



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.

III Het bed van Napoleon

Een creatie ab ovo?

De mate waarin beide Restauratieregimes bij de inrichting van hun staatsapparaat voortbouwden op hun napoleontische voorganger, is sinds hun oprichting onderwerp van debat. De eerste Engelse ambassadeur bij het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, Richard LePoer Trench, second earl of Clancarty, meende dat er weinig continuïteit zat tussen de napoleontische staat en het nieuwe koninkrijk:

Having had the honour of attending Y.R.H. to Holland where you found a country in a state, I believe, unprecedented in history, without the vestige of a government, derelicted by every public functionary, deprived of records and documents of every kind, impoverished by oppression and exaction; without an army, or the apparent means of forming one; where everything was to be created ab ovo (...).¹

Er bestonden evenwel ook andere eigentijdse visies. In zijn vergelijking tussen de Nederlandse Opstand tegen het Spaanse gezag in 1572 en de omwenteling van 1813 roemt de schrijver Jacobus Scheltema juist de bestuurlijke continuïteit van de recente omwenteling: ‘De groote staatsmachine is geheel aan den gang gebleven (...). Men knoopt aan en bouwt op, in plaats dat men afsnijdt en omver rukt.’² Ook Thorbecke zag de Restauratiemonarchie als een voortzetting van het napoleontische staatsbestel: ‘Eer burgerlijk dan aristocratisch, vleide hem [Willem I] een napoleontisch reglementeerde Staat met een constitutionele gevel meer, dan de weerschijn van het stadhouderschap.’³

Ook recentelijk is er in Nederland weer discussie ontstaan over de mate waarin Willem op zijn napoleontische voorgangers voortbouwde. Het Lodewijkjaar van 2006 gaf aanleiding tot een aantal publicaties dat de schatplichtigheid van de eerste Oranjekoning aan zijn Corsicaanse voorganger benadrukte. Hoewel Willem meer succes zou hebben in het proces van natievorming, was de regeerperiode van Lodewijk Bonaparte volgens verschillende auteurs van groot belang voor het Nederlandse staatsvormingsproces.⁴ Ook Martijn van der Burg betoogde onlangs dat er een aanzienlijke mate van continuïteit was tussen de Napoleontische tijd en het Verenigd Koninkrijk

op het gebied van de staatsvorm, het burgerlijk recht, het onderwijs en het culturele leven.⁵ Jeroen van Zanten en Ido de Haan, daarentegen, hebben gewaarschuwd voor het vervangen van het ene cliché, 1813 als een nieuw begin, door een ander 'idée reçue', namelijk van Lodewijk als wegbereider van Willem.⁶ De vrees van De Haan en Van Zanten is onterecht. Ondanks het recentelijk verschijnen van enkele belangwekkende studies, is het aantal publicaties over het napoleontische Nederland en de nawerking ervan nog altijd bijzonder klein.⁷ In de gedenkboeken en politieke geschiedenissen wordt de grondwet van 1814 doorgaans als beginpunt genomen van het moderne Nederlandse staatsleven. De orangistische oorsprongsmythe beheerst nog steeds de algemene beeldvorming rondom het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden.⁸

In Frankrijk is er minder discussie over de vraag of de Franse Restauratiestaat een creatie ab ovo was. Historici hebben, in navolging van de negentiende-eeuwse historicus Hyppolyte Taine, de cynische uitspraak van Joseph Fouché dat de Bourbons na hun aankomst slechts de lakens van het bed van Napoleon hoefden te verwisselen, 'se coucher dans le lit de Napoléon', dikwijls kritikeloos overgenomen.⁹ Lodewijk XVIII zou in het gespreide bed van de napoleontische centrale bureaucratie hebben kunnen stappen om deze voor eigen doeleinden te gebruiken: 'although Louis conceded a Charte (constitution) in 1814, which introduced formal limitations on royal power, he retained unaltered the centralised and authoritarian administrative-judicial structures of the Napoleonic period', zo schrijven Laven en Riall.¹⁰

In dit hoofdstuk wordt de omgang met de bureaucratische erfenis van Napoleon bij de opbouw van het staatsapparaat in het postnapoleontische Nederland en Frankrijk geanalyseerd. Daartoe zal eerst een korte typering gegeven worden van het napoleontische bestuurssysteem, door Fouché aangeduid als 'het bed van Napoleon'. Vervolgens wordt ingegaan op de twee aspecten van die erfenis: de instituties en de personen. Eerst wordt, aan de hand van de voorbeelden van de Staatsraad en de Staatssecretarie, onderzocht in hoeverre de napoleontische centrale staatsinstituties de omwenteling in beide landen overleefden. Vervolgens wordt gekeken naar de personele erfenis van Napoleon. Aan hand van een prosopografische analyse van ministers en staatsraden van de Restauratie wordt de vraag beantwoord in hoeverre de beide monarchieën een 'republiek van windvanen' genoemd kunnen worden.

Bestuur op militaire leest

Ralliement

Het Napoleontische keizerrijk zou gezien kunnen worden als de tweede poging na Thermidor om de Revolutie 'te beëindigen'. Het napoleontische

recept voor het bereiken van dit doel was de politiek van ‘ralliement’. Ralliement was het streven naar een fusie van gematigde revolutionairen en royalisten onder het autoritaire gezag van Bonaparte. Het napoleontische bestuur werd gekenmerkt door een sfeer van verzoening en kameraadschap tussen personen die elkaar voorheen naar het leven hadden gestaan. Napoleon koos zijn medewerkers uit op basis van hun talenten, hun gehoorzaamheid en hun maatschappelijke positie, niet op grond van politieke overtuiging. Opvallend is de trouw die de dictator Napoleon aan de dag legde met betrekking tot zijn medewerkers van het eerste uur: vrijwel alle couppelegers van Brumaire zijn tot het einde van het rijk betrokken gebleven bij het bestuur.¹¹ De napoleontische staatsinstituties als de Conseil d’Etat waren plaatsen waar voormalige politieke tegenstanders leerden samenwerken voor één meester. In de Staatsraad werden zowel de plegers van de antiroyalistische Fructidorcoup van 4 september 1797 als hun slachtoffers opgenomen.

Het napoleontische project betekende echter niet dat royalisten en revolutionairen hun diepgaande meningsverschillen opgaven. Zij schoven ze slechts tijdelijk ter zijde. Na de val van Napoleon zouden deze tegenstellingen weer aan de oppervlakte komen.¹² Op lokaal en departementaal niveau steunde het Keizerrijk op ongeveer tienduizend notabelen, de zogenoemde ‘massa’s van graniet’. Deze notabelen waren geselecteerd op hun grond van hun bezit en hun maatschappelijke positie. Ze hadden de exclusieve toegang tot de zetels in de vertegenwoordigende organen en de bestuursfuncties.¹³

De fusie van elites en de pacificatie van interne Franse tegenstellingen werd mogelijk gemaakt door de verovering van veel landen, die samen een enorm rijk op het Europese continent vormden. De grenzen van dit rijk met de bijbehorende vazalstaten liepen van Spanje tot en met Polen en vanaf Holland tot en met hedendaags Kroatië en Italië. De gezamenlijke bevolking van de 130 departementen van het rijk, op het moment van zijn grootste omvang in 1811, bedroeg 44 miljoen. Naast de departementen van het rijk maakte ook een groot aantal satellietstaten en bondgenoten deel uit van het napoleontische systeem.¹⁴ Het verkrijgen van bezittingen met bijbehorende titels in deze ingelijfde gebieden, in hun hoedanigheden als senator of staatsraad, deden de voormalige revolutionairen hun principiële bezwaren tegen de ontmanteling van revolutionaire verworvenheden vergeten. Jonge mannen van zowel voormalige adellijke als burgerlijke huize hadden grote carrièremogelijkheden in het bestuur van de verschillende rijksdelen.

Het bestuur van het Empire was evenwel geen exclusieve Franse aangelegenheid. Zoals uit de *Almanach Impérial* blijkt, werden ook leden van de maatschappelijke elite in de Italiaanse, Duitse of Nederlandse rijksdelen senator, prefect, lid van de Wetgevende Vergadering of staatsraad. Ook het bestuur van de niet-Franse delen van het Rijk was gebaseerd op het principe van ralliement van de leden van de maatschappelijke elite bij het imperiale

regime.¹⁵ Het Keizerrijk was een multinationale onderneming en zou met enige goede wil als een autoritaire voorloper van de hedendaagse Europese Unie beschouwd kunnen worden.¹⁶

Bestuur op militaire leest

Tijdens zijn ballingschap op Sint-Helena, van 1815 tot zijn dood in 1821, zou Napoleon tot de conclusie komen dat zijn wetgevende en bestuurlijke werk zijn belangrijkste erfenis vormde. Uit de *Mémorial de Sainte-Hélène*, de beschrijving van het leven en de gedachten van de keizer na zijn tweede aftreden door zijn medebanning graaf Emmanuel de las Casas, rijst het beeld op van een visionaire staatsman die Europa zijn moderne bestuursinrichting gaf.¹⁷ Dit wordt ook verbeeld op de tombe van de grote keizer in de Dôme des Invalides te Parijs. Napoleon wordt in de reliëfs afgebeeld als wetgever en rechtvaardig bestuurder. Hoe zagen de instituties eruit van dit door Napoleon zelf zo aangeprezen bestuur?

De napoleontische bestuursopvatting was die van de gecentraliseerde en rationele politiestaat.¹⁸ Enerzijds had het napoleontische bestuur een autoritair karakter: politieke participatie en democratische rechten, producten van de Franse Revolutie, werden na de coup van Brumaire afgeschaft. Een breed scala van politionele en justitiële instellingen hield de bevolking in bedwang. Gehoorzaamheid werd, naar voorbeeld van het leger, de hoogste maatschappelijke deugd. Anderzijds werd het bestuur ook gekenmerkt door rationele procedures en doelstellingen. De napoleontische bestuurders streefden in principe de veiligheid, het welzijn en de welvaart van de Europese bevolking na. Hun bestuur werd gekenmerkt door een grote daadkracht en 'esprit de corps'. Doordat het rust en orde bracht na de chaotische Revolutieperiode was het napoleontische bestuur aanvankelijk populair bij grote delen van de bevolking in de Europese landen onder napoleontisch bewind. Pas na 1810 kreeg het bestuur een steeds repressiever karakter en nam het verzet van de bevolking toe.

Het constitutionele kader van het napoleontische bestuur werd gevormd door de constitutie van het jaar VIII van de revolutionaire kalender (1800).¹⁹ Deze was niet, zoals de vorige revolutionaire constituties, gebaseerd op abstracte principes. Het doel van de grondwet van 1800 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 zoals die tijdens het Directoraat zou hebben bestaan. In de napoleontische staatsopvatting, die overigens nooit nauw omschreven werd, kwam het primaat toe aan het bestuur en speelde de volksvertegenwoordiging een ondergeschikte rol.²⁰

De inrichting van de staat werd in verschillende opzichten op het leger afgestemd. Centralisatie en uniformering waren de belangrijkste principes

voor de bestuurlijke organisatie. Het burgerlijke bestuur had bovendien een dienende functie ten opzichte van het leger: het diende in de eerste plaats te zorgen voor voldoende middelen en manschappen om de Grande Armée, de grondslag van het Empire, te voeden.²¹ Zijn dienende rol ten opzichte van het leger had ook een positief effect op het bestuur zelf: na militairen genoten bestuurlijke functionarissen het meeste prestige in de imperiale samenleving. De militaire overwinningen en glorie van het Empire straalden ook op hen af. De scheidslijnen tussen leger en bestuur in de Napoleontische tijd waren derhalve poreus: officieren kregen bestuursfuncties in de veroverde gebieden of werden ambassadeur.

