gewelddadige kanten. Door zijn nadruk op nationale eenheid en welvaart was het Directoraat in een aantal opzichten een voorafschaduw van de politiek van het Restauratiebewind.⁴⁶ Het bewind slaagde er echter niet in om de gewenste stabiliteit te brengen. Wel consolideerde het Directoraat tijdens de relatieve rust van het post-Terreurtijdperk de bureaucratische vernieuwingen die waren ingezet tijdens de crisis van 1792-1794. De ontevredenheid was echter groot en de Thermidorjaren plaveiden de weg voor een redder van de Revolutie en van Frankrijk.

Ook Nederland had in de ogen van Kinker een 'Directoire' gehad. De jaren van het gematigde bewind vanaf juni 1798 tot 1801 zouden *'le moment thermidorien'* van de Bataafse Revolutie genoemd kunnen worden. Het bewind van die jaren consolideerde de vernieuwingen die het radicale bewind in het halfjaar van zijn bestaan had bereikt als de eenheidsstaat en de gecentraliseerde bureaucratie. Maar ook in de Bataafse Republiek groeide de desillusie over de revolutionaire idealen. Veel staatsvernieuwingen stuitten op hardnekkig verzet van de oude structuren. Politieke participatie van de bevolking had in de ogen van de bestuurselite tot besluiteloosheid, onenigheid en despotie geleid. Langzaam werden de geesten rijp gemaakt voor een hiërarchische samenleving met een sterkere uitvoerende macht, die de staatscentralisatie krachtig ter hand kon nemen.⁴⁷

Frankrijk en Nederland maakten, kortom, tijdens de Revolutiejaren eenzelfde ontwikkeling door van een gematigde start, gevolgd door een radicaliseringproces en ten slotte opnieuw – sadder and wiser – een gematigde fase. Men zou kunnen stellen dat de Revolutiejaren voor Nederland ingrijpender waren dan voor Frankrijk: door de vestiging van de eenheidsstaat werd met een federale traditie van meer dan tweehonderd jaar gebroken. Volgens Van der Duyn zouden echter nog vele overblijfselen van de oude Republiek de Revolutietijd overleven: 'Dat is zoo waar, dat zij die, in 1813, eene logische en regelmatige orde van zaken wilden invoeren, verbaasd en bedroefd waren, toen zij oude reglementen en misbruiken terugvonden, welke nog bestonden en daarom dieper ingeworteld waren, terwijl zij sedert lang hadden kunnen en behooren te zijn vernietigd, indien men in 1795 met kracht, loyauteit en volgens te voren vastgestelde principes had gehandeld.' Volgens Van der Duyn klaagde Willem I regelmatig tegen hem dat de Revolutie onvoldoende 'schoon schip had gemaakt', zodat hij gehinderd werd door 'aristocratisch-prullerarij [de overblijfselen van de oude Republiek], welke zo vele hinderpalen voor algemeen administratieve maatregelen was'.⁴⁸

Willem I leerde twee belangrijke lessen van de Revolutiejaren. Allereerst dat de onenigheid tussen patriotten en Oranjegezinden, die Nederland in 1787 aan de rand van een burgeroorlog had gebracht, na 1813 gepacificeerd diende te worden om een stabiele samenleving te bereiken. Vervolgens dat

politieke participatie van brede lagen van de bevolking tot anarchie en despotie leidde. De erfenis van de Revolutie was in Frankrijk een andere dan in Nederland. De Franse Revolutie was veel gewelddadiger geweest dan de Bataafse tegenhanger. Naast de herinnering aan de bloeddorstigheid van de jaren van de Terreur, zouden de geconfisqueerde bezittingen van kerk en adel onder de Franse Restauratie belangrijke twistappels vormen. Het probleem van de geconfisqueerde bezittingen speelde in Nederland nauwelijks. Beide aspecten maakten de erfenis van de Revolutie in Frankrijk problematischer dan in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.

De redder van de natie

Vanaf 1792 speelden de oorlogen tussen de revolutionaire republiek en de geallieerde mogendheden een steeds grotere rol in de Franse samenleving. Het is dan ook niet verrassend dat de politieke leiding uiteindelijk in handen van militairen kwam. Verschillende briljante generaals waren vanaf 1795 potentiële kandidaten voor de vacante functie van 'redder van de republiek'. De uiteindelijke winnaar zou de Corsicaan Napoleon Bonaparte zijn. Hij combineerde spectaculaire militaire successen met een feilloos gevoel voor de beeldvorming in de publieke opinie. Door zijn veldtochten in Italië (1796) en in Egypte (1798-1799) was Bonaparte tijdens het Directoraat een levende legende geworden. De kracht van Bonaparte was volgens zijn belangrijkste biograaf Jean Tulard dat hij zich steeds als een 'redder' in tijden van crisis wist te presenteren. Napoleon wist iedere crisis en militaire overwinning goed uit te buiten om zijn politieke macht te vergroten.⁴⁹

De eerste stap naar de vestiging van het napoleontische bewind werd gezet op 18 en 19 Brumaire (9 en 10 november) 1799. Met behulp van de oude revolutionair Emmanuel-Joseph Sieyès zette generaal Bonaparte het Directoraat af en dwong hij – onder het voorwendsel van een jakobijs complot – de Raad van vijfhonderd en de Raad van ouderen een driemanschap van Bonaparte, Ducos en Sieyès te accepteren. De grondwet van het jaar VIII (1800), die de staatsgreep van 18 Brumaire constitutioneel vormgaf, was niet, zoals de vorige revolutionaire constituties, gebaseerd op abstracte principes. Het doel van de constitutie was een versterking van de uitvoerende macht ten opzichte van de wetgevende macht, om de vermeende inactiviteit en machteloosheid van de republiek op te heffen. De staat werd volgens het hiërarchische model van het leger georganiseerd. Politieke participatie en vrijheid als leidende principes maakten plaats voor de autoritaire deugden van gehoorzaamheid en militaire discipline. De civiele gelijkheid van alle burgers voor de wet werd echter gehandhaafd. Bonaparte legitimeerde zijn coup en nieuwe grondwet met het argument dat alleen zo de revolutionaire republiek van een naderende ondergang gered kon worden. De nieuwe grondwet werd in een volksraadpleging goedgekeurd. Vooral de bezittende

klasse had voor de nieuwe grondwet gestemd omdat zij meende dat zo haar bezittingen het best gewaarborgd bleven.⁵⁰

Tijdens de eerste jaren van het napoleontische bestuur brak een tijd van rust en welvaart aan. De royalistische opstand in de Vendée werd gepacificeerd en er kwam een voorlopig einde aan de burgeroorlog die delen van Frankrijk teisterde. Neojakobijnse machtsaspiraties werden de kop ingedrukt door de harde afrekening met de leiders van een vermeend complot om Napoleon van zijn leven te beroven. Door middel van een concordaat met de paus sloot Napoleon – niet zozeer uit religieuze als wel uit machtspolitieke overwegingen – weer enigszins vrede tussen de Revolutie en de religie: de katholieke mis mocht weer gevierd worden in de Notre Dame. Een nieuw klimaat van optimisme en vertrouwen trad in, dat de economische groei en welvaart bevorderde, hetgeen weer een positief effect had op de politieke stabiliteit. De periode tussen 1799 en 1807 zou in de jaren erna met nostalgie gezien worden als een ‘gouden tijd’. Ook sloot de generaal voordelige vredesverdragen met het oorlogsmoede Pruisen, Oostenrijk en Engeland. Bonaparte maakte gebruik van het optimistische klimaat na de Vrede van Amiens (1802) en de succesvolle pacificatie van Frankrijk om zich in 1802 middels een plebisciet tot consul voor het leven te laten benoemen.⁵¹

Bonaparte wist zowel de vrede als de oorlog te gebruiken om zijn greep op de macht te verstevigen. De dreiging van een hernieuwde oorlog met de Europese mogendheden en de vele reële en vermeende complotten van revolutionaire en contrarevolutionaire zijde leidden in 1804 tot een crisissfeer. Bonaparte wist deze crisis uit te buiten door de stichting van een erfelijk keizerschap als enige oplossing voor de in nood verkerende Revolutie te presenteren. Voormalige revolutionairen als Jean-Jacques de Cambacérès, Alphonse-Marie Béranger, Antoine-Claude Boulay de la Meurthe, Pierre-François Réal en Jean-Baptiste Tréilhارد waren het niet eens met de vestiging van het keizerschap, maar bekritiseerden Napoleons voornemen alleen binnenskamers in de Staatsraad. Ook namen zij geen ontslag.⁵² Napoleon gebruikte de titel keizer in plaats van koning om iedere associatie met het Ancien Régime te vermijden. Zo kroonde hij zichzelf ook in Parijs en niet in Reims, de traditionele Franse kroningsstad. Het Franse volk stemde in een volksraadpleging opnieuw in met deze machtsvergroting van Napoleon, die vervolgens kon beweren dat zijn keizerschap voortvloeide uit de wil van de natie. Niet het parlement, maar de keizer was volgens de bonapartistische ideologie de vertegenwoordiger van de natie.⁵³ In 1808 werd de adel op nieuwe leest heropgericht. De militaire successen van Napoleon legitimeerden de oprichting van instituten als de adel die lijnrecht leken in te gaan tegen de revolutionaire idealen.⁵⁴

Militaire overwinningen waren zo het levensbloed van het napoleontische bewind. De militaire glorie had Napoleon in staat gesteld een enorme macht

te vergaren en het uitblijven van die overwinningen zou het Keizerrijk te gronde richten. Niemand begreep dit beter dan Napoleon zelf: hij schreef de Oostenrijke staatsman Klemens von Metternich met enige overdrijving dat ‘de Europese gekroonde hoofden twintig keren verslagen konden worden en nog steeds naar hun hoofdsteden terug konden keren. Ik ben slechts een eenvoudige soldaat: mijn heerschappij zal de dag niet overleven dat ik niet meer sterk ben en gevreesd wordt.’⁵⁵ De moeizame guerrillaoorlog in Spanje vanaf 1807 was het eerste teken dat het genie Napoleon niet zo onoverwinnelijk was als voorheen aangenomen. De mislukking van de Russische veldtocht in 1812 luidde, zoals algemeen bekend, zijn ondergang in. Naast de nederlagen nam de kritiek op Napoleon in Frankrijk toe door de uitputting als gevolg van de oorlogsinspanning. De belastingen, de economische malaise, de grootschalige dienstplicht en het verlies van of blijvend invalide raken van bijna een miljoen soldaten, deden de steun voor ‘de redder van Frankrijk’ langzaam afkalven.⁵⁶ Prominente leden van de imperiale elite, onder wie de senator Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, begonnen na te denken over alternatieven voor het napoleontisch project.

Van republiek tot monarchie

In de Bataafse Republiek voerde Bonaparte vanaf 1799 een politiek van *ralliement* (hereniging) of *fusion* van de maatschappelijke elites. Dit leidde ertoe dat na de staatsgreep van 1801 oude Oranjegezinde regenten opnieuw op het pluuche kwamen.⁵⁷ Het toetreden van de Oranjegezinde regenten was mogelijk geworden doordat stadhouder Willem v afstand van zijn rechten had gedaan. De stadhouderlijke familie was na de Franse invasie naar Groot-Brittannië gevlucht. Willem v stelde zich tevreden met het rustige en plezierige leven als Hollandse banneling in Engeland.⁵⁸ De erkenning van de Bataafse Republiek door Groot-Brittannië, na de mislukte invasie van 1799 en het vredesverdrag van Engeland met consul Bonaparte in 1802, had iedere hoop voor de Oranjes op een militaire verovering van de Bataafse Republiek doen vervliegen. Willems oudste zoon, de toekomstige koning Willem I, ergerde zich aan de passiviteit van zijn vader. Onder zijn druk had de laatste stadhouder op 26 november 1801 zijn aanspraken op de Nederlanden opgegeven in ruil voor een financiële vergoeding.

Ter compensatie voor zijn knieval gaf Napoleon aan de zoon van de laatste stadhouder in 1802 het Duitse vorstendom Fulda in beheer. Willem zou achteraf zijn Fuldase jaren als een leerschool beschouwen voor zijn bestuur als koning der Nederlanden.⁵⁹ In 1806 nam Napoleon Willem het bestuur over Fulda weer af, waarna de toekomstige koning als eenvoudige landjonker zijn privébezittingen in Posen en Silezië ging beheren.⁶⁰ Al met al kan de houding van de toekomstige Willem I niet als onwankelbare trouw aan het dierbare vaderland geassocieerd worden. Zijn dynastieke belangen

prevaleerden duidelijk over zijn Nederlands-nationale gevoelens. Zowel de latere Willem I als de latere Lodewijk XVIII liet in de benarde revolutionaire en Napoleontische tijd een – wellicht heel begrijpelijke – pragmatische en opportunistische handelwijze zien, waar hij na hun troonsbestijging niet aan herinnerd wenste te worden.

Het Staatsbewind in de Nederlanden van 1801 kon Napoleon niet bekoren. Het in zijn ogen weinig krachtadig bestuur, leverde een onvoldoende bijdrage aan het inmiddels tot Keizerrijk omgevormde revolutionaire Frankrijk. Als gevolg van de hernieuwde oorlogsvoering had Napoleon inkomsten uit de Nederlandse satellietstaat nodig. In 1805 greep de keizer in en benoemde de voormalige Bataafse ambassadeur in Frankrijk, de gematigde revolutionair Rutger-Jan Schimmelpenninck, tot raadpensionaris, volgens Kinker de Bataafse variant van het Franse consulaat. In het raadpensionarischap van Schimmelpenninck zijn al veel trekken van het latere bewind van Willem I terug te vinden. Het gebruik van een prerevolutionaire term voor een essentieel nieuw ambt wijst op een tendens naar ‘uitvinding van de traditie’, die ook onder de Restauratie veelvuldig in de praktijk werd gebracht. Onder het ‘presidentschap’ van Schimmelpenninck werd de politieke participatie van de burgers beperkt.⁶¹ De uitvoerende macht werd versterkt en onder een eenhoofdige leiding gebracht. De overheidsfinanciën werden gecentraliseerd en onder leiding van Isaac Gogel (1765-1821) werd een stelsel van algemene belastingen ingevoerd.