Verdeel en heers

Het napoleontische bestuur was geen onveranderlijke entiteit, vastgelegd in de grondwet van het jaar VIII, maar ontwikkelde zich in de loop van de tijd. De leiding over de executieve macht werd aanvankelijk na de coup van Brumaire in handen gelegd van drie consuls, om de schijn van alleenheerschappij door Napoleon te vermijden. In de praktijk had alleen de eerste consul, Napoleon, de feitelijke macht en hadden de overige twee consuls, Charles-Maurice Lebrun en Jean-Jacques Cambacérès voornamelijk een raadgevende taak. Bij de stichting van het Keizerrijk in 1804 zou de leiding van de executieve macht ook formeel alleen in de handen van de keizer komen te liggen. Na 1804 ging de keizerlijke hofhouding eveneens in toenemende mate een politieke rol spelen.

De bevelen van de consuls werden volgens de grondwet uitgevoerd door de Conseil d'Etat (de Staatsraad) en de ministers, die formeel slechts een dienende functie hadden. In de klassieke juridische visie van Jean Savant, en in mindere mate ook van Jacques Godechot en Geoffrey Ellis, wordt Napoleon dan ook neergezet als een despoot en zijn ministers als zijn gewillige uitvoerders.²² Recent onderzoek heeft dit beeld genuanceerd. De Franse historicus Thierry Lentz stelt dat Napoleons ministers wel degelijk een autonome rol speelden. Volgens Lentz was het onmogelijk voor één man om het enorme rijk te besturen: binnen de door Napoleon gestelde kaders hadden de ministers veel ruimte om beslissingen te nemen. Daarnaast waren de napoleontische ministers geen homogene, kleurloze groep. De ministers fungeerden als symbolen van bepaalde politieke groepen (monarchist, gematigd revolutionair, radicaal revolutionair, enzovoort). Daarnaast waren verschillende ministers sterke persoonlijkheden. Dat ministers onder Napoleon een autonome rol hadden blijkt ten slotte ook uit het feit dat Napoleon een 'verdeel-en-heerspolitiek' voerde. Departementen als die van Binnenlandse Zaken, Financiën en Oorlog werden continu opgedeeld om te voorkomen dat één minister een te sterke positie zou innemen.

Verder gebruikte Napoleon diverse hoogwaardigheidsbekleders, direc-

teuren-generaal en staatsraden als tegenkrachten tegen de macht van de individuele minister. Het Keizerrijk bestond niet uit een monolithisch blok onder één man, maar was gebaseerd op een machtsbalans tussen verschillende krachten die – binnen bepaalde kaders – een autonome rol speelden.²³ Vooral de ministeries die zich bezig hielden met de publieke orde, Binnenlandse Zaken, Justitie en Politie, zouden zich tijdens de Napoleontische tijd sterk ontwikkelen.²⁴ Veel instrumenten van twintigste-eeuwse politiestaten zouden tijdens het napoleontische regime uitgevonden worden. Met name de latere Restauratieminister Joseph Fouché, die voor Napoleon zijn eigen ambtelijke personeel bespioneerde, speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van een geheime dienst.

De volksvertegenwoordiging

Napoleon had een grote antipathie voor vertegenwoordigende organen, die hij als obstakels voor een effectief bestuur zag en die hij medeverantwoordelijk hield voor de onmacht van het Directoraat. In de napoleontische staatsopvatting belichaamde niet de Wetgevende Vergadering, maar de keizer de wil van het volk. Napoleon besefte evenwel dat zijn bewind, dat zich als redder van de revolutie presenteerde en claimde gebaseerd te zijn op een sociaal contract tussen het Franse volk en zijn redder, niet zonder de schijn van een volksvertegenwoordiging kon. In de praktijk zouden de verschillende vertegenwoordigende organen een perifeer bestaan leiden in het napoleontische bestel, hoewel verkiezingen niet verdwenen.

De functie van de ‘volksvertegenwoordiging’ was verdeeld over drie instituties. Het eerste was het Tribunaat dat gevormd werd door honderd notablen die door de Senaat waren benoemd. Het Tribunaat had tot taak nieuwe wetten te bediscussieren en deze eventueel in de Wetgevende Vergadering te bekritisieren. Hoewel het verzet van het Tribunaat tegen de wetsvoorstellen doorgaans niet veel voorstelde, kwam het instituut het dichtst in de buurt van een constitutionele oppositie binnen het napoleontische bestel. Deze oppositionele houding betekende echter het doodvonnis voor het orgaan. Al na enkele jaren zuiverde Napoleon het instituut van zijn meest uitgesproken leden en hief het vervolgens op. De overgebleven kritische intellectuelen kozen vervolgens voor een ‘innere Migration’, die vergemakkelijkt werd door de lucratieve functies die Napoleon hun aanbood.²⁵

De tweede, de volgzamere Wetgevende Vergadering, en de derde, de Senaat, zouden tijdens de hele Napoleontische tijd blijven bestaan. De Wetgevende Vergadering had het recht wetten af te keuren, maar maakte daar zelden gebruik van.²⁶ De Senaat, ten slotte, was in potentie een zeer machtig lichaam. Het ‘eerste corps van de staat’ was het geesteskind van een van de belangrijkste architecten van de Revolutie van 1789, Emmanuel-Joseph de Sieyès. Sieyès had evenwel in de loop van de Revolutie zijn revolutionaire

geloof vervangen door een voorkeur voor een autoritair eenhoofdig bestuur. De senatoren werden voor het leven benoemd. Zij hadden het benoemingsrecht van de leden van het Tribunaat en de Wetgevende Vergadering, alsmede vele rechters en overige ambtsdragers. Daarnaast konden zij wetten tegenhouden met een beroep op de constitutie. Hoewel de Senaat uiteindelijk een leidende rol zou spelen in de omwenteling van 1814, volgden de senatoren tot 1814 veelal gehoorzaam de napoleontische politiek. Grote desillusie over de revolutionaire idealen, gecombineerd met het schijnbare succes en het interne verzoeningsstreven van de consul in zijn eerste jaren, en beloningen in de vorm van landgoederen en eerbetonen, maakten vele voormalige revolutionairen binnen een decennium tot gewillige gezagsdragers van een autoritair bewind.²⁷ De Senaat vervulde een belangrijke rol in het betrekken van notabelen uit de ingelijfde gebiedsdelen bij het imperiale bestuur. Zo was onder anderen de bijna blinde oud-raadpensionaris en oud-patriot Rutger-Jan Schimmelpenninck door Napoleon in de Senaat opgenomen, als compensatie voor het verlies van zijn ambt.

Een uniforme bevelsketen

Op het decentrale bestuursniveau werd de nieuwe revolutionaire indeling in departementen en communes na de napoleontische machtsovername in stand gehouden. De vorm van het decentrale bestuur veranderde wel. Net als op het centrale niveau, werd ook in de departementen de horizontale bestuursvorm vervangen door een hiërarchische structuur. Collegiaal overleg maakte plaats voor een eenhoofdig bestuursmodel. Gekozen functionarissen werden vervangen door centraal benoemde ambtsdragers. Een strakke, haast militaire hiërarchie ontstond: een formele bestuurspiramide met de keizer aan de top en helemaal onderaan de *maire* (burgemeester) van de kleinste gemeente. De leiding van de departementen kwam terecht bij de prefecten, die als de evenknie van de keizer op het departementale niveau werden beschouwd.²⁸ Deze departementale 'keizers' waren echter volledige gehoorzaamheid verschuldigd aan de hogere autoriteiten.

De prefecten waren de spil van het napoleontische bestuur op decentraal niveau. Zoals veel namen in het napoleontische bestuursstelsel was de term 'prefect' geënt op het Romeinse rijk. De prefecten werden benoemd door de keizer zelf en aangestuurd door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ze waren het symbool van het napoleontische bestuur op departementaal niveau. Het is dan ook niet toevallig dat juist de prefecten Goswin-Joseph-Augustin de Stassart (1780-1854) van het departement van de Monden van de Maas en Antoine-Philippe de Vischer de Celles (1779-1841) van het departement van de Zuyderzee als de meest beeldbepalende en meest bekritiseerde ambtsdragers van het imperiale gezag in de Nederlanden beschouwd zouden worden.

De prefecten, zowel in de Franse als in de niet-Franse delen van het rijk, hadden in de eerste plaats de opdracht de orde te handhaven. Het bieden van veiligheid vormde immers naast de militaire overwinningen de belangrijkste legitimatie van het autoritaire napoleontische gezag. Om deze stabiliteit en veiligheid te garanderen, en in het belang van het bestuur in het algemeen, werd een grote hoeveelheid statistische informatie verzameld. Gegevens over de interne verhoudingen en het karakter en de geschiedenis van de departementale bevolking werden in het napoleontische bestuur als onontbeerlijk gezien voor het behouden van de controle. Het napoleontische bestuur was een kennisintensieve organisatie.²⁹

De prefecten benoemden op hun beurt de eenhoofdige leiders van de kleine gemeenten, de *maires*. De prefect werd bijgestaan door een *secrétaire-général*, een *conseil général* die zich bezighield met de verdeling van de belastingen, en een *conseil de préfecture* die conflicten met betrekking tot het bestuur behandelde. De beide raden werden bemand door lokale notabelen uit het departement, die zo aan het bewind gebonden werden. Verder werd de prefect geassisteerd door verschillende onderprefecten die het beheer voerden over een arrondissement. De onderprefecten hadden geen eigen bevoegdheden maar voerden vooral de besluiten van de prefect uit. Dit bovenbeschreven bestuur werd op uniforme wijze in het gehele Keizerrijk ingevoerd. De maire was de vertegenwoordiger van het imperiale gezag op lokaal niveau, de laatste schakel van de hiërarchische en uniforme bestuurlijke keten met aan de top de keizer. De maire was belast met administratieve taken als het optekenen van geboorten, sterftegevallen en huwelijken en de organisatie van de rechtspraak en de belastinginning.

Door het decreet van Rambouillet van 9 juli 1810 waren de Nederlanden ingelijfd bij – of zoals Napoleon het eufemistisch stelde ‘geadopteerd door’ – het Keizerrijk. Het napoleontische bestuurssysteem werd na 1810 ook in de Nederlanden ingevoerd. Vanaf dat moment was de maire in het kleinste Nederlandse gehucht via de bevelsketen van de onderprefect, de prefect en het ministerie van Binnenlandse Zaken in Parijs, uiteindelijk met de keizer zelf verbonden. Charles-Maurice Lebrun werd als algemeen stadhouder benoemd: hij had tot taak het inlijvingsdecreet uit te voeren en zou aanvankelijk slechts tot 1811 in de Nederlanden blijven. In 1811 kreeg LeBrun evenwel de titel van gouverneur-generaal, die hij tot de ineenstorting van het keizerlijk gezag in de Nederlanden zou houden. De gouverneur werd bijgestaan door een zestal hoge functionarissen die samen het ‘Gouvernement Général’ gingen vormen van de ‘Hollandse departementen van het Keizerrijk’, zoals Nederland in het imperiale bestuur betiteld werd. Het Gouvernement fungeerde als een tussenschakel tussen Parijs en de Hollandse departementen. De bestaande instituties van het Koninkrijk Holland – de ministeries, de Staatsraad en de Wetgevende Vergadering – werden opgeheven.³⁰

Model en realiteit

Er zijn echter enige kanttekeningen te plaatsen bij het door Napoleon zelf gecreëerde – en door veel historici overgenomen – beeld van de keizer als vader van het moderne bestuur in Europa. Om te beginnen was een groot deel van de napoleontische bureaucratie overgenomen van de revolutionaire voorgangers. Hoewel Frankrijk een lange traditie kent van bestuurlijke centralisatie, lijkt de moderne bureaucratie toch vooral de uitvinding te zijn van de radicale fase van de Revolutie. Om de toestroom van middelen en manschappen voor de revolutionaire legers te vergroten, werden de ministeries volgens een rationele hiërarchie georganiseerd. Ambtenaren van de nieuw opgerichte ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zouden voortaan op grond van verdiensten en niet op grond van hun sociale positie bevorderd worden. De ambtenaar werd geacht niet meer loyaal te zijn aan een patroon, maar aan de abstracte notie van de staat of het algemeen belang. Het aantal ambtenaren en hun werkdruk namen in de jaren 1793-1794 enorm toe.³¹

Tijdens het Directoraat ontwikkelde de bureaucratie zich van een soort crisisoplossing tot een blijvend en stabiel fenomeen. De bestuurlijke vernieuwingen werden in de jaren 1795-1799 verder uitgebouwd en geconsolideerd. Zo werd tijdens het Directoraat voor het eerst een systeem van reguliere salarisbetalingen doorgevoerd.³² Napoleon nam na zijn coup deze revolutionaire bureaucratie van Brumaire over en maakte die ondergeschikt aan zijn persoon. Dit verhoogde de daadkracht ervan maar maakte het staatsapparaat ook kwetsbaarder. De coup van Brumaire betekende in bepaalde opzichten zelfs een achteruitgang in de bureaucratische ontwikkeling. Als gevolg van de politiek van ralliement, het binden van notabelen aan het regime, werd de sociale achtergrond als benoemingsgrond voor een ambtelijke post weer belangrijker dan tijdens de Revolutie.

Recentelijk hebben revisionistische historici ook vragen gesteld bij het idee van de Napoleontische tijd als een absolute breuk met het Ancien Régime. Rond 1960 verschoof de geschiedschrijving naar sociaaleconomische thema's en werd voor het eerst de continuïteit tussen Ancien Régime en Empire duidelijk. In de geannexeerde gebiedsdelen bleken lokale elites een veel grotere macht te hebben gehad dan eerder werd gedacht. Deze lokale elites gehoorzaamden de keizer niet alleen, maar onderhandelden ook met hem en wisten veel lokale tradities te behouden. Het Empire betekende in veel Europese landen een versterking van de bestaande elites, in plaats van het opkomen van nieuwe. Volgens Ellis was Napoleon eerder een 'krijgshoofd' dan de verlichte stichter van het moderne bestuur.³³ In zijn magistrale studie over het Rijnland in het tijdperk van de Revolutie, het Empire en de Restauratie, verdedigt de Britse historicus Michael Rowe de gedurfde stelling dat in het Rijnland veel Ancien Régime-instituten *dankzij* het napoleontische Empire konden overleven en zelfs versterkt werden.³⁴ In hoeverre deze conclusies

ook gelden voor de Nederlandse casus is moeilijk te zeggen: recente wetenschappelijke studies naar het napoleontische bestuur in Nederland ontbreken nog grotendeels. De opmerking van Van der Duyn dat de architecten van het Koninkrijk in 1813 tot hun verdriet nog veel ‘aristocratische prullerarij’ tegenkwamen, doet vermoeden dat die continuïteit wel eens groter zou kunnen zijn dan nu gedacht wordt.³⁵

Een andere vraag die men zou kunnen stellen is of het napoleontische bestuur in de praktijk volgens de boven beschreven constitutionele blauwdruk functioneerde. Stuart Woolf stelt dat de werkelijkheid achter de façade van het rationeel georganiseerde centrale bestuur veel complexer was.³⁶ De verschillende burgerlijke en militaire autoriteiten betwistten elkaars bevoegdheden. Dat het bestuur van het immense Empire niet in chaos eindigde was volgens Woolf vooral te danken aan de sterke wil van Napoleon en de professionele beroepsethos van de bestuurders. Ook was er in de praktijk geen uniform model van bezetting en inlijving van nieuwe gebieden bij het Franse keizerrijk, maar werd voor ieder territorium een eigen oplossing gezocht.³⁷

Vooraf op lokaal niveau was het bestuur gebrekkig. De maires hadden een omvangrijk en verantwoordelijk takenpakket. De uitvoering van de talloze eisen van de centrale overheid bracht hen dikwijls in conflict met hun dorps- en gemeentegenoten. Tegenover dit zware takenpakket stond een geringe vergoeding. Zeker op lokaal niveau was er een discrepantie tussen het napoleontische bestuur op papier en dat in de realiteit.³⁸ Na 1810 werden verlichte doelen van het napoleontische bestuur als rationalisatie en standaardisatie bovendien steeds meer verdrongen door de toenemende eisen van de oorlogsvoering. Steeds meer dwang moest uitgeoefend worden om de benodigde middelen en manschappen uit de rijksdepartementen los te peuteren. Vanaf 1810 kreeg het bestuur een repressiever karakter.

Ondanks de terechte revisionistische kanttekeningen met betrekking tot het vernieuwende karakter en de relatie tussen theorie en praktijk die geplaatst kunnen worden bij het napoleontische bestuur, vormt het ‘moment napoléonien’ een cruciale fase in de ontwikkeling van de moderne bureaucratie in Europa. Om te beginnen maakte Napoleon gebruik van de verschillende bestuursconcepties uit het Ancien Régime en de Revolutie om één hiërarchisch, uniform en rationeel staatsmodel te creëren en dit op Europese schaal in de praktijk te brengen. Daarnaast bedeelde de keizer het bestuur met autoriteit en uitstraling door de nauwe associatie met zijn persoon en de glorie van het Empire. Ten slotte ontstond in de Napoleontische tijd een moderne bestuurlijke mentaliteit onder de ambtsdragers van het Empire. Woolf spreekt van de ‘gradual emergence of a class of civilian professionals, convinced of the potential of modern administration and expert in application’.³⁹ Ook de Nederlandse bestuurders in napoleontische dienst maak-

ten zich deze staatsmentaliteit eigen. Na 1813 zouden zij de napoleontische staatsopvatting en praktijk introduceren in het Restauratiebestuur.

Institutionele transformatie

In hoeverre bouwden Lodewijk XVIII en Willem I voort op de napoleontische erfenis bij de inrichting van hun staatsapparaat? Deze complexe vraag zal beantwoord worden aan de hand van het voorbeeld van twee staatsinstellingen, de Staatsraad en de Staatssecretarie. Beide instellingen namen een centrale plaats in het napoleontische bestuur in. Het waren algemene bestuursinstellingen die zich niet met één beleidsterrein bezig hielden, maar op het hele scala overheidstaken betrekking hadden. Beide instellingen vormen dan ook goede uitkijkposten om het effect van de omwenteling op de napoleontische instituties en de vorming van het staatsapparaat van de Restauratiemonarchie te bestuderen.

De kweekvijver van het Keizerrijk

Hoewel de Raad van State en zijn Franse tegenvoeter de Conseil d'Etat tegenwoordig primair juridische en adviserende organen zijn, vervulden zij aan het begin van de negentiende eeuw voornamelijk bestuurlijke taken.⁴⁰ De Staatsraad werd tijdens de Restauratie in beide landen voorgesteld als eeuwenoud instituut dat zijn oorsprong vond in de Middeleeuwen en het Ancien Régime. Inderdaad bestonden er voor de Revolutie in beide landen gelijknamige instituten. In Frankrijk werd al in de dertiende eeuw een *Curia Regis* of *Conseil du Roi* gecreëerd. Ook werden in de Middeleeuwen de ambten van *conseiller* (staatsraad) en *maître des requêtes* (rekestmeester) gecreëerd, die later in de napoleontische Staatsraad zouden terugkeren. In de zeventiende en achttiende eeuw evolueerde de Conseil du Roi tot een raad waarin zowel recht werd gesproken als advies werd gegeven over allerlei beleidszaken, een terugkerende combinatie in de geschiedenis van de Conseil.⁴¹ In 1791 werd de eeuwenoude Conseil du Roi afgeschaft. De hegemonie van de revolutionaire Wetgevende Vergadering liet zich niet verenigen met een instituut dat zo nauw geassocieerd was met de Ancien Régime-monarchie.⁴²

In de napoleontische constitutie van het jaar VIII werd de Conseil d'Etat opnieuw opgericht. De napoleontische Conseil vertoonde op het eerste gezicht overeenkomsten met de oude Conseil du Roi door zijn algemene taakopvatting en zijn rechtsprekende rol. De context waarin de Conseil d'Etat opereerde, de gestandaardiseerde postrevolutionaire staat, was echter een geheel andere dan die van de Conseil du Roi. De oprichting van de Conseil d'Etat reflecteerde de versterking van de uitvoerende macht en de machtsconcentratie rond de consuls. Het doel van de Conseil was volgens

de Constitutie het geven van advies op het gebied van wetgeving en bestuur. Daarnaast mochten de conseillers namens de consuls het woord voeren in de Senaat en in de Wetgevende Vergadering. Verder hadden de conseillers het beslechten van bestuursrechtelijke geschillen tot taak. In de grondwet was de Conseil bedoeld als een relatief bescheiden orgaan dat aanvankelijk in rangorde pas na de Senaat, de Wetgevende Vergadering en het Tribunaat kwam.

De bestuurlijke rol van de Conseil groeide echter in de loop van de jaren mee met die van zijn meester, Napoleon. Het aantal staatsraden nam in het eerste decennium van de negentiende eeuw sterk toe. Ook werden de functies gediversifieerd. Al snel werd onderscheid gemaakt tussen de categorie conseillers in gewone dienst en die in buitengewone dienst. De vorming van staatsraden in buitengewone dienst maakte het mogelijk om ambtsdragers uit allerlei takken van het bestuur aan de Conseil te binden en zo zijn centrale rol in het bestuurlijke netwerk te versterken. De staatsraden werden onderverdeeld in verschillende secties met een eigen beleidsterrein.