Later zei Napoleon het te betreuren dat hij het bestuur van Schimmelpenninck maar één jaar heeft laten duren. In 1806 benoemde Napoleon zijn broer, Lodewijk Napoleon (1778-1846), tot koning van Holland. Daarmee kwam een einde aan de republikeinse staatsvorm die de Nederlanden sinds de zestiende eeuw hadden gekend. De koerswijziging van de staatsinrichting van de Nederlanden paste in de bredere strategie van het plaatsen van familieleden van Napoleon als gekroonde hoofden op de Europese tronen. Hoewel de breuk niet zo abrupt was als vaak gesuggereerd wordt, betekende het bestuur van koning Lodewijk de introductie van monarchale tradities in het Nederlandse bestel.⁶² Net als in napoleontisch Frankrijk, werkten veel leden van de Bataafse revolutionaire elite mee aan het bewind van Lodewijk. Zij waren gedesillustioneerd over de revolutionaire idealen van politieke participatie om maatschappelijke veranderingen door te voeren. Zij zagen de regering van Lodewijk als een goede mogelijkheid om de gewenste staatscentralisatie door te voeren. De vervolmaking van de eenheidsstaat was in de ogen van bestuurders als Gogel en Cornelis Elout de belangrijkste garantie voor het behoud van de revolutionaire erfenis en het voorkomen van het herstel van de oude orde. Daarnaast werd het verlies van nationale zelfstandigheid in toenemende mate gezien als onvermijdelijk. Het gegeven dat de Noordelijke Nederlanden in 1806 nominaal onafhankelijk bleven beschouwden vele Nederlanders als een meevaller.⁶³

Zoals te lezen valt in de *Gedenkschriften* van koning Lodewijk was de relatie tussen Lodewijk en Napoleon geen gelukkige. Beide broers hadden een volkomen verschillende opvatting van het koningschap van Lodewijk. In de ogen van de keizer was zijn broer meer een soort prefect op hoog niveau die tot voornaamste taak de uitvoering van de imperiale decreten had. Ook overschatte Napoleon volkomen de rijkdom van Holland. Zijn beeld van de Nederlanden was nog voor een groot deel bepaald door de Gouden Eeuw. Hij begreep de ernst van de economische crisis niet die het land mede door zijn beleid doormaakte, en legde het onvermogen van de Amsterdamse handelaren om hem van kredieten te voorzien uit als politieke onwil. Lodewijk, daarentegen, nam zijn taak als koning zeer serieus. Zijn leven had tot dan toe vooral in het teken gestaan van zijn grote broer. Zelfs zijn ongelukkige huwelijk met Hortense de Beauharnais, dochter van de keizerin Josephine, was hem door zijn broer opgedrongen. Het Koninkrijk Holland was zijn eigen project. In toenemende mate kreeg Lodewijk begrip voor de noden van het Nederlandse volk. Hij schaarde zich steeds vaker aan de zijde van de Nederlanders bij conflicten met het gezag in Parijs. Omdat Lodewijk onvoldoende boog voor zijn wensen besloot Napoleon een einde te maken aan het zelfstandige voortbestaan van de Nederlanden. Met zijn feilloos gevoel voor het politiek uitbuiten van crises, greep de keizer de mislukte Engelse invasie in 1809 op Walcheren aan om zijn broer af te zetten en de Nederlanden volledig in te lijven bij het Keizerrijk.

De jaren van Inlijving vormen een van de meest fascinerende en minst onderzochte perioden in de Nederlanden geschiedenis, zeker gezien de overdaad aan publicaties betreffende die andere inlijvingstijd van de jaren 1940-1945.⁶⁴ In de jaren 1810-1813 maakten de Nederlanden integraal deel uit van het Franse Keizerrijk. Dit betekende dat de Bataafse departementen direct vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken te Parijs bestuurd werden. Wel was er voorzien in een bestuur onder leiding van gouverneur-generaal Charles-François Lebrun (1739-1824), de hertog van Plaisance, die de inlijving van de Bataafse departementen in een bredere rijksstructuur diende te begeleiden. Plaisance had als 'inlijvingsspecialist' eerder een dergelijke opdracht met betrekking tot de Ligurische Republiek en de Dalmatische provinciën uitgevoerd. Plaisance was de overtuiging toegedaan – en veel Nederlanders met hem – dat Nederland eenvoudigweg te klein was om als zelfstandige staat in het negentiende-eeuwse Europa voort te bestaan. De opnemings in het Keizerrijk was in zijn ogen dan ook een onvermijdelijke en vanzelfsprekende ontwikkeling, zelfs een daad van mededogen.

De Inlijving leidde tot vergaande standaardisatie en uniformering van de bestuurlijke en juridische staatsorganisatie.⁶⁵ De buitenlandse overheersing was blijkbaar nodig om de door vele Nederlanders gewenste hervormingen door te voeren. De Inlijving leidde aanvankelijk dan ook niet tot een groot-

scheeps nationaal geïnspireerd verzet. De vele opstanden in die jaren waren eerder gericht tegen de dienstplicht en andere maatregelen die voortvloeiden uit de staatscentralisatie, die onder de oorlogsdruk versneld werd doorgevoerd, dan tegen het buitenlandse karakter van het gezag op zich. Hoewel een deel van de elite die tijdens Lodewijk Napoleon wel bestuurlijk actief was, zich tijdens de Inlijving afzijdig hield van het openbaar bestuur, vervulden ook veel Nederlanders, zoals Van Maanen, ambten in de departementen, in Parijs of elders in het rijk.⁶⁶

Toen het nieuws van de mislukking van de Russische campagne bekend werd, begon de vanzelfsprekendheid van het napoleontische gezag af te nemen. Complotten werden gesmeed voor het omverwerpen van het napoleontische bewind. Zo schreef de Nederlandse soldaat Arnold Kelfken in mei 1813 een plan voor een ‘gewapende insurrectie van Holland’ tegen het napoleontische gezag in Nederland. Het geheime genootschap ‘Eendragt maakt Macht’, bestaande uit precies zesenzestig leden die een door hem ontwikkelde geheimtaal gebruikten, diende de opstand te leiden. Kelfken had ook een aantal proclamaties opgesteld dat na de opstand uitgevaardigd kon worden. Opvallend is dat in deze afkondigingen de Prins van Oranje nog niet genoemd werd. Aan de vooravond van de Restauratie was de prins zo ver uit de harten en geesten van veel Nederlanders verdwenen, dat men zich het herstel van de Nederlandse onafhankelijkheid goed zonder hem kon voorstellen. Het plan had vooral een praktisch en militair karakter en bood weinig politieke vergezichten. Kennelijk hadden Kelfken en zijn medestanders in het voorjaar van 1813 toch niet het lef gehad om hun vermetele plan ten uitvoer te brengen. Hij had zichzelf, zo schreef hij later aan Willem I, als onvoldoende aanzienlijk beschouwd en was bevreesd om als een ‘Jan van Leiden’ niet serieus genomen te worden.⁶⁷ Zijn opmerkelijke ‘insurrectie’ en hijzelf zijn dan ook niet in de vaderlandse geschiedboeken gekomen. Zijn plannen maken echter duidelijk dat ook ‘gewone mensen’ in 1813 begonnen na te denken over de postnapoleontische reconstructie van Nederland.

De nederlaag van Napoleon bij Leipzig (16-19 oktober 1813) was de aanleiding voor het definitief ineenstorten van het Keizerrijk in de – perifere – Nederlandse departementen, vijf maanden voor de uiteindelijke val van de keizer. Anton Reinhard Falck (1777-1843) beschreef in zijn gedenkschriften hoe hij als kapitein van de Nationale Garde toestond dat een Amsterdamse menigte op 15 november de ‘grootte vogel’, het beeld van de napoleontische adelaar op de poort van de landswerf in Amsterdam, van zijn sokkel haalde en kapotsloeg:

Hun ijver was verkwikkelijk te aanschouwen, en ik gaf mij geringe moeite om mijne gewaarwordingen te verbergen. Honderden verdrongen zich om toch mede een hand te kunnen uitsteken voor het heuge-

lijke werk. Brandende fakkels waren sedert lang gereed. De vlerken, de kop werden met eene soort van plechtigheid aan stukken geslagen, en toen eindelijk de vlam zich uitbreidde en eenige voeten boven de grond verhief, scheen het alsof al die longen en keelen eene frissche kracht erlangd hadden, zo geweldig was het gejoel en gejuich dat op dat ogenblik de lucht vervulde!⁶⁸

In Nederland was de Napoleontische tijd geëindigd en het tijdvak van de Restauratie aangebroken.

De erfenis

De tijdvakken van het Ancien Régime, de Revolutie en het Keizerrijk hadden elk op hun eigen wijze invloed op de vestiging van de Restauratiemonarchie in Frankrijk en Nederland in de jaren 1813-1820. Hoewel het overgrote deel van de staatselite uit die jaren geen terugkeer wenste naar het prerevolutionaire bestel, 'die vermolmde inrigting', probeerde zij wel weer aan te sluiten bij de prerevolutionaire nationale tradities. Namen en symbolen uit het Ancien Régime zouden de Restauratiecultuur domineren. De radicale fase van de Revolutie was voor de elite vooral een schrikbeeld dat te allen tijde vermeden diende te worden. Daarnaast nam het Restauratiebewind, zoals hierna beschreven wordt, veel revolutionaire vernieuwingen over zoals bijvoorbeeld de constitutie, de Nationale Vergadering en de gelijkheid voor de wet. De invloed van de napoleontische erfenis bestond, zoals in de volgende hoofdstukken beschreven wordt, uit het centralistische staatsapparaat en een nieuwe bestuurlijke mentaliteit. De Restauratie zou kort gezegd in de jaren tussen 1814 en 1830 de symboliek en taal van het Ancien Régime, de constitutioneel gewaarborgde gelijke rechten van de Revolutie en het staatsapparaat van de Napoleontische tijd in een nieuwe en unieke politieke cultuur verenigen.

De vestiging van de monarchie

La force des choses

De ineenstorting van het napoleontische gezag, in november 1813 in de Nederlanden en in maart en april 1814 in Frankrijk, plaveide de weg voor de Restauratie van de oude dynastieën van de Oranjes en de Bourbons. Deze Restauratie was evenwel geen vanzelfsprekendheid. De Franse historicus Guillaume de Bertier de Sauvigny omschreef de Restauratie van de Bourbons in maart en april 1814 als het resultaat van 'la force des choses', de loop der omstandigheden. Hij nam daarmee de term over van tsaar Alexander 1. De Restauratie van de Bourbons was volgens de tsaar 'une

conséquence nécessaire, imposée par la force des choses'.⁶⁹ Alexander en Bertier de Sauvigny bedoelden met deze term dat de terugkeer van de oude Franse koningsfamilie niet de vanzelfsprekende uitkomst was geweest van een lang proces, maar het gevolg van de omstandigheden. Toen het Keizerrijk begon af te brokkelen, was het allerminst zeker dat de Bourbons het politieke vacuüm zouden vullen dat Napoleon achterliet.

Ook in de Nederlandse provinciën was het bij de ineenstorting van het napoleontische gezag niet bij voorbaat duidelijk welke vorm het herstel van de onafhankelijkheid zou krijgen. Voormalige revolutionairen mijmerden over de terugkeer van de Bataafse Republiek of het Gemenebest onder een presidentiële raadpensionaris.⁷⁰ Oude regenten als Gijsbert Karel van Hogendorp dachten dat het herstel van de onafhankelijkheid ook de terugkeer van een – aangepaste – versie van het oude prerevolutionaire republikeinse bestel zou betekenen. De Prins van Oranje was bij zijn aankomst in Scheveningen hoogst onzeker over de ontvangst die hem te wachten zou staan en nam aanvankelijk de onbestemde titel van soeverein vorst aan. Zelfs de terugkeer van Lodewijk Napoleon als koning van Holland werd – in ieder geval door Lodewijk zelf – niet uitgesloten.⁷¹ De uiteindelijke vorm van het Nederlandse postnapoleontische bestel werd in november 1813 maar door weinigen voorzien. Dat de vestiging van de monarchie onder het huis van Oranje een vanzelfsprekende en onvermijdelijke uitkomst van de jaren 1813-1815 zou zijn, is dan ook vertekening van de historische werkelijkheid.

De Grote Coalitie

De hoofdrolspelers in het proces van de vestiging van het Restauratieregime kunnen in drie groepen ingedeeld worden: de geallieerde mogendheden, de binnenlandse elites en de teruggekeerde vorsten. In de volgende paragrafen wordt het aandeel van deze drie groepen bij de omwenteling beschreven. Vervolgens wordt de consolidatie van de nieuwe regimes door middel van de grondwet en de totstandkoming van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden geschetst.

De grote negentiende-eeuwse Duitse historicus Leopold von Ranke meende dat de geschiedenis van de Europese landen bepaald werd door de dialectiek tussen het statensysteem en interne ontwikkelingen binnen de nationale staten.⁷² De vestiging van de Restauratiestaten vormt een goed voorbeeld van dit samenspel tussen nationale en internationale factoren. De Restauratie van de Oranjes en de Bourbons was niet mogelijk geweest zonder internationale steun. Tegenstanders van de Bourbons stelden dan ook spottend dat zij als bagage van de geallieerden naar Frankrijk teruggekeerd waren. Nationale politieke reconstructie en internationale politiek zijn in de jaren 1813-1820 niet van elkaar te scheiden. Tekenend voor de verwevenheid tussen nationale en internationale politiek is dat de belangrijkste reconstruc-

tieministers van het eerste uur, Talleyrand en Richelieu in Frankrijk en Van Hogendorp in Nederland, het ambt van minister van Buitenlandse Zaken bekleedden.⁷³

De internationale coalitie die het Empire uiteindelijk fataal zou worden, werd opgebouwd in de nasleep van de mislukte Russische veldtocht van 1812. Hoewel Napoleon Moskou veroverde, kon hij deze overwinning niet in een gunstige vrede omzetten. Tsaar Alexander I weigerde met Napoleon te onderhandelen. De keizer verzuimde om Moskou voor de winter van 1812 te ontruimen en zijn leger ging in de Russische kou ten onder. Uit vrees voor complotten in Parijs liet de keizer zijn Grande Armée in de steek en keerde terug in de hoofdstad. In december 1812 nam Alexander het besluit om zich niet tevreden te stellen met de verwijdering van alle Franse legers van het Russische grondgebied en om de oorlog tegen Napoleon samen met andere Europese grootmachten voort te zetten.