In 1803 werden de ambten van *auditeur* en in 1806 die van *maître de requêtes* (opnieuw) gecreëerd. In tegenstelling tot het instituut van de *maîtres de requêtes*, had het *auditorat* geen precedent in het Ancien Régime: het was bedoeld als 'kweekvijver' voor de toekomstige bestuurselite. Getalenteerde jongeren uit de hogere klasse kregen bij de Conseil een praktijkopleiding om 'l'art de gouverner' te leren. Napoleon verzekerde zich zo van de aanvoer van capabele en loyale bestuurders. Door dit opleidingselement speelde de Staatsraad een belangrijke rol in de professionalisering van het bestuur. Het instituut van het auditoraat was ook bedoeld om de kinderen van de elite van de geïncorporeerde niet-Franse rijkssdelen, zoals de Hollandse departementen, bij het napoleontische systeem te betrekken. Een deel van de Nederlandse en de Franse Restauratie-elite onderging een bestuurlijke vorming als *auditeur*.⁴³

De bestuurlijke bevoegdheden van de Conseil werden in het eerste decennium van de negentiende eeuw steeds verder uitgebreid. De meeste faam verwierf de napoleontische Conseil evenwel met zijn wetgevende activiteiten ten behoeve van de napoleontische wetboeken. De Conseil gaf niet alleen advies over wetten, maar maakte ze ook dikwijls zelf.⁴⁴ Daarnaast hield de Conseil zich bezig met bestuursrechtspraak. Een laatste taak van de Conseil was het uitvoeren van tijdelijke missies met een ad-hockarakter. Staatsraden werden uitgestuurd naar de verschillende delen van het rijk om tijdelijke bestuursfuncties op hoog niveau te vervullen.⁴⁵ Naast het relatief jonge en talentvolle personeel en de uitgebreide bevoegdheden waren de nevenfuncties van de conseillers een belangrijke verklaring voor de centrale plaats van de Raad in het napoleontische bestuursysteem.

De belangrijkste oorzaak van de invloed van de Raad was het persoonlijke contact met de consul en later de keizer zelf. Napoleon nam de eerste ja-

ren persoonlijk deel aan veel beraadslagingen van de Conseil. Als de keizer in Parijs was, bezocht hij gemiddeld twee keer per week de vergaderingen van secties van de Conseil. De beslotenheid van deze vergaderingen van de Staatsraad was ook vrijwel de enige plek waar Napoleon tegenspraak dulde. De laatste jaren van het Empire nam de Conseil evenwel een minder centrale plaats in in het napoleontische bestuur. Het persoonlijke contact met de keizer bleek zowel de kracht als de achilleshiel van de Conseil: na 1810 handelde de keizer steeds vaker direct zaken af met de verschillende ministers en liet hij zich minder zien op de vergaderingen. Verder nam de invloed van het keizerlijk Hof in de laatste jaren van het Empire toe. De tijd van de grote wetgevende arbeid was toen al voorbij.⁴⁶ Toch vormde de Conseil d'Etat in ieder geval tot 1810 het bestuurlijke hart van het immense Empire.

De conseil in transitie

Opmerkelijk is dat dit machtige *grand corps*, de belichaming van het napoleontische systeem par excellence, geen zelfstandige rol speelde in de omwenteling van april 1814. Dit in tegenstelling tot de Senaat en in mindere mate de Wetgevende Vergadering, die juist een actieve rol speelden bij de val van het Empire en de vestiging van de Bourbonmonarchie. De Conseil komt ook niet voor in de constitution sénatoriale. De reden voor de passiviteit van de Conseil was gelegen in zijn grote afhankelijkheid van de keizer. Het instituut was niet gewend om autonoom te opereren. Daarnaast was de Conseil verdeeld. Een deel van de sectiepresidenten was de keizerin en de imperiale regering gevolgd op hun vlucht voor de geallieerde legers naar Blois. Een ander deel werkte juist mee met de Voorlopige Regering. Ook was een deel van de conseillers op missie buiten Parijs. Het instituut dat binnen het autoritaire stelsel van het Empire een prominente plaats had bekleed, bleek machteloos toen het systeem uiteenviel.⁴⁷

Het eerste politieke initiatief van de Conseil tijdens de omwenteling kwam niet van de conseillers zelf, maar van het ondergeschikte bureaupersoneel. Onder aanvoering van secretaris-generaal Locré bracht het bureaupersoneel een loyaliteitsverklaring aan het voorlopige bewind uit. Het duurde nog enkele dagen voordat de conseillers zelf inzagen dat het Empire niet meer te redden was en zij op individuele basis hun adhesie aan de nieuwe orde kenbaar maakten. Ook werd op 11 april een collectieve adhesie aan het voorlopige bewind uitgebracht namens de Conseil d'Etat als instituut.⁴⁸ De omwenteling was toen al bijna een fait accompli. Deze collectieve adhesiebetuiging was de laatste daad van de napoleontische Conseil d'Etat. Daarna zou het instituut in feite ophouden te functioneren. De Conseil d'Etat, die in de zomer van 1814 door het Restauratiebewind opnieuw werd ingericht, zou op belangrijke punten verschillen van de 'kweekvijver van het Empire'.

De plaats en vorm van de Staatsraad in het nieuwe Restauratieregime waren de eerste weken nog volledig onbepaald.⁴⁹ Dit werd ook door de Charte niet opgeheven. In de Charte werd zelfs helemaal geen melding gemaakt van de Conseil d'Etat.⁵⁰ De Conseil behoorde in de postnapoleontische orde tot de persoonlijke adviesraden van de koning zonder staatsrechtelijk gearticuleerde rol. In veel juridische literatuur wordt dit constitutioneel zwijgen uitgelegd als het einde van de belangrijke rol van de Conseil d'Etat in het Franse staatsbestel. De Bourbons zouden dit instituut hebben willen straffen voor zijn prominente rol in het imperiale bestuur.⁵¹ De Franse historicus en archivaris Michel Chabin geeft echter een andere en meer positieve duiding aan het ontbreken van de Conseil in de Charte. Volgens hem wilden de opstellers van de grondwet juist dat de koning zijn handen vrij had om de Conseil aan te passen aan nieuwe omstandigheden.⁵²

Tijdens de eerste maanden van het Restauratieregime bestonden er verschillende plannen voor de rol van de Conseil d'Etat. Het instituut kreeg pas weer een vaste vorm door de ordonnantie van 29 juni 1814, opgesteld door de Garde de Sceaux Dambray. Dambray was een magistraat van het Ancien Régime.⁵³ In zijn optiek diende de Conseil d'Etat een compromis te zijn tussen de napoleontische voorganger en de prerevolutionaire Conseil du Roi. De napoleontische benamingen voor de verschillende onderdelen van de Conseil werden door nieuwe namen vervangen, om de symbolische breuk met het Empire te benadrukken. Het auditeurschap werd afgeschaft. Om de dominantie van de Conseil over het staatsapparaat te breken, werden de verschillende secties, voortaan 'comités' geheten, van de grote vergadering losgemaakt en bij de verschillende ministeries ondergebracht. De vergaderingen van de comités werden voortaan voorgezeten door een minister.⁵⁴ Op 5 juli werden de conseillers benoemd en op 3 augustus werd de Conseil d'Etat nieuwe stijl geïnstalleerd. De installatie van de Conseil in de Tuilerieën zou overigens de eerste en laatste keer zijn dat de Conseil tijdens de Eerste Restauratie in zijn geheel bijeen kwam.⁵⁵

De napoleonisering van de Conseil

De Conseil d'Etat van de Restauratie verschilde kortom in veel opzichten van die van het Keizerrijk. Het was een opmerkelijk compromis tussen het behoud van de napoleontische erfenis en de wens delen van het Ancien Régime te herstellen. Deze Conseil had zijn vaste plaats in de nieuwe orde nog niet gevonden, toen het bewind als gevolg van de terugkeer van Napoleon viel. Net als tijdens de omwenteling van het voorjaar van 1814, speelde de Conseil nauwelijks een rol in de val van de Eerste Restauratie noch bij de vestiging van de Tweede Restauratie. Tijdens de Honderd Dagen probeerde Napoleon zijn oude imperiale Conseil te herstellen. Veel oude keizerlijke conseillers werden tegen hun zin opnieuw benoemd. Het 'liberale keizer-

rijk' duurde te kort om een nieuwe inrichting van de Keizerlijke kweekvijver mogelijk te maken.⁵⁶

De reconstructie van de Conseil d'Etat na de Honderd Dagen was in handen van de opvolger van Dambray, Etienne-Denis Pasquier. In Pasquiers analyse was de val van de Eerste Restauratie te wijten aan een gebrekkig bestuur.⁵⁷ Het gecentraliseerde en krachtdadige napoleontische bestuur had na de val van het Empire plaatsgemaakt voor een 'anarchie paternelle'. Het Restauratiebestuur miste een sterke centrale leiding. Ministers en staatsraden werkten niet samen. Rondom de verschillende leden van de koninklijke familie hadden zich machtscentra gevormd die elkaar bestreden. Het herstel van tradities van het Ancien Régime had de hiërarchie onduidelijk gemaakt. Pasquier wilde het Restauratiebewind versterken door terug te keren naar de gecentraliseerde structuur van het napoleontische bewind. De hervorming van de Conseil d'Etat was een belangrijk deel van die strategie. Pasquiers ideeën vonden hun weerslag in de ordonnantie van 23 augustus 1815, waarin de Conseil van de Tweede Restauratie werd vormgegeven. Hij meende dat er bij de benoeming van nieuwe conseillers meer nadruk diende te liggen op hun kwaliteit, wat gunstig was voor de ervaren imperiale ambtsdragers en impliciete kritiek inhield op de benoeming van oude adellijke staatsraden zonder werkelijke ervaring. Ook wilde Pasquier het auditeurschap herstellen om zo talentvolle jongeren die nu overwegend kritisch waren ten aanzien van het bewind aan de Restauratiemonarchie te binden.⁵⁸

De snelle val van het kabinet-Talleyrand verhinderde de uitvoering van de plannen van Pasquier. In 1817 keerde hij weer terug als minister van Justitie. Pasquier werd toen wel in staat gesteld om zijn beleid van de 'napoleontisering' van de Conseil d'Etat uit te voeren. Hij wilde de versnippering in de structuur van de Conseil tegengaan en de Conseil Général versterken. De wetgevingsadviezen die de verschillende comités hadden vervaardigd, dienden in zijn ogen net als tijdens het Keizerrijk in de verzamelde vergadering van alle conseillers besproken te worden alvorens ze aan de koning overhandigd werden. Ook werd de Staatsraad door Pasquier meer geïntegreerd in de overige regeringsraden, om zo de coördinatie en daadkracht van het Restauratiebestuur te vergroten.⁵⁹ Meer dan tijdens de Eerste Restauratie vlijde het bewind van de Tweede Restauratie zich dankzij windvanen als Pasquier in het 'bed van Napoleon'.⁶⁰

Een gemankeerde adellijke contramacht

De situatie in de Nederlanden is op het eerste gezicht onvergelijkbaar met die in Frankrijk bij de aanvang van het Restauratieregime. Toen Willem op 30 november 1813 in Scheveningen landde bestond er in Nederland geen Staatsraad. De formele oprichting van een 'Raad van State' bij de grondwet van 30 maart 1814 lijkt dan ook bij uitstek een voorbeeld van Clancarty's stel-

ling dat Willem I zijn staat 'uit het ei' had opgebouwd. In Nederland bestond tot 1798 echter ook een Staatsraad. Al in 1531 richtte landsheer Karel V een Raad van State op. Karels 'Raad van State' zou geen eigen gespecialiseerde taak krijgen maar zich bezighouden met de 'grans et principaulx affaires' van het land.⁶¹ Tijdens de Opstand aan het einde van de zestiende eeuw splitste de oude landsheerlijke Raad van State zich. Een deel van de leden van de oude Raad van State volgde landvoogd Don Juan, in dienst van Filips II, op zijn vlucht voor de opstandelingen naar Namen.⁶² Tijdens de Republiek fungeerde deze Raad als een uitvoerend orgaan en adviesraad van de Staten-Generaal, die in plaats van de landsheer het hoogste orgaan in het staatsbestel van de Republiek was geworden.⁶³ Ook de Nederlandse tegenhanger van de Conseil du Roi overleefde de Revolutie niet. Na de invasie van de Franse revolutionaire legers werd de Raad op 4 maart 1795, als symbool van de oude Republiek, door de revolutionaire Staten-Generaal opgeheven. Instituties sterven echter zelden abrupt: de Raad bleef, onder de naam van 'comité tot de algemeene zaken van het bondgenootschap te lande', met ongeveer dezelfde taakstelling en ambtenaren van de oude Raad van State en een paar oude staatsraden nog een paar jaar voortbestaan, om uiteindelijk tijdens het radicale bewind van 1798 definitief te sneuvelen.⁶⁴

De moderne Nederlandse Staatsraad werd gecreëerd in de staatsregeling van 1805, de grondwet van raadpensionaris Schimmelpenninck. Deze Staatsraad had weinig overeenkomsten met de Raad van State van de Republiek, maar was duidelijk geïnspireerd op de napoleontische Conseil d'Etat: net als in napoleontisch Frankrijk adviseerde de Staatsraad het staatshoofd, de raadpensionaris, en namen de staatsraden deel aan het wetgevingsproces.⁶⁵ Ook konden staatsraden het staatshoofd vervangen. Er waren echter ook belangrijke verschillen tussen Nederland en Frankrijk. De Raad van Schimmelpenninck was kleiner en soberder dan het Franse model. Het auditorat bestond nog niet en het onderscheid tussen gewone en buitengewone leden werd pas onder koning Lodewijk ingesteld. Een belangrijk verschil tussen Frankrijk en Nederland was dat de Staatsraad geen bestuursrechtelijke taak opgelegd kreeg.⁶⁶ De Staatsraad is een uitstekend voorbeeld van de door Van der Burg beschreven 'cultuurtransfer' tussen Nederland en Frankrijk in de Napoleontische tijd: Nederlandse instellingen werden geïnspireerd op Franse voorbeelden, en niet blind gekopieerd, maar aan vaderlandse tradities aangepast.⁶⁷

Onder het bestuur van koning Lodewijk Napoleon (1806-1810) ontwikkelde de Staatsraad zich steeds meer naar het model van de napoleontische Conseil. Het aantal staatsraden nam sterk toe en er werden ook buitengewone leden benoemd. De staatsraden werden onderverdeeld in secties en het auditeurschap werd ingesteld. Het aantal secties en hun omvang veranderde echter voortdurend. Ook werd de functie van 'vicepresident', het ambt

dat Van Hogendorp de eerste jaren na de omwenteling zou gaan vervullen, ingesteld omdat de koning veelvuldig afwezig was. De Haarlemse regent Jan Jacob Cambier werd in 1808 de eerste vicepresident. Net als in Frankrijk, was de Staatsraad tussen 1805 en 1810 een energiek staatsorgaan dat veel wetten voorbereidde, ook al werden vele ervan niet uitgevoerd. Deze ontwikkeling is nog niet terug te zien in de formele positie van de Staatsraad in de 'Constitutie voor het Koninkrijk Holland' van 1806. In deze constitutie stonden weinig artikelen die de omvang en vorm van de Raad regelen, maar wel dat ministers uit hoofde van hun functie stemhebbend zitting hadden in de raad.⁶⁸ Ondanks de pogingen van de koning om het instituut naar het autoritaire imperiale voorbeeld in te richten, bleef de Staatsraad ook onder Lodewijk een eigen Nederlands karakter houden.⁶⁹ Op 1 augustus 1810 werd de Raad door Lebrun opgeheven: de Hollandse departementen vielen voortaan onder de Parijse Conseil d'Etat. Prominente Nederlandse bestuurders als Gogel, Van Maanen en Appellius gingen deel uitmaken van de imperiale Conseil d'Etat te Parijs.

De vormgeving van de postnapoleontische Staatsraad werd al ten tijde van het Koninkrijk Holland ter hand genomen door Gijsbert Karel van Hogendorp. Net als de Franse Garde de Sceaux Dambray liet Van Hogendorp zich bij het ontwerp van een Staatsraad in zijn *Schets voor de grondwet* leiden door het verleden. Daarbij greep hij terug op het zestiende-eeuwse voorbeeld van Karel v. In de ogen van Van Hogendorp moest de Raad van State naar zestiende-eeuwse voorbeeld een soort adellijke tegenmacht van de koning worden, met wie hij zijn soevereine macht deelde.⁷⁰ In de geest van Montesquieu meende hij dat een adelsraad zoals ten tijde van Philips II een tegenwicht diende te bieden tegen een almachtige en in potentie despotische koning.⁷¹ Naar Engels model zouden volgens Van Hogendorp ook in het Koninkrijk der Nederlanden de besluiten door de 'King in Council' genomen moeten worden.⁷²

Van Hogendorps voorstellen stuitten op verzet in de commissie die de grondwet van 1814 voorbereidde. De voormalige napoleontische bestuurders Röell en Van Maanen hanteerden daarbij dezelfde argumenten als Pasquier.⁷³ Op grond van hun ervaring in het napoleontische bestuur zagen zij de Raad als een orgaan dat slechts dienend moest zijn aan de soevereine macht. De voormalige bonapartisten onderbouwden hun stelling met de suggestie dat een te autonome Raad de partijschappen van de oude Republiek zouden kunnen doen opleven. Röell en Van Maanen kregen steun van de soevereine vorst zelf. Op de vergadering van de grondwetcommissie van 22 februari 1814 werd de bepaling dat de koning zijn besluiten neemt in de Raad, vervangen door de bepaling dat de koning besluiten neemt na de Raad gehoord te hebben.⁷⁴

Met de inwerkingtreding van de grondwet op 30 april 1814 werd de Raad

van State formeel opgericht. Binnen een week stelde de soevereine vorst een door Falck opgestelde provisionele instructie voor de Raad vast. Hoewel deze slechts een voorlopig karakter had, bleef zij tot 1862 van kracht. Als gevolg van het ontbreken van een definitieve regeling, had de vorst grote vrijheid met de Raad van State om te gaan zoals hij beliefdde. Het formele verschil tussen de constitutionele status van de Nederlandse Raad van State en het ontbreken daarvan in Frankrijk, zou in de praktijk van het staatsbestuur dan ook geen groot verschil uitmaken. Het functioneren van beide raden zou meer bepaald worden door de wil van de koning dan door formele structuren als de grondwet en instructies.

De Raad van State die in het voorjaar van 1814 werd geschapen, vertoonde in formele zin veel overeenkomsten met zijn voorgangers, de Staatsraad van Schimmelpenninck en van die koning Lodewijk. Dit blijkt bijvoorbeeld al uit de constitutionele taakopvatting ervan. De Raad adviseerde de koning volgens de grondwet van 1814 'bij alle de daden van de Souvereine waardigheid'.⁷⁵ Het vicepresidentschap dat Willem instelde, was al gecreëerd door Lodewijk. Evenals zijn voorganger, benoemde Willem staatsraden in gewone en in buitengewone dienst.⁷⁶ De staatsraden in buitengewone dienst werden benoemd om specifieke vakkennis binnen de Raad te krijgen. Net als het geval was bij de Staatsraad van Schimmelpenninck werd de Raad van State van 1814 niet in secties verdeeld. Dit was een blijvend verschil met de Franse Conseil. Ook volgde Willem die typisch vroegnegentiende-eeuwse Nederlandse traditie om geen aparte afdeling voor bestuursrechtelijke geschillen op te richten. De bevoegdheid van de Raad om het staatshoofd te vervangen was al een functie van de raad uit de tijd van Schimmelpenninck. Ten slotte zien we ook in de Raad van State geen duidelijke scheiding tussen de wetgevende en uitvoerende taken van de ministers en de adviserende functie van de staatsraden.

De constitutionele verschillen tussen de Restauratieraad en zijn voorgangers dienen evenwel niet ongenoemd te blijven. Volgens de grondwet van 1814 diende de koning er zorg voor te dragen dat staatsraden zoveel mogelijk afkomstig waren uit alle provinciën. Dit was een concessie aan hen die een gedeeltelijke terugkeer wensten naar de particularistische staatsstructuur van de oude Republiek. In de praktijk hield Willem zich niet aan deze grondwettelijke bepaling, maar benoemde hij staatsraden op basis van hun professionele geschiktheid. Ministers waren daarnaast niet langer uit hoofde van hun functie lid van de Raad. Verder waren er aparte artikelen over het recht van de koning om prinses van het koninklijk huis lid van de Staatsraad te maken.⁷⁷

Willems Raad van State was, kortom, geïnspireerd op de staatsraden van Schimmelpenninck en Lodewijk, die op hun beurt weer gebaseerd waren op de napoleontische Conseil d'Etat. Het is echter moeilijk om bewijzen

te vinden van deze schatplichtigheid. Nergens geeft Willem I openlijk het overnemen van deze napoleontische erfenis toe. Met de zestiende-eeuwse naam 'Raad van State' voor dit in wezen napoleontische instituut werd door het Restauratiebewind een niet-bestaande historische continuïteit gesuggereerd.⁷⁸ Als 'Fremdkörper' werd de Raad van State door deze historische mythe in overeenstemming gebracht met de vaderlandse traditie. De naamgeving 'Raad van State' is een voorbeeld van 'uitgevonden traditie', die zo typerend was voor de politieke cultuur van het Restauratietijdvak.⁷⁹ In de Nederlandse Restauratie werd de Raad van State gezien als een instelling die haar oorsprong vond in de nevelen van de vaderlandse geschiedenis. Deze mythe wordt overigens tot op de dag van vandaag in stand gehouden.⁸⁰

Een institutionele schaduw

De Raad van State vertoonde, kortom, in formeel opzicht grote overeenkomsten met de Staatsraad van Lodewijk Napoleon, maar in de transitiejaren 1814 en 1815 zou een andere invulling gegeven worden aan de constitutionele structuren. De eerste vergadering van de Raad van State vond plaats op 12 april 1814, onder voorzitterschap van Willem I. Allereerst benoemde hij de gewone en de buitengewone staatsraden. Gijsbert Karel van Hogendorp, die de Raad van State als een aristocratische contramacht naast de soeverein beschouwde, werd de eerste vicevoorzitter. In zijn openingsrede legde Willem I de verzamelde staatsraden uit dat het zo lang geduurd had voordat de Raad was opgericht omdat eerst de grondwet goedgekeurd diende te worden. Het ontbreken van een Staatsraad in de eerste vier maanden van zijn regeerperiode had hij als een groot gemis ervaren. Willem zag de Raad van State als een college van onpartijdige, deskundige en wijze adviseurs, die zich niet door de waan van de dag lieten meeslepen.⁸¹ Ook bezwoer hij zijn raadgevers dat zij hem openhartig van advies moesten dienen en kritiek vooral niet moesten schuwen.⁸²