Het idee van een Grote Coalitie tegen de Franse hegemonie was niet nieuw. Volgens de praktijk van de Europese machtsbalans had de hegemonie van één land in de zeventiende en achttiende eeuw ook al geleid tot samenwerking tussen de andere landen om deze dominantie te breken. Zo had aan het einde van de zeventiende eeuw een internationale coalitie een einde gemaakt aan de Franse machtsaspiraties van Lodewijk XIV. Na de Vrede van Campo Formio (1797) was Engeland in een politiek isolement terechtgekomen en had de gedachte er postgevat dat alleen een grote coalitie Napoleon op de knieën kon dwingen. Het zocht daarom nauwere samenwerking met Rusland, Pruisen en Oostenrijk. Deze internationale samenwerking zou, zoals de Britse premier William Pitt in 1805 stelde, niet alleen een einde moeten maken aan het Franse hegemoniestreven, maar ook een meer blijvend systeem voor vrede en veiligheid op het Europese continent moeten scheppen. In augustus 1813 zou echter pas een dergelijke, door Engeland gewenste grote coalitie tot stand komen.⁷⁴ Van belang voor de vorming van een antinapoleontische coalitie was ook dat in 1812 Lord Castlereagh minister van Buitenlandse Zaken was geworden. Castlereagh was de overtuiging toegedaan dat Groot-Brittannië een actieve rol diende te spelen op het Europese continent. Zijn benoeming, volgens de Amerikaanse historicus Paul Walter Schroeder van vergelijkbaar belang voor de Europese geschiedenis als de benoeming van Winston Churchill tot premier in 1940, zou een grote invloed hebben op de vestiging van de beide Restauratiemonarchieën.⁷⁵

De vorming van de Grote Alliantie was een moeizaam proces dat veel terugvallen kende. Als gevolg van politieke en militaire fouten van de alliantie, boekte Napoleon in het voorjaar van 1813 nog successen. De napoleontische legers verjoegen de Russisch-Pruisische legers uit Saksen. Ook het door de geallieerde legers ingenomen Hamburg werd door maarschalk Louis Nicolas Davout heroverd en met behulp van de Nederlandse generaal Dirk van

Hogendorp tot het einde van de oorlog voor Napoleon behouden.⁷⁶ Deze successen waren voor Arnold Kelfken een belangrijke reden om zijn complot niet uit te voeren. Ook waren ze scherp in het geheugen gegrift van de Nederlandse elite. De angst voor een onverwachts herstel van Napoleon weerhield velen ervan om zich in de novemberdagen openlijk tegen de keizer te keren.

Vanaf juni 1813 had er echter ook hoop geschemerd voor de in het defensief gedreven antinapoleontische coalitie. Oostenrijk twijfelde lang voordat het zich bij de Europese coalitie aansloot. Terwijl Groot-Brittannië, Rusland en Pruisen ernaar streefden om de oorlog met Napoleon eens en voor altijd uit te vechten, wenste de Habsburgse monarchie een spoedige vrede, met Oostenrijk in de rol van bemiddelaar. De ondergang van het Empire stond in het voorjaar van 1813 allerm minst vast. De onenigheden en de fouten van de coalitie gaven Frankrijk vele kansen. Een belangrijke reden voor het uiteindelijke succes van de coalitie was de keizer zelf. Napoleon weigerde concessies te doen of onderhandelingen te beginnen op het moment dat hij nog redelijk sterk stond. Zijn onverzoenlijke houding was volgens Schroeder een belangrijke factor bij het smeden van de Vierde Grote Coalitie. Op 11 augustus 1813 verklaarde Oostenrijk dan ook de oorlog aan Frankrijk.⁷⁷

Na de nederlaag in de bloedige 'slag van de Naties' bij Leipzig in Saksen op 16-19 oktober, waren de Duitse landen voor Napoleon verloren. Na Leipzig begon het Empire versneld af te brokkelen. Vele vazalstaten liepen naar de geallieerden over. Op 15 november verlieten ook de burgerlijke imperiale autoriteiten in de Hollandse departementen hun post, uit angst om geïsoleerd te raken en aangevallen te worden door de gevreesde Kozakkenlegers. Gijsbert Karel van Hogendorp sprong, zoals in de volgende paragraaf beschreven wordt, in het machtsvacuüm dat door de vertrekkende Franse legers achtergelaten werd. In februari 1814 waren er al geallieerde legers in Frankrijk zelf.⁷⁸ Op 28 maart 1814 vertrok de imperiale regering onder leiding van keizerin Marie-Louise uit Parijs naar de Loire-stad Blois. Napoleon had zich met zijn leger bij Fontainebleau teruggetrokken. Op 30 maart capituleerde Parijs en een dag later trokken de Europese legers zegevierend de hoofdstad binnen. Nadat zijn maarschalken hem duidelijk hadden gemaakt dat zij de hopeloze strijd niet wilden voortzetten, maakte Napoleon op 4 april bekend dat hij wenste af te treden ten gunste van zijn zoon, de koning van Rome. De geallieerden gingen evenwel niet akkoord met deze voorwaardelijke overgave. In de nacht van 5 op 6 april begonnen de besprekingen over de onvoorwaardelijke overgave van Napoleon. Op 11 april deed Napoleon formeel afstand van zijn rechten als keizer van Frankrijk en Italië.

De dynastieke kwestie lag in februari nog open. De geallieerden waren het in de winter van 1814 niet eens over de vraag wat er met Frankrijk diende te gebeuren nadat de napoleontische legers verslagen zouden zijn. Oosten-

rijk stond een regentschap van de Habsburgse keizerin Marie-Louise voor, totdat Napoleons erfgenaam, de koning van Rome, het bewind kon overnemen. Tsaar Alexander had evenmin sympathie voor de Bourbons en gaf aanvankelijk de voorkeur aan de napoleontische generaal Bernadotte als nieuwe Franse koning. Alleen de Engelsen zagen de Bourbons als de voor hen minst schadelijke oplossing voor het postnapoleontische Frankrijk.⁷⁹ De Franse bevolking stond grotendeels onverschillig ten opzichte van het oude koningshuis. De Restauratie dient volgens Bertier de Sauvigny dan ook verklaard te worden uit het samenspel van gebeurtenissen en daden van de verschillende actoren in de maanden maart en april 1814. Na een succesvolle pro-Bourbon-opstand in Bordeaux vond op 20 maart de eerste ontmoeting plaats tussen de geallieerden en een vertegenwoordiger van de oude koninklijke familie, de baron de Vitrolles. Pas vanaf dat moment was het de Bourbons toegestaan om in Frankrijk actief te zijn.

Op 23 april 1814 werd de wapenstilstand gesloten tussen de geallieerden en Frankrijk, waarbij de eersten beloofden hun troepen terug te trekken als het gevallen Keizerrijk de nog bezette forten ontruimde. De wapenstilstand mondde uit in de Vrede van Parijs van 30 mei 1814. Deze vrede was voor Frankrijk buitengewoon gunstig. Gezien de Franse agressie tijdens de Revolutie en het Empire, behandelden de geallieerde mogendheden la grande nation opmerkelijk mild. De Vrede van Parijs zou deel gaan uitmaken van de bredere herordening van Europa tijdens het Congres van Wenen, dat twee maanden later zou aanvangen en pas negen maanden later zou eindigen. Hoewel het verdrag van Parijs in de ogen van de geallieerden zeer toegevend was, beschouwden veel Fransen het als een diepe vernedering en streefden zij naar eerherstel.⁸⁰

De totstandkoming van de Vierde Grote Coalitie leidde echter tot meer dan alleen de val van Napoleon. De samenwerking tussen de Europese grootmachten werd, zoals al eerder voorgestaan door Engeland en Rusland, ook in vreedstijd voortgezet. In de Quadruple Alliantie (1815) werd overeengekomen dat de grote mogendheden op gezette tijden overleg zouden plegen. Ook na 1818, toen Frankrijk weer een volwaardig lid van de statenfamilie was geworden, bleef de Quadruple Alliantie bestaan. Ze had tot doel de vrede in Europa te garanderen en te voorkomen dat een nieuwe Franse Revolutie Europa andermaal in een continentale oorlog zou storten. Daarnaast werd op initiatief van tsaar Alexander I in september 1815 de zogenoemde Heilige Alliantie gesloten tussen de Europese vorsten. Deze Heilige Alliantie had vooral een symbolische betekenis en geen praktische waarde.

In de nasleep van de Grote Alliantie tegen Napoleon werd in 1814-1815 het 'Europees Concert' gevormd. Dit Concert was een aanduiding voor het geheel van – doorgaans ongeschreven – regels en afspraken tussen de grote mogendheden, met als doel te voorkomen dat er in Europa opnieuw een

grote oorlog zou uitbreken. In het belang van de Europese vrede bleken de mogendheden bereid tot zelfbeperking in het nastreven van hun internationale ambities en tot het respecteren van elkaars territoriale integriteit en invloedssferen. Het Concert functioneerde als een verbeterde vorm van de traditionele Europese balanspolitiek. Militaire conflicten werden voorkomen door geregeld overleg op internationale congressen als die van Aken (1818), Troppau en Laibach (1820-1821) en Verona (1822-1823).⁸¹ Dit stelsel functioneerde tot het uitbreken van de Krimoorlog in 1854, toen de mogendheden voor het eerst weer de wapens tegen elkaar opnamen en de achttiende-eeuwse situatie van de klassieke machtsbalans terugkeerde. De vestiging van de Franse en de Nederlandse Restauratiemonarchie stond dan ook niet op zichzelf, maar moet begrepen worden binnen het bredere kader van de pogingen in 1814-1815 om een stabiele nieuwe orde in Europa te construeren.

Het driemanschap

De vestiging van de Franse en de Nederlandse Restauratiemonarchie was het resultaat van het samenspel van binnenlandse en buitenlandse factoren. Zowel in Frankrijk als in Nederland sprong een binnenlandse elite in het machtsvacuüm dat de ineenstorting van het Keizerrijk had achtergelaten. In beide landen werd een voorlopig bewind gevormd. In Nederland functioneerde van 20 november tot 6 december 1813 een Algemeen Bewind.⁸² Dit bestuur leidde de opstand tegen het Empire, vervulde de functie van voorlopige regering en bereidde de komst van de Prins van Oranje voor. De sterke man achter het Nederlandse voorlopige bestuur was Gijsbert Karel van Hogendorp (1762-1834). Het voorbeeld van Van Hogendorp maakt duidelijk dat de geschiedenis niet alleen bepaald wordt door grote structuren en processen, maar dat de daden van individuen een beslissend effect kunnen hebben in tijden van overgangspolitiek. Hij was een uitzonderlijke figuur in het vroegnegentiende-eeuwse Nederland. Lichamelijk zwak, maar intelligent, trots en vol verbeeldingskracht, stond Van Hogendorp het grootste deel van zijn leven aan de politieke zijlijn. In de laatste twee weken van november 1813 heeft hij evenwel een beslissende rol gespeeld in de Nederlandse geschiedenis. Deze glorieuze novemberweken waren voorafgegaan door achttien jaar van gedwongen ambteloosheid. De carrière van de jonge regentzoon Van Hogendorp – hij was voor de Revolutie pensionaris van Rotterdam geweest – was in de knop gebroken door de Franse invasie. Tijdens de Revolutie en de Napoleontische tijd had hij geen functies vervuld. Zijn standvastigheid – Van Hogendorp was het tegendeel van de windvaan – en zijn moeilijke karakter waren daar debet aan.

De jaren van gedwongen nietsdoen hadden Van Hogendorp voldoende tijd gegeven om na te denken over de toekomst van Nederland na Napoleon. Aan de hand van schetsen voor een grondwet, een plan voor een voorlopige

regering, bespiegelingen over de Nederlandse geschiedenis en betogen over de internationale verhoudingen aan het einde van het Empire, ontwikkelde Van Hogendorp als een van de weinige Nederlanders een visie op de postnapoleontische reconstructie van Nederland. Toen het Franse gezag in de Nederlanden na de slag bij Leipzig afbrokkelde, greep hij zijn kans om zijn verbeelding in realiteit om te zetten.⁸³

Het Algemeen Bewind onder Van Hogendorp was geen beweging die in november 1813 spontaan ontstond. Van Hogendorp had zijn coup de laatste jaren van de Inlijving niet alleen ideologisch, maar ook praktisch voorbereid. In zijn gedenkschriften beschreef de voormalige pensionaris hoe hij een jaar voor de omwenteling begonnen was met de opbouw van een netwerk van aanzienlijke mannen.⁸⁴ Om de kans op ontdekking te verkleinen, zorgde hij ervoor dat de mannen niet van elkaar wisten dat zij door hem gepolst waren. Zelfs de imperiale bestuurder pur sang, Van Maanen, was door hem in het voorjaar van 1813 benaderd.⁸⁵ De kern van de latere bestuurselite van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden ontmoette elkaar ook al op sociale aangelegenheden. Zo waren de orangisten Van Hogendorp en de graaf van Limburg Stirum in 1810 lid geworden van de chique club de 'Grande Soci-été', waar zij de hooggeplaatste napoleontische ambtenaren Van Maanen en Johan Hendrik Mollerus ontmoetten.⁸⁶

Toen op 17 november 1813 het nieuws Den Haag bereikte dat gouverneur LeBrun en de prefect van de Zuiderzee Amsterdam hadden geëvacueerd, wist Van Hogendorp dat zijn moment gekomen was. De elite van de hoofdstad wilde, net als de besturen van de meeste overige Nederlandse steden, niet verder gaan dan het handhaven van de orde in het kader van een 'systeem van neutraliteit'. Het centrum van de omwenteling verschoof vervolgens naar de oude bestuursstad Den Haag. Zoals bekend, stapte Van Hogendorps medeopstandeling de graaf Van Limburg Stirum die zeventiende november met een oranje kokarde op zijn hoed uit zijn huis op het Lange Voorhout: 'Hij was bezielde van eene edele geestdrift; alles gehoorzaamde op zijne waken; met slaande trom en vliegend vaandel trok hij Den Haag door, onder het uitroepen van den Prins van Oranje en het afkondigen der Publicatie.'⁸⁷

De tweede stap in Van Hogendorps scenario bestond uit het bijeenroepen van een 'Staten-Generaal, bestaande uit alle de oude regenten van het Land, die in de Ridderschappen en Stedelijke regering gezeten hebben tot in het jaar 1794'. Van Hogendorp zou de voorzitter worden van de opnieuw tot leven gewekte prerevolutionaire Staten-Generaal. Het merendeel van de inmiddels bejaarde regenten weigerde echter de heroïsche rol te spelen die Van Hogendorp hun had toebedeeld: zij classificeerden zijn acties als onwettig en overhaast.⁸⁸ Zoals Van Hogendorp opmerkte: 'die eene revolutie maken willen, vinden daarbij weinig geloof. Die ze gemaakt hebben, winnen oogenblikkelijk agting en vertrouwen'.⁸⁹ Als gevolg van deze tegenslag

diende Van Hogendorp zijn plannen aan te passen. Op 21 november riep hij zichzelf, samen met Van der Duyn van Maasdam en de graaf van Limburg Stirum, uit tot 'Algemeen Bewind'. Het Bewind zou, in afwachting van de komst van de Prins van Oranje, vanuit Van Hogendorps woonhuis op de Haagse Kneuterdijk het algemeen bestuur over de Hollandse departementen waarnemen.⁹⁰ Van Limburg Stirum zou zich vooral bezighouden met zijn functie van gouverneur van Den Haag. Het Algemeen Bewind bestond aanvankelijk uit een grotere groep personen, van wie velen op het moment suprême echter de moed hadden verloren. Aanvankelijk vervulde François Daniel Changuion de functie van secretaris, later opgevolgd door de Amsterdammer Falck.