De eerste maanden was de kersverse vorst vaak persoonlijk aanwezig bij de vergaderingen van de Raad van State en zette hij veel onderwerpen op de agenda. De veelvuldige bemoeienis van de vorst met de werkzaamheden van de Raad wekte bij Van Hogendorp van het begin af irritatie op. Omdat Willem I wegens andere verplichtingen niet alle vergaderingen kon bijwonen, miste hij delen van de discussies en 'moest Hij [volgens Van Hogendorp] wel den draad verliezen'. De aanwezigheid van de prins was volgens de eigengeerde Van Hogendorp bovendien overbodig, omdat hij als vicevoorzitter naar eigen zeggen alle zaken volledig zelf kon afhandelen. Al spoedig kwam Willem I alleen nog wanneer hij vermoedde dat de Raad adviezen opstelde die tegen zijn ideeën ingingen. Onder het voorwendsel van het vernemen van onpartijdige meningen, probeerde de prins volgens Van Hogendorp de discussie in de Raad naar eigen inzicht om te buigen. De prins zou de Raad

volgens Van Hogendorp als een soort kabinetsraad zien. De Raad van State was, zo meende de architect van de grondwet, in tegenstelling tot de kabinetsraad, een constitutioneel vastgelegd orgaan met vaste procedures, die een constitutionele prins diende te respecteren.⁸³

Ondanks het gebrek aan chemie tussen de prins en de vicevoorzitter speelde de Raad in de eerste maanden na de goedkeuring van de grondwet een belangrijke rol bij de opbouw van de nieuwe staat. Volgens Van Hogendorp was de Raad de enige staatsinstelling naast de soevereine vorst die het overzicht had van het hele scala van staatsaangelegenheden. De Raad had tot taak op basis van de grondwet verdere invulling te geven aan de opbouw van het staatsapparaat. In de maanden na de goedkeuring van de grondwet werd de Raad geconsulteerd over vragen met betrekking tot de rechtsgeldigheid van bepalingen, belastingen en privileges van de voorgaande regimes. Adviezen werden uitgebracht over de instructies aan nieuwe ambtsdragers, zoals de gouverneurs. Veel aandacht besteedde de Raad aan de oprichting van een Hoge Raad van Adel.⁸⁴ Van Hogendorp zag zichzelf bij de opbouw van het staatsapparaat als de hoeder van de grondwet, waaraan zijn schets tenslotte ten grondslag had gelegen: 'De Grondwet was in mijn hart, zij lag altijd op de tafel voor de leden, en de beste dienst, die ik in den Raad van State aan mijn vaderland bewezen heb, is de invoering en de handhaving van de Grondwet geweest.'⁸⁵ Daarnaast discussieerde de Raad van State over onderwerpen als de straf voor gedeserteerde soldaten. Als laatste werd veel tijd besteed aan ogenschijnlijk minder belangrijke zaken zoals de deplorabele toestand van het eiland Schokland en de naar Frankrijk ontvoerde paarden van de stoeterij van Borculo.⁸⁶ Buitenlandse zaken werden door de prins echter buiten de raad gehouden, tot groot ongenoegen van de vicevoorzitter.

Gijsbert Karel van Hogendorp was naar eigen zeggen de spil van de Raad van State in de eerste jaren van zijn bestaan. Er ging geen advies de deur uit voordat hij geraadpleegd was: 'Op deze wijze bragt ik het zo ver, dat ik op het laatst de naam had, dat de geheele raad op mij draaide.'⁸⁷ De dominantie van Van Hogendorp vroeg echter wel zijn tol, zowel op persoonlijk als op politiek vlak: 'Mijne gezondheid leed er van, ik kwam doodaf thuis.'⁸⁸ Toen de vicevoorzitter in botsing kwam met de prins had dit grote consequenties voor de raad. De financiële wet van 14 mei 1814 ter vermindering van de staatsschuld, die ingediend was door minister Cornelis Charles Six van Oterleek, leidde al tot grote onenigheid tussen Willem I en Van Hogendorp. Beide mannen kenden zichzelf grote financiële kwaliteiten toe en meenden dat de ander op dit terrein onkundig was. In discussies over dit onderwerp probeerde de prins het stemgedrag van de individuele staatsraden te beïnvloeden: 'De prins kon zijn gelaat niet meester blijven, en met blikken, ja met woorden, ondersteunde Hij die met Hem, en schikt Hij af, die tegen hem waren,' zo herinnerde Van Hogendorp zich het optreden van de vorst. Hij

stemde uiteindelijk tegen de ontwerpwet die de steun van de prins had. Deze was not amused: 'Ik at bij Hem dien dag, en genoot geen goed onthaal,' zo schreef Van Hogendorp in zijn gedenkschriften.⁸⁹

Hoewel Van Hogendorp terugkwam op zijn voornemen om ontslag te nemen naar aanleiding van de twist met de vorst over de financiële wet, nam het wantrouwen tussen beide mannen na deze kwestie toe. De prins benoemde nieuwe leden in de raad en ontsloeg staatsraden die hem onwelgevallig waren zonder Van Hogendorp hiervan in kennis te stellen. Ook werd de vicevoorzitter steeds minder bij de prins geroepen en moest hij moeite doen om de vorst te spreken te krijgen. De frequentie van de briefwisseling tussen beide mannen nam steeds verder af: 'Ik zag hoe langer hoe meer, dat er veel buiten mij geschiedde.' Met name de financiën bleven een twistpunt tussen de vorst en de vicevoorzitter van de Raad van State: 'De finantien waren een soort van heiligdom, daar men niet aan raken mogt, en daar Hij met [minister] Six alleen in heerschen wilde.'⁹⁰

Bij de oprichting van de Raad van State in april 1814 was het de vraag of de Raad zich, zoals Van Hogendorp wilde, zou ontwikkelen tot de autonome zetel van het aristocratische element in het bestel of, zoals de voormalige napoleontische bestuurders voor ogen stond, als de krachtige maar gediensstige motor van een sterk gecentraliseerd staatsapparaat naar napoleontisch model. Het zou uiteindelijk geen van beide worden. Als gevolg van de kritische koers die de Raad onder leiding van Van Hogendorp voer, koos Willem I een andere staatsinstelling als vehikel voor de uitvoering van zijn wens: de Staatssecretarie. Deze zou uiteindelijk de bureaucratische belichaming worden van het 'systeem-Willem I'.

De Raad had de eerste maanden na de inwerkingtreding van de grondwet een belangrijke rol gespeeld bij opbouw van het staatsapparaat, maar in de loop van 1814 en 1815 betrok de prins evenwel de Raad steeds minder bij belangrijke besluiten en nam het belang van dit staatsorgaan af. De grondwettelijke status was geen garantie gebleken voor de macht ervan. Van Hogendorp schreef dan ook mismoedig: 'Op deze wijze moest deze [de Raad van State] eindelijk eene schaduwe worden, een bloote vorm, een naam, die indruk maakte op het publiek, op de Staten-Generaal in de eerste plaats; maar geen aanzienlijk werktuig blijven van de Regering, daar hij bij de Grondwet toe ingesteld was.'⁹¹

Le ministres des ministres

De Staatssecretarie en niet de Raad van State zou de bestuurlijke belichaming worden van de regering van Willem I.⁹² De Franse evenknie, de Secrétairerie d'Etat, was een heel ander lot beschoren. Ook tijdens het Empire bestond er al een Secrétairerie d'Etat en een minister die er leiding aan gaf, de secrétaire d'Etat. Deze secrétaire bereidde de vergaderingen van de keizer voor,

maakte de notulen en zorgde voor de uitvoering van de genomen besluiten. Alle stukken van de ministers naar het staatshoofd liepen via de Secrétairerie. Ook vergezelde de secrétaire de keizer op zijn reizen en verzorgde hij zijn correspondentie. Vanwege zijn centrale positie in het staatsapparaat, was de secrétaire d'Etat, ook wel 'le ministre des ministres' genoemd, in theorie een zeer machtige ambtsdrager in het bestel van het Empire. De krachtige persoonlijkheid van Napoleon liet echter nauwelijks ruimte voor eigen initiatief. De secrétaire d'Etat was in de praktijk vooral een ambtenaar die voor een zorgvuldige en punctuele uitvoering van Napoleons bevelen diende te zorgen. Voor de historicus ligt het grote belang van de Secrétairerie vooral in het omvangrijke archief dat de instelling naliet.⁹³

Tijdens de Eerste Restauratie kwam de Secrétairerie in handen van de ultraroyalistische intrigant Eugène-François d'Arnaud, baron de Vitrolles, die vanwege zijn geslepenheid en achtergrond 'de Talleyrand van de provincie' werd genoemd. Hij werd benoemd tot secretaris van de regering en hoofd van de Secrétairerie d'Etat. In het voorjaar van 1814 was Vitrolles contactpersoon van de Bourbons geweest bij de geallieerden en had zo een belangrijke rol kunnen spelen bij de vestiging van de Restauratiemonarchie. Onder het bestuur van Monsieur als luitenant-generaal van het Koninkrijk had de 'onvermijdelijke' Vitrolles de post van secretaris van staat bekleed.⁹⁴ Vervolgens was hij tijdens de Eerste Restauratie ook secretaris van staat geweest.

Net als voor de Conseil d'Etat hadden de Honderd Dagen grote gevolgen voor de Staatssecretarie. Deze waren evenwel omgekeerd aan die voor de Conseil. Waar de Conseil versterkt uit de Tweede Restauratie naar voren was gekomen, werd de Secrétairerie d'Etat door Richelieu in het najaar van 1815 afgeschaft.⁹⁵ Voor historici is de afschaffing van dit instituut te betreuren omdat zo een archief ontbreekt waar alle elementen van het bestuur bijeenkomen. Verschillende motieven zouden aan de ontbinding van dit instituut ten grondslag kunnen liggen. Dat de Secrétairerie d'Etat te nauw met het napoleonische bestuur werd geassocieerd om onder de Restauratie te kunnen blijven voortbestaan, zoals de conservatieve Franse historicus Jean Barbey meende, lijkt niet waarschijnlijk.⁹⁶ Dit was immers ook geen probleem bij het overleven van andere napoleonische staatsinstellingen als de Conseil d'Etat.

Waarschijnlijker is dat het ambt van secretaris van staat werd afgeschaft vanwege de ultraroyalistische politieke opvattingen van de ambtsdrager Vitrolles, die meer overeenkwamen met die van de broer van de koning, Monsieur, dan met die van Lodewijk XVIII zelf. Een andere verklaring is dat Lodewijk die, in tegenstelling tot Willem, meer op afstand bestuurde, geen centralistische overheidsinstelling als een machtige Staatssecretarie binnen zijn staat wilde hebben. Controle over een dergelijke instelling zou een minister in staat stellen een autonome machtsbasis onafhankelijk van de koning

te creëren. Om zijn eigen invloed zeker te stellen en om te voorkomen dat een van hen een dominante positie kon innemen, speelde Lodewijk de ministers tegen elkaar uit.⁹⁷ Lodewijk XVIII prefereerde een op de tradities van de prerevolutionaire monarchie gestoelde ‘anarchie paternelle’, waarin hij en zijn favoriet de spil vormden, boven een strak gecentraliseerd bestuur dat een mogelijke bedreiging zou kunnen vormen voor de koninklijke macht.