De bevelen die het Algemeen Bewind uitvaardigde, hadden allereerst betrekking op de militaire situatie. Een groot deel van het land was eind november nog in handen van de napoleontische troepen. De onverwachte en gewelddadige herovering van Woerden op 24 november door napoleontische troepen vormde een directe bedreiging voor Den Haag en maakte duidelijk hoe precair de positie van het Algemeen Bewind was. De tweede bron van zorg waren de financiën. Uit de correspondentie tussen het Algemeen Bestuur en de speciale commissarissen in de regio bleek hoezeer geldproblemen een bedreiging vormden voor de opstand. De oproep van het bewind aan de burgers om vrijwillige donaties te doen voor de goede zaak sorteerde weinig effect. 'De vrijwillige bijdragen gaan slegt en de cassen zijn leeg,' zo schrijven de commissarissen te Amsterdam, Johan Melchior Kemper (1776-1824) en Cornelius Anthony Fannius Scholten (1767-1832), mismooedig aan het Algemeen Bewind.⁹¹

De derde prioriteit was het binnenlandse bestuur. In de proclamatie van 21 november werd de eed van trouw die ambtenaren aan Napoleon hadden afgelegd, vervallen verklaard. Ambtenaren die nog bevelen uitvoerden van het Franse gouvernement zouden voortaan als landverraders beschouwd worden: 'Alle betrekkingen met onze onderdrukkers wier verachting en smaad elks aangezicht en hart in vuurgloed ontsteekt, zyn dus van heden af vernietigt.' Ambtenaren werden vervolgens opgeroepen om door te werken en de eventueel opengevallen plaatsen als gevolg van het vertrek van Franse ambtsdragers te vullen. Zij werden verantwoordelijk gesteld voor 'alle na-deelen, welke door (...) dralen of verzuimen, bij ontstentenis van voorziening uit langere stilstand der Administratie en opschorting der perceptie zouden kunnen voortvloeijen'.⁹² Commissarissen-generaal waren als vertegenwoordigers van het voorlopige bestuur naar de verschillende steden gestuurd om daar het Algemeen Bewind te vertegenwoordigen. Iedere gemeente diende een eigen provisioneel bestuur te formeren. Verder gaf het Algemeen Bewind opdracht om keizerlijke symbolen en namen te verwijderen. Ten slotte werd geprobeerd contacten aan te knopen met de geallieerde mogendheden

opdat de Hollandse departementen niet als veroverd gebied maar als bondgenoot beschouwd werden.⁹³

De daden van het zelfbenoemde voorlopige bestuur riepen aanvankelijk veel weerstand op. Vertegenwoordigers van het Algemeen Bestuur werden vaak alleen met veel moeite erkend als het wettige gezag. Ook werden in veel gemeenten pas na veel aanmaningen voorlopige besturen gevormd.⁹⁴ Het merendeel van de Nederlandse elite reageerde op de onzekere situatie door een strikte neutraliteit aan te houden.⁹⁵ De Nederlandse notabelen leken meer bevreesd te zijn voor de eigen bevolking dan voor de keizerlijke autoriteiten. Behoud van lijf en goed tijdens een gewelddadige omwenteling was voor velen een belangrijker motief dan een diepgevoelde Oranjeliefde. Daarnaast beschouwden velen in de laatste weken van november Napoleon nog steeds als het wettige gezag. Admiraal Carel Hendrik Ver Huell, die tot de capitulatie van Parijs het fort van Den Helder voor Napoleon hield⁹⁶, en de voormalige intendant voor Financiën, Gogel, die in plaats van met het bewind samen te werken naar Parijs vertrok, zijn hiervan de bekendste voorbeelden.⁹⁷

De besluiten van het Algemeen Bewind werden grotendeels naar eigen inzicht van het driemanschap genomen. Hoewel het driemanschap bevelen in naam van de Prins van Oranje uitdeelde, verliep de communicatie met Engeland moeizaam.⁹⁸ De correspondentie per boot van Engeland naar Nederland werd bemoeilijkt door een straffe oostenwind. De aankomst van de prins op het strand van Scheveningen op 30 november maakte een einde aan het eigenmachtige optreden van Van Hogendorp. Van Hogendorp beschrijft in zijn gedenkschriften hoe hij, uitgeput door vermoeienissen van de twee drukste weken van zijn leven – ‘nooit heb ik minder tijd gehad noch meer tijd besteed’⁹⁹ – en geveld door de jicht, ziek te bed, maar vol verwachting op het bezoek van de prins wachtte. Pas na vele aansporingen van Van der Duyn bezocht de prins laat in de avond het ziekbed van de leider van het Algemeen Bewind. De prins overhandigde Van Hogendorp een tinnen koker met daarin zijn eerste proclamatie. Van Hogendorp beschouwde de handeling als een daad van hoog symbolisch belang: ‘Ik heb dezelve [tinnen koker] nog in handen, en gis dat ik op dat ogenblik de Nederlandsche natie verbeeldde; zodat dit stuk als het ware, het eerst maatschappelijk verdrag was tusschen vorst en volk.’¹⁰⁰ Het bezoek was echter ook op een andere manier symbolisch. Van Hogendorp beschreef hoe Willem Frederik hem de hand schudde pas nadat hij eerst de zijne had uitgestoken, waarmee de prins afstand schiep tussen hemzelf en zijn eigenzinnige onderdaan. Letterlijk een klein gebaar waaruit al de tekenen gelezen kunnen worden dat de postnapoleontische reconstructie van Nederland geen aristocratisch maar een monarchaal karakter zou aannemen.

Het Gouvernement Provisoire

Het Gouvernement Provisoire dat op 1 april 1814 door de Franse Senaat werd ingesteld vertoonde veel overeenkomsten met het Nederlandse Algemeen Bewind. Een eerste overeenkomst is dat het Franse voorlopige bewind, evenzeer als het Nederlandse, het resultaat was van een samenspel van nationale en internationale factoren. Nadat tsaar Alexander en de geallieerde legers hun triomfantelijke intocht op 31 maart in Parijs hadden gehouden, was er in het Franse politieke centrum een machtsvacuüm ontstaan. Ook in Frankrijk was er één man die het moment aangreep om de loop der geschiedenis naar zijn inzichten te veranderen: Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, Prince de Bénévent (1754-1838). Talleyrand was in het Ancien Régime bisschop geweest, en later revolutionair en minister van Buitenlandse Zaken van Napoleon. Na zijn ontslag in 1807 was hij niet, zoals zijn Nederlandse evenknie Van Hogendorp, ambteloos geweest, maar hij maakte ook geen deel uit van de kern van het napoleontische regime. Talleyrand, de 'prince immobile', was de archetypische windvaan en kan als zodanig symbool staan voor zijn hele generatie van staatslieden. Madame de Staël karakteriseerde zijn gedrag tijdens de eerste dagen van de Restauratie dan ook als 'une manoeuvre selon le vent'.¹⁰¹

Waar Van Hogendorp alleen de eerste jaren van het Restauratiebewind en in het bijzonder in de novemberdagen een politieke hoofdrol speelde, zou Talleyrand deel uitmaken van ieder Frans regime vanaf het Ancien Régime tot en met de Julimonarchie (1830-1848). Talleyrand bezat een feilloos politiek gevoel, kon zich aan iedere situatie aanpassen en had voor iedere gelegenheid een geestig bon mot klaar. Waar de Nederlandse regent ziekelijk en dikwijls gekweld door het leven ging, stond de Franse prins midden in het Parijse societyleven. Door zijn goede internationale contacten was Talleyrand bij uitstek geschikt om de eerste fase van het postnapoleontische herstel van Frankrijk te leiden.¹⁰² De grote overeenkomst tussen Talleyrand en Van Hogendorp is dat beide mannen een nieuw regime construeerden, zonder dat zij daartoe gemandateerd waren door de vorsten in wier naam zij de macht uitoefenden en zonder dat zij een juridische basis hadden voor hun handelen. Beide mannen fungeerden twee weken als zelfbenoemde 'quasi-koningen'.¹⁰³ Hieruit blijkt dat macht en legitimiteit in tijden van transitie geen vaststaande gegevens zijn, maar onderhandelbaar en afhankelijk van de daden van de voornaamste actoren.

Ook wat betreft de plaats van de embryonale vorming van het nieuwe regime waren er overeenkomsten tussen de Franse en de Nederlandse casus. De 'lieux de pouvoir' van de transitie waren niet de ministeries of de paleizen, maar de woonhuizen van de hoofdrolspelers. Het Parijse Hôtel van Talleyrand op Rue Saint-Florentin, nabij de huidige Place de la Concorde, was net als de woning van Van Hogendorp op de Haagse Kneuterdijk, het

zenuwcentrum van de omwenteling. Tsaar Alexander zou met zijn gevolg tot 12 april 1814 op de eerste verdieping van het hotel van Talleyrand blijven logeren. Op hetzelfde adres op de begane grond begon ook het op 1 april door de Senaat ingestelde Voorlopige Bewind te functioneren.¹⁰⁴ Het woonhuis van Talleyrand zou tot de komst van de graaf van Artois op 12 april 1814 het machtscentrum van Frankrijk vormen. De centrale rol van de privéwoningen van de hoofdrolspelers zegt veel over het karakter van de eerste fase van de transitie van 1813-1815, en maakt het grote belang van individuele personen in de overgang van Empire naar Restauratiemonarchie duidelijk.

Het Gouvernement Provisoire bestond voornamelijk uit vertrouwelingen van Talleyrand. Naast Talleyrand zelf maakten de markies de Jaucourt, de hertog de Dalberg, graaf de Beurnonville en de abt de Montesquiou deel uit van de voorlopige regering. De eerste vier hadden onder het Empire belangrijke posten bekleed, alleen de laatste was een echte royalist. De voorlopige regering probeerde te bemiddelen tussen de geallieerde legers en de Bourbons enerzijds en de Senaat anderzijds. Een eerste taak die aan het voorlopige bestuur door de Senaat was opgelegd was het opstellen van een constitutie. Nadat Napoleon op 2 april door de Senaat was afgezet, stelde een aantal senatoren tussen 3 en 5 april een nieuwe grondwet op. Deze 'constitution sénatoriale' werd op 6 april door de Senaat en op 7 april door de Wetgevende Vergadering goedgekeurd als basis voor de postnapoleontische reconstructie van Frankrijk. Met deze goedkeuring hoopte de napoleontische elite het behoud van de revolutionaire erfenis onder een gerestaureerde Bourbonmonarchie te garanderen. Ook zagen veel senatoren de grondwet als wezenlijk voor het behoud van hun persoonlijke bezittingen en titels die zij de afgelopen decennia verworven hadden. De soevereiniteit was in deze grondwet beschreven als een contract tussen de koning en het volk, vertegenwoordigd door de Senaat. Niet het erfelijke recht van de Bourbons, maar de goedkeuring van de natie was in deze grondwet de ultieme grondslag van de Restauratie. Het zal geen verwondering wekken dat de Bourbons deze soevereiniteitsopvatting na hun terugkeer in deze vorm onacceptabel vonden.¹⁰⁵

Het Franse voorlopige bewind kampte veelal met dezelfde problemen als het Nederlandse aan de Kneuterdijk. De continue dreiging van een wanhoopsaanval van de napoleontische legers hing het Gouvernement Provisoire als een zwaard van Damocles boven het hoofd. Daarnaast worstelde het bewind met een groot geldgebrek. De commissarissen van het voorlopige bewind in de Franse departementen moesten hun autoriteit zien te vestigen ten opzichte van de onwillige geallieerde bevelhebbers en pronapoleontische Fransen. Net als in Nederland bestond de voorlopige regering maar twee weken. Reeds op 12 april maakte de broer van de toekomstige koning, de graaf van Artois, zijn intrede in het Koninkrijk. Twee dagen later droeg de Senaat de bevoegdheden van het Voorlopige Bewind over op Artois in zijn

hoedanigheid van luitenant-generaal van het koninkrijk ‘in afwachting van de acceptatie van de nieuwe grondwet door zijn broer Louis’.

De luitenant-generaal maakte een eerste begin met de afbraak van het Empire door het continentaal stelsel op te heffen en de deserteurs uit de imperiale legers vrij te laten.¹⁰⁶ De nadruk van zijn bestuur lag de eerste dagen op militaire aangelegenheden, buitenlandse zaken en financiën: justitie en binnenlands bestuur waren van secundair belang.¹⁰⁷ Hoge militairen werden als buitengewone commissarissen naar de departementen gestuurd om daar het burgerlijke bestuur op zich te nemen.¹⁰⁸ Op 18 april nam Artois het besluit om de Nederlandse zeelieden vrij te laten die sinds november 1813 als krijgsgevangenen vastzaten. Ook werden Nederlandse soldaten in het imperiale leger ontslagen en naar Nederland gezonden.¹⁰⁹ Bezittingen van de paus en de katholieke kerk, geconfisqueerd tijdens de Revolutie of onder het Empire, werden aan de geestelijkheid teruggegeven.¹¹⁰ Naast maatregelen van ‘hoge politiek’ werden ook besluiten genomen om het volk gunstig te stemmen, zoals tijdelijke werkverschaffing aan de paleizen en de garantie van broodvoorziening aan Parijs. De royalistische adviseurs van Artois probeerden tijdens zijn bewind de invloed van de napoleontische bestuurders zoveel mogelijk terug te dringen en hen te vervangen door ‘pure royalisten’. De adviesraad van Artois zou ook na het einde van zijn bewind blijven bestaan en tijdens de Restauratie als een soort ultraroyalistische schaduwregering fungeren.¹¹¹

Zowel in Frankrijk als in Nederland vormde de fase van het voorlopige bestuur het aristocratische moment in de transitie van Keizerrijk naar Restauratiemonarchie. Van Hogendorp en Talleyrand meenden beiden dat de monarchie de beste garantie vormde voor een stabiele staat en samenleving. Beide mannen vonden echter dat die monarchie ingebed diende te zijn in een constitutie die ook een belangrijke rol toebedeelde aan de aristocratie. Volgens Talleyrand zou de Senaat een cruciale rol moeten spelen in het postnapoleontische Frankrijk. Van Hogendorp droomde van een reconstructie van de elite van adel en oude regenten. In zijn plan voor een provisionele regering en zijn schets voor de grondwet, lag het bestuur voor een groot deel in handen van een regentanelite. De prins werd in de brieven van het Algemeen Bestuur aangeduid als ‘prins Willem den zesden’.¹¹² Hieruit wordt duidelijk dat Van Hogendorp de postnapoleontische reconstructie zag als een terugkeer naar een verbeterde versie van het stadhouderlijke systeem. Om de gebreken van de Republiek teniet te doen diende de nieuwe stadhouder met veel meer macht en soevereiniteit bekleed te worden dan ten tijde van het Ancien Régime. De versterkte positie van de stadhouder diende evenwel ingebed te zijn in een stelsel waarin ook de regenten en een adelselite een prominente rol speelden. In de verbeelding van Van Hogendorp zou Willem VI samen met een aristocratische elite het herstel van het vaderland gaan

leiden. In beide landen zou het herstel na de lijfelijke terugkeer van Willem en Lodewijk een meer monarchaal karakter krijgen. De beide mannen van het eerste uur, Talleyrand en Van Hogendorp, zouden na enige tijd naar de achtergrond verdwijnen.