De papieren draaischijf

Ook de Nederlandse Staatssecretarie was geen creatie uit het niets. In tegenstelling tot het napoleontische novum van de Staatsraad, zijn de wortels van de Staatssecretarie te traceren tot de griffie van de Staten-Generaal van de oude Republiek. De coördinerende functie van de instelling werd dankzij de komst van de departementale organisatie in 1798 verder versterkt. De meer hiërarchische staatsregeling van 1805 betekende opnieuw een grotere rol van de Staatssecretarie. Onder Lodewijk werd de Staatssecretarie naar napoleontisch model hervormd en verder gecentraliseerd. Aangezien Lodewijk een te grote machtsconcentratie vreesde, werd het instituut in 1808 opgeheven. De bureaus van de Staatssecretarie werden samengevoegd met die van de Staatsraad onder leiding van de raadssecretaris Jean Henri Appellius.

Te midden van de vele politieke woelingen was de griffier Steven Dassevael (1771-1838) de belichaming van de ambtelijke continuïteit van de Staatssecretarie. Als uitstekend voorbeeld van een ambtelijke windvaan zou hij van 1798 tot 1815 in dienst van de instelling blijven. Hoewel de Staatssecretarie van Lodewijk uiterlijk veel op haar grote keizerlijke tegenhanger leek, bleven net als bij de Staatsraad achter de schermen veel Hollandse administratieve tradities bestaan. De Inlijving betekende uiteraard het voorlopige einde van de Nederlandse Staatssecretarie: na 1 januari 1811 bleef slechts een rudimentair orgaan met twaalf medewerkers over. Het omvangrijke archief bleef echter in Nederland bewaard, evenals veel administratieve procedures en gewoonten die tijdens de regeerperiode van koning Lodewijk waren ontwikkeld.⁹⁸

De Staatssecretarie was nog voor de Raad van State in het leven geroepen. De dag na de aanvaarding van de soevereiniteit op 6 december 1813 bepaalde Willem in een voorlopige regeling dat een Staatssecretarie de besluiten van de kabinetsraad zou opmaken.⁹⁹ Ook verordonneerde hij dat een ‘algemeen secretaris van staat’ bij de vergaderingen aanwezig zou zijn. Nadat Willems eerste keuze, de orangist Jacob Fagel, had bedankt voor de eer, benoemde hij ten slotte de voormalige secretaris van het Algemeen Bewind, Anton Reinhard Falck, op deze post.¹⁰⁰ Bij Soeverein Besluit van 31 december 1813 werd de onvermijdelijke Dassevael tot griffier en archivist benoemd. Typerend voor de informele manier van werken van de Nederlandse vorst is dat de positie van de Staatssecretarie, in tegenstelling tot die van de Raad van State, nooit via de grondwet werd geregeld.

In 1813 werd ook een Kabinetssecretarie opgericht die nauw gelieerd was aan de Staatssecretarie. Willem bouwde bij de inrichting van de Kabinetssecretarie voort op de secretarie van de stadhouders en zijn ervaring als landsvorst van Fulda. Bij de Kabinetssecretarie liet Willem zich nog minder gelegen liggen aan formele regels en procedures: er was noch een besluit tot instelling noch een benoemingsbesluit van de kabinetssecretarissen.¹⁰¹ In theorie hield de Kabinetssecretarie zich meer bezig met de persoonlijke aangelegenheden van de vorst en zijn familie, en de Staatssecretarie meer met algemene bestuursaangelegenheden. In de praktijk waren de werkzaamheden van beide instellingen niet goed te onderscheiden.¹⁰² Het gebrek aan een constitutionele of zelfs een formele regeling heeft niet verhinderd dat de Kabinetssecretarie en de Staatssecretarie het bestuurlijke hart van de Nederlandse Restauratiemonarchie zouden gaan vormen. Integendeel, het weinig formele karakter van de Staatssecretarie maakte de instelling juist tot het ideale instituut, dat Willem volledig naar eigen wensen kon inrichten.

De Staatssecretarie en de Kabinetssecretarie zijn perfecte illustraties van het Nederlandse Restauratiebestuur. Dit bestuur verliep niet volgens vaste procedures en regels: veel was afhankelijk van de wil van de koning, en die volgde zijn eigen regels vaak niet. De verschillende bestuursraden – de Kabinetsraad, de Raad van State en de in 1823 opgerichte ministerraad – waren in het Koninkrijk der Nederlanden in de praktijk als instituut niet van groot belang. Veel werkzaamheden werden gedaan door individuele staatsraden. Verder hielden ministers zich bezig met onderwerpen die niet tot hun terrein behoorden. Daarnaast maakte Willem gebruik van deskundigen die überhaupt geen formele positie hadden, maar van wie de vorst een gunstige indruk had gekregen. Voor het beantwoorden van speciale vragen en opdrachten zette hij vaak ad-hocstaatscommissies in.¹⁰³ Ook speelden ‘ministers van Staat’ een belangrijke rol in het Verenigd Koninkrijk.¹⁰⁴ Naast de officiële informatiekanalen had Willem nog vele andere informanten die hem op de hoogte hielden van staatszaken en hem aldus in staat stelden zijn ministers en voornaamste ambtsdragers te controleren. Het Nederlandse politieke bestel onder Willem I vertoonde dan ook een ‘veranderlijke en dikwijls verwarrende aanblik’.¹⁰⁵

In de Staatssecretarie van Willem I kwamen alle draden van het bestuur bij elkaar. De verschillende departementen hadden geen directe werkrelatie met elkaar: alle contacten verliepen via de Staatssecretarie. Daar werden in laatste instantie alle Koninklijke Besluiten voorbereid.¹⁰⁶ Via de staats- en kabinetssecretarieën behield Willem I controle over de verschillende departementen. De Staatssecretarie zou onder Willem een enorme groei doormaken: ze vormde het perfecte instrument voor Willems centralistische regeringsstijl – een soepel executief orgaan, dat Willems opdrachten zonder tegenspraak uitvoerde. Zoals de Conseil d’Etat meegroeide en symbool

stond voor de ontwikkeling van de macht van Napoleon, zo is de Staatssecretarie de belichaming geworden van – de goede en slechte kanten van – het systeem-Willem I. Het enorme archief van de Secretarie vormt een blijvend monument van het grote belang en de werkkraft van deze staatsinstelling. De Staatssecretarie was dermate verweven met de persoon van Willem I dat ze zijn troonsafstand niet overleefde. In 1840 werd het instituut door koning Willem II ontbonden en samengevoegd met de kabinetssecretarie tot Kabinet des Konings.¹⁰⁷

Zowel Lodewijk XVIII als Willem I probeerde de opkomst van een autonoom bestuur te verhinderen. De wijze waarop zij aan dit streven invulling gaven, verschilde echter. De presidentiële Willem vervulde net als Napoleon zowel de functie van staatshoofd als van bestuurder. Hij bemoeide zich tot in detail met het regeringsbeleid en de uitvoering. De bonnetjes van gemaakte onkosten, die aangetroffen kunnen worden in het geheime archief van de Staatssecretarie, zijn een mooie illustratie van deze bemoeizucht.¹⁰⁸ Lodewijk XVIII, die zich, in tegenstelling tot Willem, aan de traditie van de monarchie van het Ancien Régime kon spiegelen, hield een verheven afstand tot de alledaagse praktijk van het landsbestuur. Belangrijke beslissingen werden echter altijd door hem persoonlijk genomen.¹⁰⁹ Kenmerkend voor de Franse situatie is de grote rol van favorieten van de koning in het koninklijke bestel. Zo kon de voormalige napoleontische hoveling Elie Decazes dankzij zijn jeugdige charme, die hem in de smaak van de koning deed vallen, tot eerste minister stijgen.¹¹⁰ Het ontbreken van een coördinerend orgaan als de Nederlandse Staatssecretarie was zowel een oorzaak als een reflectie van het gebrek aan bestuurlijke daadkracht en eenheid van de herstelde Bourbonmonarchie.

Instituties en overgangspolitiek

Op het eerste gezicht lijkt de situatie waarmee Lodewijk en Willem bij hun terugkeer geconfronteerd werden volkomen verschillend. Lodewijk kon een functionerend staatsapparaat in ontvangst nemen. In de Nederlanden bestonden in december 1813 nauwelijks instituties op nationaal niveau: de Hollandse departementen waren immers vanuit Parijs geregeerd. Er had slechts een rompbestuur onder leiding van gouverneur-generaal LeBrun bestaan. De tegenstelling is echter schijn. Bij de constructie van zijn koninkrijk greep Willem terug op de instituties die hadden bestaan ten tijde van raadpensionaris Schimmelpenninck, het Koninkrijk Holland en de Inlijving. Ook Willem sliep, net als Lodewijk, in het bed van Napoleon. Deze bestuurlijke continuïteit is evenwel moeilijk te bewijzen omdat Willem zijn schatplichtigheid nooit erkende en zweeg over zijn voorgangers. Wat betreft de Franse casus maken de voorbeelden van de Conseil d'Etat en de Staatssecretarie duidelijk dat het cliché dat Lodewijk XVIII 'de napoleontische structuren onveranderd overnam', eveneens onjuist is.¹¹¹ De structuur en positie van

beide instellingen waren onder de Restauratie wezenlijk anders dan tijdens het Empire. Lodewijk en Willem gaven allebei een eigen invulling aan de napoleontische erfenis.

Door de centrale overheidsbureaucratie in een monarchale en historische vorm te gieten, werd tijdens de Restauratie de bestuurlijke erfenis losgekoppeld van zijn revolutionaire en napoleontische oorsprong. Zo kreeg de napoleontische innovatie van de Staatsraad in het Koninkrijk der Nederlanden een benaming uit het oude Republikeinse bestel, namelijk de Raad van State. De controversiële revolutionaire en napoleontische institutionele Fremdkörper werden tijdens de Restauratie genationaliseerd en daardoor algemeen geaccepteerd. De Restauratie was hierin zo succesvol dat de napoleontische origine van menige Nederlandse staatsinstelling, zoals bijvoorbeeld de Raad van State, inmiddels vergeten is. Juist de combinatie van een symbolische breuk met het revolutionaire verleden en de feitelijke continuïteit van het staatsapparaat maakte de overgang van 1813-1815 tot een cruciaal moment in de ontwikkeling van de Nederlandse en Franse overheidsbureaucratie. Het negentiende-eeuwse Franse patroon van enerzijds de voortdurende regimewisselingen en anderzijds het door blijven functioneren van het staatsapparaat vond zijn origine in de overgang van Keizerrijk naar Monarchie.¹¹²

Ten slotte geven de voorbeelden van de Staatsraad en de Staatssecretarie inzicht in het functioneren van instituties tijdens politieke transitie. De Conseil d'Etat en andere belangrijke organen binnen het Keizerrijk, bleken machteloos toen de bestaande structuren ineens stortten. Daarnaast maken de twee voorbeelden duidelijk hoezeer de plaats van een staatsinstelling in de nieuwe orde bepaald werd door de dynamiek van overgangspolitiek. Veel meer dan de formele positie in de grondwet, waren de gebeurtenissen in de jaren 1814 en 1815 bepalend voor de vorm die de instituties in het Restauratiebestel zouden aannemen. De eerste maanden na de ineenstorting van het Keizerrijk waren de instituties nog onbepaald: zij hadden nog geen vaste vorm. Na 1815 kregen ze een vaste plaats in de nieuwe politieke en bestuurlijke orde. Pas bij de volgende omwentelingen, in 1830 en in 1848, zouden de institutionele structuren opnieuw vloeibaar worden en weer stollen in een andere configuratie.