De terugkeer van de dynastie

De teruggekeerde dynastie vormt de derde hoofdrolspeler in de omwenteling. De aankomst van prins Willem Frederik en Lodewijk XVIII in hun landen luidde een nieuwe fase in het reconstructieproces in. Niet langer konden mannen als Talleyrand en Van Hogendorp op eigen initiatief autoriteit claimen uit naam van een soevereine vorst met wie zij nauwelijks in contact stonden. Beiden bevonden zich aan de vooravond van de omwenteling in Groot-Brittannië, waar zij al enige tijd ijverden voor het herstel van hun dynastieke rechten.¹¹³ Ook ontvingen beide vorsten van Napoleons grootste vijand een ruimhartige subsidie. De vestiging van de Restauratiemonarchie was zonder Groot-Brittannië niet mogelijk geweest. Het tijdvak van de Restauratie kan dan ook met recht het ‘moment anglais’ in de Franse en de Nederlandse geschiedenis genoemd worden.¹¹⁴

Willem had zich in het voorjaar van 1813 van de Duitse landen naar Engeland begeven, overtuigd door zijn moeder Wilhelmina van Pruisen dat daar de beste kansen voor het herstel van het huis van Oranje lagen.¹¹⁵ In Londen wachtte hem een kring van émigrés als Anne Willem van Nagell en Hendrik Fagel, die zich na 1795 niet hadden neergelegd bij de nieuwe orde, en zich bleven beijveren voor de oude band tussen Oranje en Engeland. Deze émigrés zouden in de buitenlandse politiek van het latere Koninkrijk der Nederlanden een belangrijke rol gaan spelen. De Britse ‘official mind’ had aanvankelijk Willems zoon, de jonge en onstuimige erfprins van Oranje, op het oog gehad om het postnapoleontische Nederland te leiden, maar in de loop van 1813 was de bedaarde en ervaren vader in Britse ogen de beste optie geworden.¹¹⁶ Zijn knieval voor de Corsicaan werd hem kennelijk vergeven.

Lodewijk was al in 1807 in Engeland aangekomen. Albion was toen het belangrijkste centrum van antinapoleontische activiteit geworden en Lodewijks voornaamste bron van inkomsten. Hoewel de Engelse regering aanvankelijk verlegen was met de komst van de Franse koning, was Lodewijk XVIII in Engeland populair bij het antinapoleontische gewone volk, de aristocratie en de koninklijke familie. Na enkele omzwervingen streken Lodewijk en zijn hof neer in het paleis van Hartwell. Daar bracht hij tot 1811 eenzame jaren door, voordat hij drie jaar later, op 24 april 1814, Engeland zou verlaten om koning van Frankrijk te worden.¹¹⁷ Lodewijk had enkele weken eerder – na het bekend worden van de Legitimistische opstand in Bordeaux – naar zijn vaderland willen terugkeren, maar was verhinderd door een hevige aanval van jicht. Zoals ook in Nederland, waar Van Hogendorp aan de ziekte leed

en daardoor op cruciale momenten verstek moest laten gaan, was jicht een belangrijke factor in de transitie van Keizerrijk naar Restauratiemonarchie.

Nadat hem op 21 november het officiële verzoek van het Algemeen Beleid om terug te keren naar zijn oude vaderland en het bestuur op zich te nemen had bereikt, landde de Prins van Oranje op dinsdag 30 november 1813 op het strand van Scheveningen. De aankomst wordt in een stenen reliëf op het monument van de omwenteling op het Haagse Plein 1813 herdacht. Op het reliëf wordt de prins afgebeeld, op het moment dat hij na de lange jaren van ballingschap door een juichende bevolking op het strand van Scheveningen wordt binnengehaald. Een gedenknaald op het Scheveningse strand markeert ook de plaats van de landing. In werkelijkheid was de landing aanzienlijk minder heroïsch dan de nationale verbeelding haar voorstelde. Er was slechts een honderdtal mensen op het Scheveningse strand. Weinigen hadden nog een beeld van de zoon van de laatste stadhouder. Sommigen verkeerden in de veronderstelling dat hij nog een kind was.¹¹⁸ Ook was het al bijna donker toen de prins na een afwezigheid van achttien jaar weer voet op vaderlandse bodem zette. Bij zijn aankomst in Den Haag en vooral op de 'plaats van herinnering', het statige Lange Voorhout, werd het enthousiasme van de bevolking echter groter. Op 2 december vond de intocht in Amsterdam plaats, de stad die Lodewijk Napoleon in 1808 tot hoofdstad van Nederland had gemaakt. Willem Frederik was daar de vorige dag in een proclamatie van de voorlopige commissaris Kemper, Leids hoogleraar in de rechten, tot Willem I uitgeroepen. Deze proclamatie werd bekrachtigd door de Amsterdamse bevolking, die de nieuwe vorst na enige aarzeling ten slotte juichend binnenhaalde.¹¹⁹

De naam die de nieuwe vorst zou krijgen was van groot symbolisch belang. De toevoeging 'de Eerste' maakte duidelijk dat het nieuwe regime geen verbetering van het prerevolutionaire bestel zou worden, zoals Van Hogendorp voorstond, maar een nieuw begin. De oude standensamenleving van de federalistische Republiek zou niet terugkeren. De nieuwe titel van Willem drukte uit dat zijn positie een andere zou worden dan die van de oude stadhouders, die formeel slechts 'dienaren van de Staten' waren. De koningstitel kon Willem I nog niet aannemen, aangezien die afhankelijk was van de erkenning door de grote mogendheden. Ook achtte Willem de koningstitel, gezien zijn onzekere positie, nog een stap te ver. De prins tooide zich om die reden met de wat onbestemde titel soeverein vorst. Uit deze titel blijkt ook hoe onbeslist de positie van Frederik Willem de eerste maanden van zijn beleid nog was. Pas na verloop van tijd zou deze een vaste vorm aannemen.¹²⁰

Ook in Frankrijk was er de eerste weken na de terugkeer van de koning onduidelijkheid over de naam en titel die hij zou aannemen. En ook in Frankrijk was het debat over de titel van de koning verbonden met het fundamentele vraagstuk van het karakter en de legitimiteit van het postna-

poleontische koningschap. De Senaat had ‘Louis-Stanislas-Xavier’, zoals hij voluit heette, teruggeroepen op de Franse troon. Met deze benaming wilde de Senaat uitdrukken dat Lodewijk niet op grond van het natuurlijke recht van zijn familie om Frankrijk te regeren tot koning werd benoemd, maar dat zijn koningschap gebaseerd was op een individueel contract tussen hem en de Franse natie. Lodewijk gebruikte zelf na zijn landing te Calais, het Franse Scheveningen, de traditionele benaming ‘Louis xviii par la grâce de dieu, roi de France et Navarre’.¹²¹ Het is ook onder deze naam dat Lodewijk op 3 mei 1814 zijn feestelijke intocht in de hoofdstad Parijs maakte.¹²² Het gebruik van deze benaming duidde op een continuïteit tussen Ancien Régime en Restauratie. Lodewijk dateerde het begin van zijn bewind vanaf de dood van zijn neefje, Lodewijk xvii, in 1795 in de revolutionaire gevangenis van de Tempel. De Revolutie en de Napoleonische tijd waren volgens deze visie een aberratie geweest van een koningschap dat eigenlijk nooit opgehouden had te bestaan.¹²³ De naam Lodewijk xviii drukte uit dat de nieuwe koning zijn monarchie vestigde op traditionele rechten en de godsdienst.¹²⁴ In deze symbolische nadruk op de continuïteit verschilde de Franse monarchie van de Nederlandse, wier benaming juist een nieuw begin uitdroeg. Toch mag dit verschil ook niet overdreven worden. Willem Frederik mocht ‘Willem I’ gaan heten, zijn verheffing tot soeverein vorst was uiteindelijk gebaseerd op het stadhoudelijke verleden van zijn familie tijdens de Republiek. Lodewijks titel drukte weliswaar een voortdoring van het Ancien Régime uit, maar zijn koningschap had een heel ander karakter dan dat van zijn prerevolutionaire voorgangers.¹²⁵

Van noodoplossing naar constitutionele inrichting

Het Franse en het Nederlandse voorlopige bestuur hadden een tijdelijke bestuursstructuur in het leven geroepen, waarbij commissarissen werden benoemd die verantwoordelijk waren voor de verschillende beleidsterreinen, en commissarissen die naar de verschillende regio’s werden gestuurd om orde op zaken te stellen. Deze voorlopige bestuursstructuur was onder druk van de omstandigheden in grote haast ingericht. De terugkeer van de oude dynastieke heersers betekende dat de noodoplossing in de loop van de jaren 1813-1815 werd vervangen door een definitief bestuursstelsel. De institutionele structuur die na de val van het Empire ‘vloeibaar’ was geworden, begon aan een stollingsproces dat eind 1815 grotendeels en rond 1820 definitief afgerond zou zijn.

Een belangrijke rol in dit stollingsproces speelde de constitutie. Door de acceptatie van een geschreven document waarin de verhouding tussen de verschillende staatsorganen geregeld werd – een revolutionaire noviteit –, maakte zowel Willem als Lodewijk duidelijk dat zijn bewind geen terugkeer naar het Ancien Régime zou betekenen. Het grote belang van de grondwet

voor de vestiging van het nieuwe regime blijkt wel uit de snelheid waarmee beide documenten in de eerste maanden na de omwenteling vervaardigd werden. De grondwetten werden opgesteld door grondwetscommissies, die door de vorsten zelf waren samengesteld, en in het voorjaar en de vroege zomer van 1814 goedgekeurd. Ze zouden echter sterk afwijken van de aristocratische modellen die Talleyrand en Van Hogendorp hadden voorgestaan.¹²⁶

De Franse grondwet, de Charte, werd op 4 juni 1814 door de beide Franse Kamers goedgekeurd. Net als bij het koningschap, was de naamgeving van hoog symbolisch belang. De term 'Charte' was door het commissielid Jean-Claude Beugnot voorgesteld omdat deze benaming beter in de oude Franse legale traditie zou passen dan de door Talleyrand voorgestelde naam 'acte constitutionnel'. Ook impliceerde de term Charte dat de grondwet niet voortkwam uit een contract tussen volk en koning, maar het karakter droeg van een concessie die de koning in al zijn goedheid aan het volk had verleend. De koning kon volgens deze lezing de Charte ook intrekken zonder dat daarmee de legitimiteit van zijn koningschap verviel. In de preambule stond dan ook de niet mis te verstane zinsnede: 'l'autorité tout entière réside en France dans la personne du roi'. Ook werd in de preambule melding gemaakt van de 'goddelijke voorzienigheid' en de 'keten van de tijd' als grondslagen van het koningschap.¹²⁷

De prerevolutionaire vorm waarin de constitutie gegoten was, versluisde evenwel de wezenlijke continuïteit met de revolutionaire constituties en de senatoriale grondwet. Fundamentele grondrechten als de gelijkheid van allen voor de wet, het recht, de belastingen en de publieke ambten bleven gehandhaafd. Ook werd de vrijheid van meningsuiting en godsdienst opgenomen, al werd het katholieke geloof tot staatsgodsdienst uitgeroepen. De Code Civil werd gehandhaafd. Het bezit, een belangrijk onderwerp voor de voormalige napoleontische elite, werd gegarandeerd en was onaantastbaar.

De Charte week wat betreft de positie van de monarch wel af van de senatoriale constitutie. De lessen van de constitutie van 1791, die had geleid tot een impasse tussen de koning en de Kamer, waren in 1814 nog niet vergeten. De koning werd 'inviolable et sacré' geacht. Ook had hij als enige het recht om oorlog en vrede te sluiten. Verder had hij als enige het recht om wetten in te dienen en de Kamer bijeen te roepen en te ontbinden. Het tweekamersysteem van het Keizerrijk werd gehandhaafd, maar veranderde wel van naam om het onderscheid tussen het oude en het nieuwe regime aan te geven: de Senaat heette voortaan *Chambre des Pairs* en de Wetgevende Vergadering de *Chambre des Députés*. De koninklijke macht was in de Charte evenwel niet onbepakt. Artikel 13 stelde dat de ministers verantwoordelijk zijn, al was de precieze betekenis van die zinsnede voor tijdgenoten niet duidelijk. Daarnaast werd de rol van de Kamer in het wetgevingsproces in een aantal ar-

tikelen neergelegd. Volgens Waresquiel was een ‘ambiguïté d’interprétation’ kenmerkend voor de Charte.¹²⁸ Zowel een puur monarchistische als een meer liberaal-parlementaire uitleg van de Charte behoorde tot de mogelijkheden. Deze ‘interpretatieve ambiguïteit’ was typerend voor de Restauratietijd, waarin verschillende opvattingen van legitimiteit met elkaar streden.

De Nederlandse grondwet had eenzelfde ambigu karakter. De positie van de monarch in relatie tot zijn ministers en het parlement kon verschillend geïnterpreteerd worden, zonder de letter van de constitutie geweld aan te doen.¹²⁹ In tegenstelling tot Lodewijk, die geen duidelijkheid verschafte over de precieze relatie tussen de Charte en de monarchie, liet Willem er geen misverstand over bestaan dat zijn gezag nauw verbonden was met de grondwet. In zijn toespraak voor de notabelenvergadering (29-30 maart 1814) sprak hij de volgende woorden:

Ik heb op de verklaring van het merendeel der Natie, dat zij de uitoefening der soevereine regten bij voorkeur in mijne handen zag, gezegd alleen op ééne voorwaarde daarin genoeg te zullen nemen en wel op die, dat eene naar Hollands behoefte en den tegenwoordigen toestand van Europa berekende Grondwet, de vrijheid van personen, de veiligheid van goederen, en met één woord, alle de burgerlijke regten, welke een inderdaad vrij volk kenschetsten, genoegzaam zoude verzekeren.¹³⁰

Hoewel Willem later een meer autoritaire opvatting van zijn gezag zou uitdragen, blijkt uit bovenstaand citaat hoezeer de Nederlandse vorst zijn gezag bij de vestiging van zijn bewind ontleende aan de eed op de grondwet.¹³¹

Een opvallend verschil met de revolutionaire en napoleontische voorgangers was dat de grondwetten van de Restauratie niet door middel van een volksraadpleging goedgekeurd werden. De Revolutie had in de ogen van de Restauratie-élite de gevaren van dergelijke democratische procedures aangetoond. De nieuwe machthebbers erkenden evenwel dat een constitutie niet helemaal zonder een raadpleging van de bevolking ingevoerd kon worden. De notabelenvergadering, een vergadering van bijna zeshonderd leden, die door Willems commissaris voor Binnenlandse Zaken Hendrik van Stralen geselecteerd waren, werd als oplossing voor dit dilemma gevonden.¹³² Alleen van deze aanzienlijke en bovenal ‘bedaarde’ mannen zou immers een onafhankelijk, vooruitziend oordeel verwacht kunnen worden. De Nederlandse constitutie werd op 29 maart 1814 door de vergadering van aanzienlijken in de Nieuwe Kerk te Amsterdam goedgekeurd. Tijdens deze vergadering van de ongeveer zeshonderd aanzienlijken van de Nederlandse natie werd het regime van Willem I formeel gevestigd.

Het eerste halfjaar na de omwenteling van november 1813 had de uitvoerende macht in Nederland vrij spel gehad. Vanaf 2 mei 1814 diende de

uitvoerende macht rekening te houden met de Staten-Generaal, de toen nog uit één Kamer bestaande volksvertegenwoordiging. Ondanks de oude naamgeving, was de Staten-Generaal eerder een voortzetting van de revolutionaire Nationale Vergadering. De afgevaardigden vertegenwoordigden het Nederlandse volk en vergaderden zonder last en ruggespraak. De vijfenvijftig leden van de Staten-Generaal waren nog voorafgaand aan de notabelenvergadering tijdens een onderonsje tussen Willem, Falck en Van Hogendorp geselecteerd en door de soevereine vorst benoemd. Op 2 mei werd de eerste zitting door de vorst geopend. Ook bij de instelling van decentrale vertegenwoordigende instellingen speelde de soevereine vorst een hoofdrol. Hij benoemde de leden van de Provinciale Staten. Uit de Provinciale Staten werden vervolgens de Gedeputeerde Staten gekozen. De vestiging van het regime werd door de prins, in samenwerking met Van Hogendorp en Falck, strak in de hand gehouden. De Franse Revolutie had immers geleerd wat de gevolgen konden zijn van een bredere participatie van de bevolking.

De Franse Wetgevende Vergadering en de Senaat waren als de architecten van de omwenteling tijdens de overgang gewoon als voorheen blijven functioneren. Op 4 juni 1814 werden zij onder de nieuwe namen *Chambre des Députés* en *Chambre des Pairs*, met grotendeels dezelfde napoleontische leden, door de koning opnieuw geopend. Een verschil tussen de vestiging van het regime in de Nederlanden en in Frankrijk is dan ook dat de Franse regimewisseling in samenwerking met de volksvertegenwoordiging geschiedde, terwijl in Nederland de installatie van het bewind volledig het werk van de uitvoerende macht was. Dit verschil zou een blijvend effect hebben op beide regimes: in Frankrijk nam het parlement tijdens het Restauratiebewind een onafhankelijker positie in dan in de Nederlanden. Het verschil was echter gradueel: in beide landen zou de rol van de volksvertegenwoordiging aan die van de koning en de uitvoerende macht ondergeschikt blijven.

Het amalgaam

Het hierboven geschetste proces van staatkundige vernieuwing zou zich zowel in Frankrijk als in de Nederlanden twee keer voordoen binnen een tijdsbestek van twee jaar. In Frankrijk was de onverwachte terugkeer van Napoleon daar de oorzaak van. In het koninkrijk van Willem 1 was het de samenvoeging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden die leidde tot een tweede ronde van staatsvorming. De vereniging van de beide Nederlanden werd door tijdgenoten en historici gezien als een opdracht van de geallieerde mogendheden aan Willem 1 om een barrière tegen Frankrijk te vormen.¹³³ Deze visie werd niet in de laatste plaats uitgedragen door Willem 1 zelf, die zo zijn wens tot gebiedsuitbreiding kon verdedigen als een plicht in plaats van als een resultaat van zijn eigen ambitie. De vereniging was immers niet populair: zelfs prominente figuren uit het bewind als Willem Frederik

Röell (1767-1835) en Van Maanen hadden klein-Nederlandse bedenkingen tegen het amalgaam.

De vereniging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden kwam voort uit het samenspel van internationale en nationale factoren.¹³⁴ Willems diplomatieke streven was tot de zomer van 1814 voornamelijk gericht op gebiedsuitbreiding, zowel vanwege de levensvatbaarheid van zijn nieuwe staat als vanwege de eer en het aanzien van zijn persoon en dynastie. Daarnaast hoopte Willem door de vestiging van een nieuwe monarchale staat te kunnen breken met het Republikeinse verleden van de Noordelijke provincies.¹³⁵ Het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden, de 'boulevard de l'Europe contre la France', zou in Willems ogen een samenvoeging moeten worden van de oude Republiek, de Oostenrijkse Nederlanden, Luik, Luxemburg en delen van het Rijnland. De Rijn en Moezel zouden de natuurlijke grenzen van dit rijk vormen. Willem was niet de enige drijvende kracht achter de wens tot gebiedsuitbreiding. Hij werd hierin gesteund door de secretaris van staat voor de Buitenlandse Zaken Van Hogendorp en de algemeen secretaris van staat Falck. Hun algemene idee was dat herstel van de welvaart en de macht van de oude Republiek – en met name van hun provincie Holland – alleen mogelijk was door enerzijds uitbreiding van het grondgebied van de Republiek en anderzijds door het herstel van de koloniën.¹³⁶

Ook toen duidelijk werd dat Oostenrijk geen terugkeer wenste van zijn soevereiniteit over de Zuid-Nederlandse provincies, was de samenvoeging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden onder Willem I geen van tevoren uitgemaakte zaak. Bij de val van het imperiale gezag in de Nederlanden waren de geallieerden er nog allerminst van overtuigd dat de samenvoeging de beste garantie bood om nieuwe Franse expansieopgingen in te tomen. Diverse alternatieven werden overwogen voor de staatkundige toekomst van de Zuidelijke Nederlanden, zoals de creatie van een 'middenstaat' onder Oostenrijkse leiding, het plaatsen van het gebied onder Pruisisch bestuur of het brengen van België onder Britse soevereiniteit.¹³⁷ Uit deze zeer uiteenlopende ideeën over nieuwe politieke entiteiten blijkt hoezeer de ineenstorting van het Empire gezien werd als een moment om Europa staatkundig opnieuw in te delen. De term 'Restauratie' is hier dan ook een zeer misleidende term als benaming voor de pogingen een nieuwe stabiele staatkundige constellatie te construeren.

Als gevolg van de onzekerheid over de samenvoeging, nam Willem zelf het initiatief en vertrok ondanks Britse tegenstand half mei 1814 naar Parijs om deel te nemen aan de vredesbesprekingen van de geallieerden. Falck formuleerde er in het diepste geheim de 'Acht artikelen'. Deze artikelen vormden de definitieve voorwaarden van de vereniging, die enkele weken later in Londen werden vastgesteld. De kern van deze artikelen was de vestiging van een nieuwe eenheidsstaat uit de Noord- en Zuid-Nederlandse provinciën.

Op 31 juli 1814 hield Willem voor het eerst zijn intocht in Brussel. Begin augustus nam kwartiermaker Godert Alexander van der Capellen (1778-1848) in naam van Willem het voorlopige bestuur over van de geallieerden om de toekomstige samensmelting tussen Noord en Zuid voor te bereiden.¹³⁸ Het vraagstuk van de vereniging van Noord en Zuid was daarmee al voor het begin van het Congres van Wenen opgelost. In Wenen diende nog wel de oostgrens van het nieuwe koninkrijk bepaald te worden. Willem kreeg er niet de gewenste Duitse gebieden en tot zijn ongenoegen werd het militaire gezag over Luxemburg aan Pruisen toebedeeld.

Na Napoleons nederlaag bij Waterloo werd in 1815 een grondwetscommissie ingesteld, die de grondwet van maart 1814 zou aanpassen aan de nieuwe situatie van het 'amalgam'. De belangrijkste wijzigingen die deze commissie, bestaande uit zowel Noord- als Zuid-Nederlanders, aanbracht was de instelling van een Eerste Kamer, om tegemoet te komen aan de wensen van de Belgische hoge adel, de toevoeging van enkele grondrechten en de aanscherping van het budgetrecht. Net als in 1814, werd in 1815 in de Zuidelijke provincies een notabelenvergadering bijeengeroepen om de herziene grondwet goed te keuren. Hiermee werd de schijn van gelijkheid tussen beide rijkdelen gesuggereerd. Willem I hoopte zo het wantrouwen dat in het Zuiden bestond tegen de vereniging weg te nemen. Deze strategie bereikte echter het tegenovergestelde toen de meerderheid van de Zuidelijke notabelen de ontwerpgrondwet afwees, deels geïnspireerd door een weerspannige clerus. Het gekunstelde cijferwerk, waartoe de regering vervolgens haar toevlucht moest nemen om de grondwet aangenomen te krijgen – in het Zuiden de *arithmétique hollandaise* genoemd –, deed afbreuk aan de legitimiteit van het amalgam. De perikelen rond de aanneming van de grondwet verhinderde echter niet dat Willem I op 21 september 1815 zijn feestelijke intocht in Brussel als koning der Verenigde Nederlanden vierde.¹³⁹

Na de Honderd Dagen

Het politieke gevolg van Waterloo

De onverwachte terugkeer van Napoleon uit Elba – hij landde op 1 maart 1815 nabij Cannes, een jaar na zijn troonsafstand – zorgde ervoor dat de vestiging van de Restauratiemonarchie in beide landen geen vanzelfsprekend en rechtlijnig proces was. Napoleons terugkeer zou een fundamentele invloed hebben op de ontwikkeling van beide monarchieën.¹⁴⁰ De geschiedenis van de voorafgaande decennia had de Bourbons kunnen leren dat Napoleon er niet de man naar was om op zijn eiland langzaam weg te kwijnen. In tijden van crisis verkoos de voormalige keizer altijd de aanval als strategie. Het bleek een laatste wanhoopspoging. Het nieuws van de landing bereikte Parijs

op 5 maart en leidde aanvankelijk tot ongeloof en zelfs tot enige blijdschap bij het Restauratiebewind. De landing werd gezien als een kans om definitief af te rekenen met 'l'ogre' en de natie rondom de koning te scharen. Het zou echter anders aflopen. Maarschalk Ney, die Lodewijk nog plechtig gezworen had Napoleon in een ijzeren kooi mee terug te nemen, liep met zijn regiment over naar zijn vorige chef. In de nacht van 19 op 20 maart verliet Lodewijk voor een tweede keer als een dief in de nacht Parijs, om na enige omzwervingen in het Gent van Willem I een toevluchtsoord te zoeken. De meer dan honderd dagen die verstreken tussen het vertrek van Lodewijk en zijn terugkeer in Parijs op 8 juli, zouden later de 'Cent Jours' – de Honderd Dagen – genoemd worden.¹⁴¹

In de iets meer dan drie maanden die Napoleon opnieuw in het paleis van de Tuilerieën doorbracht, spreidde zijn regering te midden van algemene chaos en verwarring een enorme energie ten toon. Om de sceptische Franse notabelen over te halen zijn bewind te steunen, liet de keizer een liberale 'acte additionel' bij de keizerlijke grondwet schrijven. De opdracht werd gegeven aan Benjamin Constant (1767-1830), een windvaan die Napoleon nog enige dagen voor zijn landing als 'een moderne Attila' had omschreven. Dit hinderde de intellectueel kennelijk niet met het bewind van de Honderd Dagen mee te werken. De nieuwe grondwet werd in goede napoleontische traditie middels een volksraadpleging aangenomen. De geringe opkomst voor het plebisciet was een teken dat het nieuwe Napoleontische keizerrijk niet op dezelfde steun kon rekenen als het oude in de eerste jaren van zijn bestaan. Het 'liberale keizerrijk' werd, ondanks het werk van onvermoeibare mannen als de minister van Binnenlandse Zaken Lazare Carnot, geen succes. Hoewel een deel van de gewone bevolking en veel militairen, die zich de keizerlijke glorie van weleer herinnerden, enthousiast waren, bleef het grootste deel van de notabelen sceptisch. De droom van het Empire, dat als een feniks in een nieuwe liberale gedaante uit zijn as was herrezen, eindigde op het slagveld van Quatre-Bras en Waterloo.¹⁴² Op 8 juli 1815 trad Lodewijk XVIII onder de Arc de Triomphe, opgericht door Lodewijk XIV in de Rue Saint-Denis, voor een tweede maal Parijs binnen.

De bizarre episode van de Honderd Dagen leidde tot een identiteitscrisis in het Franse Restauratiebewind: hoe diende de snelle val van het bewind verklaard te worden en wat moest er veranderen om herhaling te voorkomen? Zoals vaker in een tijd van crisis, werden de aanhangers van de verschillende partijen eerder gesterkt in hun reeds bestaande opvattingen dan dat zij hun opvattingen bijstelden. Zo verklaarden de aanhangers van een gematigde lijn als Pasquier de snelle val van het bewind uit de exorbitante eisen en het arrogante gedrag van de teruggekeerde émigrés. Ook zou de steun voor het Restauratieregime afgekalfd zijn door de herinvoering van veel prerevolutionaire gebruiken die ingingen tegen de revolutionaire erfe-

nis. Een nieuwe Honderd Dagen zou in de ogen van deze moderaten voorkomen kunnen worden door een betere coördinatie en samenwerking van de ministers op centraal niveau.¹⁴³

De ultraroyalistische critici van de gematigde Restauratie zagen hun angsten juist bevestigd door de Honderd Dagen. Het behouden van het grootste deel van het napoleontische bestuurskader was in hun ogen de ware oorzaak van de snelle val van het bewind geweest. De terugkeer van Napoleon had de onbetrouwbaarheid van deze ambtsdragers aangetoond. De Restauratie zou in deze ultraroyalistische visie alleen gered kunnen worden door grondige zuiveringen van alle revolutionaire en napoleontische elementen.¹⁴⁴ In hoofdstuk vier wordt beschreven hoe onder ultraroyalistische druk een aantal repressieve maatregelen werd genomen die het Restauratiebewind een grimmiger karakter gaven. Andermaal dienden de bestuurders op hun politieke betrouwbaarheid beoordeeld te worden. In tegenstelling tot de eerste Restauratie vonden er nu wel direct verkiezingen voor de Kamer van afgevaardigden plaats. De uitkomst van deze verkiezingen in september 1815, 'une chambre plus royaliste que le roi', was niet wat het bewind voor ogen had gestaan. Het fanatieke royalisme van een groot deel van de Kamerleden van deze *Chambre Introuvable* ging rechtstreeks in tegen de gematigde koers van de kabinetten na Waterloo.¹⁴⁵ De Honderd Dagen hadden de bestaande tegenstellingen in de Franse samenleving verdiept. De terugkeer van Napoleon had tot gevolg dat de polarisatie verder toenam en de prille verzoening verder onder druk kwam te staan. Volgens Waresquiel werd Lodewijk XVIII na zijn terugkeer dankzij de geallieerde legers in de Franse publieke opinie als verrader gezien en buiten de natie geplaatst. Napoleon kon zich door de Honderd Dagen als verdediger van de revolutionaire traditie opwerpen.¹⁴⁶

Naast het interne politieke effect hadden de Honderd Dagen ook grote gevolgen voor de internationale positie van Frankrijk. De lessen die de geallieerden trokken in de zomer van 1815 waren omgekeerd aan die van de vredes na de twee grote wereldoorlogen in de twintigste eeuw. Waar in de twintigste eeuw een verzoenende vrede in 1945 volgde op een wraakzuchtige in 1918, werd de toegeevende eerste vrede van Parijs nu vervangen door een onverzoenlijke tweede vrede van Parijs. Het opstandige Franse volk, het grootste probleem voor de stabiliteit in Europa, kon volgens de geallieerde communis opinio na Waterloo alleen met harde hand in het gareel gehouden worden. Allereerst werden er door de geallieerden aanzienlijke herstelbetalingen geëist, die een zware last betekenden voor de behoeftige financiën van de Restauratiemonarchie. Daarnaast werd in een groot aantal Franse departementen een bezettingsleger gestationeerd. Ook deze bezetting legde een zware hypotheek op het nieuwe bewind. De politierapporten maken melding van talloze misdragingen van de geallieerde troepen. Met

name de Pruisen, die op wraak zonnen na de vernederingen die hen door Napoleon waren aangedaan, hadden in dit opzicht een slechte naam. Ook ontstonden er competentieconflicten tussen geallieerde bevelvoerders en de departementale civiele en militaire autoriteiten.

Ten slotte werd een ambassadeursconferentie ingesteld: een formeel overleg waarin de vertegenwoordigers van de vier zegevierende geallieerde mogendheden vertegenwoordigd waren. Deze ambassadeursconferentie zou als een soort schaduwregering van de tweede Restauratie gaan fungeren. Zij had tot taak de stabiliteit van de Franse staat te bewaken, maar haar invloed en pretenties reikten tot over de Franse landgrenzen. Het Restauratiebewind was daarmee min of meer onder curatele gesteld.¹⁴⁷ De Honderd Dagen hadden aangetoond hoe onbetrouwbaar de Fransen waren als partner van de geallieerde mogendheden voor de stabiliteit en vrede in Europa.

Royaliser la nation

In de eerste jaren van de Tweede Restauratie bepaalden de internationale ontwikkelingen de nationale politiek. Het was dan ook onder internationale druk dat in juli 1815 de regering van de *prince immobile* Talleyrand aantrad, zeer tegen de zin van Lodewijk XVIII. Naast de voormalige napoleontische minister van Buitenlandse Zaken Talleyrand waren ook aartswindvaan Fouché, minister van Politie tijdens de Honderd Dagen, en andere napoleontische dienaren opgenomen. De positie van dit kabinet was al na drie maanden onhoudbaar geworden als gevolg van de verkiezing van de ultraroyalistische Kamer van afgevaardigden en het gebrek aan steun van de koning. Talleyrand gebruikte de totstandkoming van de strenge tweede vrede van Parijs als voorwendsel om zijn ambt neer te leggen en zo een ontslag door de koning te voorkomen. Hij deed het voorkomen alsof hij zijn naam niet wilde verbinden aan een voor Frankrijk zo vernederende vrede. Dit eerste kabinet van de Restauratie, waar ook de minister van Justitie en Binnenlandse Zaken Etienne-Denis Pasquier deel van uitmaakte, speelde een cruciale rol in de transitie van Empire naar Restauratie. In korte tijd had het kabinet een begin gemaakt met de reconstructie van de staat te midden van de algehele verwarring die het gevolg was van de Honderd Dagen.

Talleyrand werd opgevolgd door de Armand Emmanuel du Plessis de Chinon, hertog van Richelieu (1766-1822).¹⁴⁸ Deze naneef van de beroemde kardinaal uit de zeventiende eeuw bekleedde evenals zijn voorganger de post van minister van Buitenlandse Zaken. De voormalige émigré Richelieu had als vluchteling voor de Revolutie zijn carrière niet in Frankrijk maar in Rusland opgebouwd. Hij had met name roem verworven als gouverneur van Odessa. Richelieu had zijn positie voor een groot deel te danken aan zijn uitstekende relaties met tsaar Alexander en had weinig kennis van de Franse situatie. Deze zwakte werd door Talleyrand treffend verwoord in zijn sarcas-

tische uitspraak dat Richelieu de beste man was om Frankrijk in deze benarde tijden te leiden, omdat hij als geen ander op de hoogte was van de situatie op de Krim.¹⁴⁹ Richelieu voerde een gematigd conservatief beleid, waarbij hij vooral weerstand poogde te bieden aan de roep om harde maatregelen van de Chambre Introuvable. Richelieus voornaamste doel was de beëindiging van de buitenlandse bezetting van Frankrijk. Dit doel bereikte hij al in 1818, twee jaar eerder dan was afgesproken. In datzelfde jaar beëindigde ook de ambassadeursconferentie haar werkzaamheden en werd Frankrijk tijdens het Congres van Aken weer als volwaardig lid van de internationale gemeenschap opgenomen.

Het succes van Richelieu betekende ook een verschuiving van buitenlands naar binnenlands beleid. Zijn opvolger als voorzitter van de ministerraad in 1819, Elie Decazes, bekleedde de post van minister van Binnenlandse Zaken.¹⁵⁰ Decazes, de voormalige hoveling van de keizerin-moeder tijdens het Empire, was als favoriet van Lodewijk naar boven gekomen. Gehaat door de ultraroyalisten, voerde Decazes een politiek die vooral het koninklijk prerogatief benadrukte. Zijn doel was de 'monarchie te nationaliseren en de natie te royaliseren'. In een toespraak voor de Kamer van afgevaardigden op 1 december 1817 verwoordde hij zijn doelstellingen als volgt:

Royaliser la nation, nationaliser le royalisme, protéger tous les intérêts acquis, toutes les propriétés, maintenir une égalité complète des droits, ramener à l'oubli du passé, éteindre les haines, faire aimer le pouvoir en le faisant respecter et en l'exerçant pour protéger toutes les libertés garanties par la Charte, voilà le but que le gouvernement se propose, la règle que lui a tracée le roi, qui, pour rappeler les paroles sorties de la bouche royale, ne peut être roi de deux peuples et ne peut avoir qu'une même balance et une même justice.¹⁵¹

Ondanks de verschillen in persoonlijke achtergrond en regeringsstijl, kan er een continuïteit waargenomen worden in het beleid van de voorzitters van de ministerraad tot 1820. De prince immobile Talleyrand, de aristocratische émigré Richelieu en de hoveling en favoriet Decazes voerden alle drie een gematigd en verzoenend beleid en gaven niet toe aan de ultraroyalistische eis van een volledige afrekening met de voormalige revolutionairen en bonapartisten. Niet het herstel van het Ancien Régime, maar de versterking van het koninklijk prerogatief en daarmee ook van de uitvoerende macht was het principe dat aan hun beleid ten grondslag lag.¹⁵² Hun politiek vertoonde hiermee overeenkomsten met die van hun roemruchte keizerlijke voorganger, Napoleon Bonaparte, na 1815 beter bekend als 'de gevangene van Sint-Helena'.¹⁵³

Waterloo als stichtingsmoment

De terugkeer van Napoleon had een even groot, zij het tegengesteld, effect op het bewind van Willem I. Waterloo zou als het 'stichtingsmoment' van het Verenigd Koninkrijk getypeerd kunnen worden. Zoals de Honderd Dagen de incompetentie van de Bourbons hadden aangetoond, zo bewees de terugkeer van Napoleon dat Willem I's koninkrijk de Europese opdracht waar kon maken. Het jonge koninkrijk was niet bezwaken onder de druk van de terugkeer van Napoleon. Het had zijn bijdrage geleverd aan de geallieerde legers. Zoals ook in hoofdstuk vijf wordt beschreven, gaf de terugkeer van Napoleon veel Nederlanders die met het Empire hadden meegewerkt de kans om zich als goede vaderlanders te bewijzen.

Ook werd onder druk van de napoleontische dreiging de samenvoeging van de Zuidelijke en de Noordelijke Nederlanden versneld. Willem assumeerde de koningstitel met goedkeuring van de mogendheden op het moment dat Napoleon naar Parijs optrok. Hij trok hiermee maximaal profijt van de crisis tijdens de Honderd Dagen. De aanname van de koningstitel werd door Willem aan de volksvertegenwoordiging op 16 maart 1815 als een fait accompli 'medegedeeld'. De formele oprichting van het *Koninkrijk* der Verenigde Nederlanden geschiedde hiermee zonder veel ceremonie of omhaal in een gewone bijeenkomst van de Staten-Generaal. En passant werden de volksvertegenwoordigers ook geïnformeerd over de toekomstige samensmelting met de Zuidelijke Provinciën. Willem presenteerde deze fundamentele wijzigingen in het staatsbestel als een vaststaand gegeven, bepaald door de hoge, internationale politiek waar de volksvertegenwoordiging geen zeggenschap over had en die zij slechts in blijdschap kon aanvaarden. De vergadering restte dan ook niets anders dan de vorst bij monde van haar voorzitter geluk te wensen met zijn nieuwe waardigheid en de samenvoeging met België te accepteren.¹⁵⁴

Willem presenteerde Waterloo als het glorieuze stichtingsmoment van het nieuwe koninkrijk. Waterloo had als oorsprongsmythe twee voordelen boven de aankomst te Scheveningen. In de eerste plaats was '30 november 1813' een exclusief Noord-Nederlandse aangelegenheid en daarom niet geschikt om als *lieu de memoire* van de verenigde Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden te dienen. Daarnaast stond Scheveningen symbool voor de soevereiniteit die Willem uit handen van Van Hogendorp ontving. De overwinningen op Napoleon, en dan natuurlijk de uitgebuite glansrol van de gewonde erfprins en zijn dappere paard Wexy, waren in de eerste plaats koninklijke aangelegenheden die de macht en roem van het huis van Oranje representeerden.¹⁵⁵

De verstarring van de Restauratie

De jaren 1818-1820 vormden een cesuur in de ontwikkeling van de Restauratiemonarchie in beide landen. Het jaar 1820 is dan ook als eindpunt voor

deze studie gekozen. Hiervoor zijn twee argumenten te geven. In de eerste plaats was de eigenlijke fase van overgangspolitiek rond 1820 geëindigd. De monarchie en de staat hadden na de ineenstorting van het Empire opnieuw een vaste vorm gevonden. Het politieke en staatkundige bestel was opnieuw 'gestold'. In de tweede plaats veranderde de Restauratiemonarchie zowel in Frankrijk als in de Nederlanden rond 1820 van karakter. Hoewel de Honderd Dagen het verzoenende karakter van de Eerste Restauratie onder druk zetten en veel repressieve elementen aan het beleid toevoegden, bleef het Franse regeringsbeleid tot 1820 gericht op matiging. Na 1820 zou het Franse Restauratiebewind een meer reactionair karakter krijgen. De Restauratie, in de woorden van de Duitse historicus Rudolf von Thadden, 'verstarde'.¹⁵⁶ Ook het bewind van Willem I kreeg na 1818 een ander karakter. Terwijl zijn eerste jaren gekenmerkt werden door terughoudendheid en een liberale houding, eiste Willem na 1818 een meer autoritaire rol voor zichzelf op. De jaren 1814-1820 zouden aangeduid kunnen worden als de 'gematigde fase' van de Restauratie, met als voornaamste kenmerken het streven naar stabiliteit, het versterken van de uitvoerende macht en het vergeven en vergeten van het verleden.

Het moment van de vestiging van beide regimes is niet eenvoudig te bepalen. Beargumenteed zou kunnen worden dat de Restauratie nooit echt gevestigd was, aangezien de staatkundige constellaties van 1815 tijdens de revoluties van 1830 alweer ineenstortten. Een dergelijke opvatting zou echter anachronistisch zijn: uitkomsten zouden terug in de geschiedenis geprojecteerd worden.¹⁵⁷ Hier wordt alleen de stelling verdedigd dat de beide regimes rond 1820 een zekere mate van stabiliteit bereikt hadden en dus niet bij voorbaat afgedaan moeten worden als 'monarchies impossibles', gedoemd om te mislukken.¹⁵⁸

De Franse historicus Bertier de Sauvigny stelde terecht dat de vestiging van de Franse Restauratiemonarchie niet bepaald werd door een vooropgezet plan maar door 'la force des choses'. Ditzelfde kan ook gezegd worden van de geschiedenis van het regime na zijn vestiging. Het keerpunt '1820' was het gevolg van een onverwachte gebeurtenis: de moord op de troonopvolger en de hoop van de monarchie, de hertog van Berry, op 13 februari 1820 tijdens een ballet in de Parijse Opera. Berry werd door de bonapartistische stalknecht Louis Pierre Louvel neergestoken, omdat deze de oudste Bourbonlijn wilde doen uitsterven. Berry, die bij leven geen goede reputatie genoot, kreeg in de publieke opinie veel waardering voor de waardige en koninklijke wijze waarop hij wist te sterven. Om zes uur in de ochtend van 14 februari werden, na een stervensproces van vele uren, de ogen van Berry door zijn oom koning Lodewijk XVIII gesloten. Deze geschiedenis zou een wonderlijk verloop krijgen: de hertogin van Berry bleek het kind van de gestorven hertog te dragen waarmee de voortzetting van de familielijn in ieder

geval voor de volgende generatie was gegarandeerd. De waardige dood van Berry en de postume geboorte van zijn zoon, de hertog van Bordeaux, op 29 september, versterkte de populariteit van de monarchie. Er waren nog meer positieve ontwikkelingen. Frankrijk had opnieuw zijn plaats op het internationale toneel ingenomen. De economische bloei omstreeks 1820 bevestigde het beeld van een stabiel bewind, dat na een stormachtige start in rustiger vaarwater was gekomen.¹⁵⁹

De aanslag was niet geslaagd in de opzet om de oudste lijn van de Bourbondynastie te doen uitsterven, maar had wel grote politieke gevolgen. Er heerste sinds de vestiging van de Restauratie diepe ontevredenheid onder ultraroyalisten over de politieke lijn die het bewind volgde. Zij verzetten zich tegen de strategie van verzoening en het vergeten van het verleden. Ook verafschuwden zij de aanwezigheid van voormalige keizerlijke ambtsdragers op alle niveaus in het Restauratiebestuur. Ten slotte meenden zij dat de centrale bureaucratie, als perfide product van de revolutionaire Napoleontische tijd, ontmanteld diende te worden. Door de ontbinding van de *Chambre Introuvable* door de koning in 1816 waren zij tijdelijk op een zijspoor gezet. Zij grepen de moord op Berry aan om Elie Decazes als persoon en zijn politiek in diskrediet te brengen door een beeld op te roepen van continue revolutionaire complotten die de stabiliteit van de staat bedreigden. 'Oui, Monsieur Decazes, c'est vous qui avez tué le duc de Berry, (...) Pleurez des larmes de sang, obtenez que le Ciel vous pardonne; la Patrie ne vous pardonnera pas,' schreef Chateaubriand venijnig in het ultraroyalistische blad *Le Conservateur*.¹⁶⁰

In 1821 werd een ultraroyalist uit de Midi, Jean Baptiste de Villèle (1773-1854), voorzitter van de ministerraad. Het toenemende reactionaire karakter van het bewind werd versterkt door de lichamelijke verzwakking van Lodewijk, die steeds minder zijn stempel op het regeringsbeleid kon drukken. In 1824 stierf de oude koning en kwam zijn broer, de ultraroyalistische 'Monsieur', als Karel x op de troon. In 1825 werd hij volgens alle tradities van het Ancien Régime, inclusief de genezing van de zieken, in de oude kroningsstad Reims gekroond. De traditionele kroning miste haar uitwerking niet: het was een duidelijke boodschap aan al diegenen met revolutionaire en bonapartistische sympathieën, dat de Bourbondynastie niet met de revolutionaire erfenis verzoend kon worden. De gematigdheid en verzoening die tussen 1814 en 1820 hadden bestaan, zouden verdwijnen. Pas na de omwenteling van juli 1830 en de definitieve ballingschap van de oudste tak van het huis Bourbon zou het project van verzoening tussen monarchie en Revolutie onder het huis van Orléans opnieuw voortgezet worden. Veel personages die in de eerste jaren van de Restauratiemonarchie een rol hadden gespeeld zoals Guizot, Barante, Pasquier en Molé zouden toen weer terugkeren op de hoogste posten binnen het staatsapparaat.¹⁶¹

Ook al vonden er in het Koninkrijk der Nederlanden geen dramatische gebeurtenissen plaats vergelijkbaar met de moord op Berry, de jaren 1818-1820 zouden voor het bewind van Willem I ook een keerpunt betekenen. De aandacht verschoof van de oprichting van de staatsorganen naar het verbeteren van de efficiëntie ervan. De verbetering van de werking van de overheidsbureaucratie was het doel van de staatscommissie-Repelaer, die op 1 augustus 1818 werd ingesteld. De eerste noden van de staat waren geleidigd en de externe veiligheid van de staat, die de voornaamste zorg van het voorlopig bewind en de eerste maanden van het bestuur van Willem had gevormd, was in 1818 gewaarborgd. De aandacht kon nu gericht worden op de vereenvoudiging van het bestuur en de vormgeving van beleidsinstrumenten binnen de bestaande staatsstructuur.¹⁶² De staatsinstellingen en het politieke bestel waren na de 'vloei-bare' eerste jaren opnieuw gesteld. De commissie-Repelaer liet zien dat de overgangsfase van de Restauratie in de jaren 1818-1820 eindigde.

Daarnaast kreeg het bewind van Willem I vanaf 1818 in toenemende mate een autoritair karakter. Na de onzekere eerste jaren begon hij steeds meer het constitutionele karakter van zijn koningschap te ontkennen. Als een presidentiële figuur probeerde hij zowel boven de partijen te staan als in detail controle te houden op het overheidsbeleid. De nieuwe regeerstijl werd ondersteund door een aantal autoritaire wetten. Met de Blanketwet van 1818 zorgde Willem ervoor dat hij op bepaalde beleidsterreinen per Koninklijk Besluit kon regeren. De Staten-Generaal werden daarmee steeds vaker buitenspel gezet. Ook werden de perswetten aangescherpt. In het Conflictenbesluit van 1822 werd de rechtsprekende macht onbevoegd verklaard recht te spreken over ambtelijk handelen.¹⁶³ Het autoritaire karakter van Willems bestuur dient echter in perspectief geplaatst te worden: naast de prominente positie van de koning waren in het Nederlandse Restauratiebestel aldoor ook tegenkrachten actief: zelfstandige ministers, Kamerleden en de publieke opinie behielden tijdens de Restauratie een zekere autonomie.¹⁶⁴

De veranderende regeerstijl van de koning ging gepaard met de vervanging van vooraanstaande medewerkers. De mannen van het eerste uur, die door hun daadkracht en initiatief een belangrijke rol hadden gespeeld in de transitie van 1813-1815, verdwenen van het politieke hoofdtoneel. De eigenschappen die hen tot geschikte pioniers van het bewind hadden gemaakt, waren juist een nadeel in de bureaucratische staat van de gevestigde Restauratiemonarchie. In 1816 moest allereerst de eigengereide Van Hogendorp het veld ruimen. Hij zou zich van 'kingmaker' tot spraakmakende opposant van het systeem-Willem I in de Tweede Kamer ontwikkelen. In 1817 verloor Röell zijn post als minister van Binnenlandse Zaken, al bleef hij als minister van Staat belangrijke opdrachten voor Willem uitvoeren. Falck verruilde in 1818 zijn centrale post van secretaris van staat voor het minder invloedrijke

ambt van minister van Publiek Onderwijs, Nationale Nijverheid en Koloniën. Andere mannen van het eerste uur die wel hun post behielden raakten gedesillustioneerd over de koers die Willem ging varen.

De bitterheid die uit de memoires van de gouverneur van Zuid-Holland, Van der Duyn, spreekt over het autoritaire bestuur van Willem is wellicht typerend voor de desillusie van de leiders van de omwenteling over de uiteindelijke uitkomst van hun handelen in de onzekere maar hoopvolle novembermaanden van 1813. De staatsman, die eerder het stelsel van de oude Republiek aanduidde als 'die vermolmde inrigting', beschreef in zijn gedenkschriften hoe hij gevraagd was om in 1844 het teruggekeerde stoffelijk overschot van – de sinds zijn troonsafstand in 1840 in Duitsland levende – Willem I, in ontvangst te nemen. De reis deed hem denken aan 30 november 1813, toen hij Willem in Scheveningen ook tegemoet reisde. Het contrast met die eerdere reis kon echter in de ogen van Van der Duyn niet groter zijn:

Mijn reis naar Rotterdam was noch vrolijk, noch zoodanig als ik had kunnen verwachten, toen ik in 1813 er het mijne toe bijdroeg, om den man in zijn land terug te roepen en er te ontvangen, die zoo weinig heeft beantwoord aan hetgeen men van hem mogt verwachten, in de schoonste betrekking, waarin hij geplaatst werd. Voor mij persoonlijk is er iets zonderlings in gelegen, lang genoeg te hebben geleefd en door de omstandigheden er toe geleid te worden, om deze twee recepties bij te wonen (...): de eene bij het leven, de ander bij den dood van den persoon, die tweemaal uit zijn land verwijderd werd: de eerste maal, ten gevolge van de misslagen zijn vaders, en de tweede maal door zijne eigene schuld; (...) Dit is voorzeker een nieuw krachtig voorbeeld van het ongeluk dat aan de restauratien verbonden is.¹⁶⁵

Conclusie: een noyau van zuiveren

In de jaren 1813 tot en met 1815 stortte het bestaande politieke systeem in Frankrijk en in Nederland in en werd er te midden van chaos een nieuwe orde gevestigd. Het waren jaren van overgangspolitiek: het staatkundig bestel diende opnieuw opgebouwd te worden en nieuwe politieke regels werden geformuleerd. In deze jaren stond het karakter van de legitimiteit zelf ter discussie. De constructie van het nieuwe regime verliep in beide landen niet volgens een vooropgezet plan, maar was het resultaat van 'la force des choses', de loop der omstandigheden. De uitkomst van deze overgangstijd, de Restauratiemonarchie, was het resultaat van het samenspel van verschillende hoofdrolspelers – de grote mogendheden, de binnenlandse elites en

de oude dynastie – die elk vanuit hun eigen motieven handelden. Vanaf 1815 begonnen de regimes in beide landen zich te consolideren en rond 1820 was een zekere mate van stabiliteit bereikt. De gebeurtenissen in de korte periode tussen 1813 en 1815 waren evenwel beslissend voor de vorm die het Restauratiebewind zou krijgen en bepaalden daarmee ook de verdere Franse en Nederlandse geschiedenis.

De overgangspolitiek van de omwenteling van 1813-1815 had een aantal typerende kenmerken. Om te beginnen speelden internationale factoren een grote rol bij de vorming van de nieuwe regimes. Daarnaast werd de postnapoleontische politieke reconstructie, door tijdgenoten een ‘revolutie’ genoemd, gezien als een terugkeer naar een ouder verleden. De nieuwe regimes presenteerden zich als een terugkeer naar de nationale tradities en geschiedenis, waarmee de Revolutie gebroken had. Opvallend voor de transitie van Empire naar Restauratiemonarchie was de cruciale rol van individuen als Van Hogendorp en Talleyrand, die voor korte tijd hun stempel op de geschiedenis konden drukken door zich voor te stellen als het legitieme gezag. Privéwoningen in plaats van overheidsgebouwen vormden de plaatsen van politiek handelen. Pas op een later tijdstip speelden instituties een rol bij de vestiging van de monarchie. Een laatste opmerkelijk detail van de overgangspolitiek van 1813-1815 was de politieke invloed van de gevreesde ziekte jicht, waaraan onder anderen Van Hogendorp, Lodewijk XVIII en Van Maanen leden. Deze aandoening, die zich vooral in tijden van grote druk manifesteert, zorgde ervoor dat de hoofdrolspelers op beslissende momenten uitgeschakeld waren.

Uit de vergelijking blijkt dat beide landen overeenkomstige ontwikkelingen doormaakten. Aan de vooravond van de Revolutie vonden vergelijkbare politieke en maatschappelijke veranderingen plaats, die het stelsel van het Ancien Régime ondermijnden. Vervolgens volgde in beide landen een vergelijkbaar revolutionair proces: van een gematigd begin, naar een periode van radicalisering om – enige desillusies rijker – te eindigen in een gematigde fase. De ontwikkelingen in Frankrijk hadden echter een groter effect op de Nederlanden dan andersom. In de Napoleontische tijd werd de egalitaire revolutionaire samenleving omgebogen tot een meer hiërarchische. Toen het Empire ineenstortte werd in beide landen een voorlopig bewind met een aristocratisch karakter ingesteld. In beide landen keerde vervolgens met steun van de geallieerde mogendheden de oude dynastie terug, die het reconstructieproces tegen de zin van de aanvankelijke leiders van de omwenteling in monarchale richting omhoog.

De napoleontische bestuurders speelden een verschillende rol in de Nederlandse en Franse omwenteling. Het Gouvernement Provisoire was voortgekomen uit de elite van het vorige keizerlijke bewind en bestond uit windvanen. Talleyrand en de zijnen namen het initiatief voor de vorming van

een voorlopig bestuur, om zowel de erfenis van de Revolutie als hun eigen maatschappelijke positie zeker te stellen. De vestiging van de Franse Restauratiemonarchie had van het begin af aan een napoleontisch karakter, dat echter in toenemende mate onder vuur kwam te liggen van ultraroyalisten die meer invloed opeisten. Van Hogendorp en Van der Duyn, daarentegen, hadden noch tijdens de Napoleontische tijd noch tijdens de Bataafse Revolutie een ambt bekleed. Hun handelen kwam voort uit de vrees dat Nederland door de geallieerde legers als een veroverd gebied zou worden beschouwd, waarover zij naar believen konden beschikken. Onder de mannen van het eerste uur van de Nederlandse Restauratie bevonden zich, met uitzondering van Falck, juist weinig prominente napoleontische ambtsdragers. Volgens Van Hogendorp diende de Restauratie in de eerste plaats het werk te zijn van een 'noyau der zuiveren' (orangisten die geen deel hadden genomen aan het Bataafse of napoleontische bestuur), die vervolgens aangevuld zou worden door 'andersdenkenden'.¹⁶⁶ Naarmate de Nederlandse Restauratiemonarchie zich verder ontwikkelde, zou het napoleontische element steeds sterker naar voren komen.

In beide landen overleefden napoleontische bestuurders de omwenteling, ook al was hun rol in beide regimewisselingen verschillend. Vormden deze politieke overlevers uitzonderingen of was er sprake van een breder patroon van bestuurlijke continuïteit? Welk politiek verleden had de Restauratie-elite? Hoe omvangrijk was de windvanenproblematiek? En in hoeverre bouwden beide regimes voort op de napoleontische institutionele erfenis? Deze vragen worden in het volgende hoofdstuk beantwoord.