Hoewel beide Restauratiekoningen sliepen in het bed van Napoleon, zouden de overgangsjaren van 1814 en 1815, de jaren van 'vloeibare politiek', van cruciaal belang blijken voor de wijze waarop tijdens de Restauratie met de napoleontische institutionele erfenis werd omgegaan. Er is tussen Empire en Restauratiemonarchie dan ook eerder sprake van een institutionele transformatie dan van een eenvoudige bestuurlijke continuïteit. De verschillen tussen de Franse en de Nederlandse omgang met een napoleontische instelling als de Staatssecretarie, ten slotte, vormen een bevestiging van de stelling

van Laven en Riall dat de omgang van de Europese Restauratieregimes met hun napoleontische erfenis door een grote diversiteit gekenmerkt wordt.

Een controversiële erfenis

Het voortbestaan van veel napoleontische staatsinstituties – in gewijzigde vorm – na de omwenteling van 1813-1815 werd door publicisten in beide landen heftig bekritiseerd. In Frankrijk kwam de kritiek aanvankelijk vooral van ultraroyalistische publicisten als Chateaubriand, Montlosier en Fiévée.¹¹³ Ultraroyalistische parlementariërs als Jean Baptiste de Villèle en Jacques Joseph de Corbière stelden dat de centrale staatsinstituties het product waren van een despotisch regime en dat ze de belastingbetaler te veel kostten. In de Chambre des Députés pleitten zij dan ook voor een verregaande ontmanteling van het napoleontische koekoeksei in het Franse staatsbestel. Vanaf 1818 gingen ook de liberalen steeds kritischer staan ten opzichte van het centralistische regeringsbeleid. Zij namen daarbij de bezwaren van de ultraroyalisten tegen het staatscentralisme over, maar onderbouwden deze met andere argumenten.¹¹⁴

Kenmerkend voor het antibureaucratische klimaat van de Franse Restauratie zijn de vele satirische werken die werden gepubliceerd om ambtenaren en hun bureaucratie belachelijk te maken. De bekendste hiervan was de *Moeurs administratives* uit 1825 van Jacques-Gilbert Ymbert. In fictieve gesprekken tussen ministers, hun ambtenaren en hun echtgenoten werden de bureaucratistische gewoonten op de hak genomen. Bekende moderne vooroordelen over ambtenaren en hun vermeende luiheid en gebrek aan activiteit zijn in dit werk al terug te vinden. Ook zaten ministers volgens Ymbert onder de plak van hun echtgenoten. Ambtenaren zouden zich overal mee bemoeien. Volgens hem was het symbolisch dat veel ministeries en overheidsdiensten in de gebouwen van voormalige kloosters en andere kerkelijke instellingen, die tijdens de Revolutie waren opgeheven, gehuisvest waren. De bureaucratie was volgens Ymbert een voortzetting van de oude kerkelijke structuren, met de schrijvende klerk in de rol van de voormalige monnik.¹¹⁵ De *Moeurs administratives* maken duidelijk dat de napoleontische bureaucratistische erfenis in toenemende mate in de publieke opinie bekritiseerd werd.¹¹⁶

Een dergelijke kritische houding ten aanzien van de centrale bureaucratie was er ook in de Nederlandse Restauratie. In de Staten-Generaal werd de centralistische bureaucratie door Kamerleden aangevallen als een buitenlandse ontaarding. De begrotingsdebatten van 1819 bleken een uitstekende gelegenheid om het gehele staatsbestel ter discussie te stellen. Het Kamerlid Collot d'Escury stelde, net als de Franse Kamerleden, dat het bureaucratistische centralisme tot onnodige vertragingen in de werking van het staatsapparaat leidde en veel kosten met zich meebracht. De meest eloquente criticaster van het 'Fransche stelsel' was echter de 'founding father' van het

Restauratieregime zelf: Gijsbert Karel van Hogendorp.¹¹⁷ Na zijn ontslag als vicevoorzitter van de Raad van State was Van Hogendorp lid van de Tweede Kamer geworden. In zijn hoedanigheid als Kamerlid bekritiseerde hij de centrale bureaucratie, die hij als een ontsporing zag van zijn oorspronkelijke grondwet: 'Onze grondwet vermijdt even zorgvuldig de provinciale Soevereiniteit, onze oude kwaal, en de centralisatie, eene Fransche ziekte.'¹¹⁸ Van Hogendorp kleepte zijn stellingname voor decentralisatie in als een vurig pleidooi voor terugkeer naar de oorspronkelijke principes van de omwenteling van november 1813 en 'zijn' grondwet van 1814.

De Franse en de Nederlandse Restauratie werden, kortom, gekenmerkt door een vergelijkbaar antibureaucratisch discours. De opvatting dat de kritiek op de centrale bureaucratie een typisch Nederlands fenomeen zou zijn en niet aanwezig in het rijk van Lodewijk XVIII, omdat in Frankrijk staatscentralisme de 'natuurlijk gevoelde norm' zou zijn, is dan ook niet houdbaar.¹¹⁹ Uiteraard konden de Franse criticasters het centrale staatsapparaat niet, zoals hun Nederlandse collega's, afdoen als buitenlandse import. Zij konden echter wel wijzen op de traditie van de autonome provinciale parlementen, om aan te tonen dat decentralisatie ook deel uitmaakte van de Franse nationale en historische traditie.

Hoewel het antibureaucratische discours een belangrijk aspect van de politieke cultuur van de Restauratie vormde, had het geen grote gevolgen voor het staatsapparaat. In beide landen werd naar aanleiding van de kritiek op de bestuurlijke centralisatie een commissie ingesteld om een mogelijke hervorming van het staatsapparaat te onderzoeken.¹²⁰ Deze onderzoeken leidden evenwel niet tot een fundamentele aantasting van het gecentraliseerde karakter van de overheidsbureaucratie. Hoe kan het geringe effect van de antibureaucratische kritiek op het staatsapparaat verklaard worden?

Om te beginnen schiep het streven naar stabiliteit, de hoogste prioriteit in de Restauratiepolitiek, geen goed klimaat voor grootscheepse hervormingen van de staatsstructuur. De Franse ultraroyalistische plannen voor de ontmanteling van de centrale staat zouden, indien ze waren uitgevoerd, niets minder dan een revolutie hebben betekend. Dergelijke grootscheepse hervormingen brachten de fragiele stabiliteit in gevaar. De Franse regeringen van de vroege Restauratie hoopten door het handhaven van de status-quo de rust in de verscheurde Franse samenleving terug te brengen. Dit was tevens het standpunt van de geallieerde mogendheden, die Frankrijk van 1815 tot 1818 bezet hielden en daarmee een beslissende invloed op de vestiging van de Restauratiemonarchie konden uitoefenen. Ook de militaire bevelhebber van de geallieerde troepen in Frankrijk, de hertog van Wellington, verdedigde omwille van Frankrijks stabiliteit de centralistische staatsopvatting tegen de ultraroyalistische oproepen tot hervorming.¹²¹

Daarnaast was het centrale staatsapparaat een zeer nuttig instrument voor

iedere heerser die er controle over kon krijgen. Dankzij Napoleon was de macht van Lodewijk xviii over zijn onderdanen veel groter dan die van zijn tragische voorganger Lodewijk xvi. Ondanks hun eerdere retoriek zouden de ultraroyalisten, nadat zij na 1820 aan de macht waren gekomen, het ge-centraliseerde staatsapparaat niet ontmantelen, maar voor eigen doeleinden gebruiken. Ook voor koning Willem i was het centrale staatsapparaat van cruciaal belang voor het realiseren van zijn presidentiële regeerstijl. Een terugkeer naar de onmachtige situatie waarin zijn vader, stadhouder Willem v, had verkeerd, zou voor Willem i een gruwel zijn geweest.

Een laatste belangrijke verklaring voor het voortbestaan van de napoleonische bureaucratie na de val van het Empire was dat het staatsapparaat een garantie bood voor het voortleven van de revolutionaire erfenis. Veel voormalige patriotten als Elout en Van Maanen, evenals de Franse doctrinaire liberalen, waren na 1814 deze mening toegedaan. Aan de andere kant was het staatsapparaat voor veel contrarevolutionairen juist de belangrijkste dam tegen een herhaling van de gebeurtenissen van het revolutionaire decennium. De Duitse historicus Rudolf von Thadden stelde dan ook terecht dat het voortbestaan van de centrale bureaucratie verklaard dient te worden uit het falen van de Franse politici om een ‘juste milieu’ tussen revolutie en contrarevolutie te creëren.¹²² Juist het ontbreken van een politiek compromis, maakte de rol van het ‘technocratische’ staatsapparaat onontbeerlijk in de Franse Restauratiesamenleving. De bureaucratie was een ‘neutrale ruimte’ in de verder politiek diep verdeelde Franse postrevolutionaire maatschappij. Toen de monarchie tijdens de Restauratie faalde in haar poging om opnieuw de belichaming van de natie te worden, sprong het centrale staatsapparaat in het vacuüm.

Het politieke verleden van de Restauratie-elite

Persoonlijke politiek

Het belang van de constitutionele structuren in de praktijk van het Restauratiebestuur moet, zoals Van Hogendorp tot zijn verdriet ondervonden had, gerelativeerd worden. Aan het begin van de negentiende eeuw bepaalden niet de instituties, maar personen het bestuur. De belangrijke rol die de staatsraad Cornelis Elout bijvoorbeeld speelde tijdens de eerste jaren van de Restauratie had hij meer te danken aan zijn persoonlijk prestige bij de vorst dan aan zijn lidmaatschap van het illustere staatsorgaan van de Raad van State.¹²³ Tijdgenoten waren zich bewust van het belang van persoonlijke relaties. ‘J’appuierai de ces faits une observation que j’ai déjà présentée, à savoir que les opinions des hommes en place ont plus d’influence encore que la législation,’ zo schreef de Franse politieke observator Fiévée.¹²⁴

In navolging van de tijdgenoten hebben ook hedendaagse historici de Restauratie getypeerd als een tijdperk van ‘persoonlijke politiek’, gemaakt door individuele en los van elkaar staande ambtsdragers.¹²⁵ De gemeenplaats in de Restauratie dat goed bestuur vooral afhankelijk was van capabele, ‘zedelijke’ en ‘bedaarde’ personen uit de aanzienlijke milieus, was een reactie op de bestuursopvatting van het revolutionaire decennium. De revolutionairen hadden juist gemeend dat het bestuur volgens politieke idealen diende te functioneren, die waren vormgegeven in de grondwet en andere formele structuren.

In deze paragraaf zal de aandacht dan ook verschoven worden van de staatsinstellingen naar de personen die de instituties in de Restauratiestaat bevolkten. Zij waren de tweede component van de napoleontische bestuurlijke erfenis. Wie waren de mannen die de bestuurselite van de Franse en de Nederlandse Restauratiemonarchie vormden? In hoeverre hadden zij een napoleontisch verleden?¹²⁶ Was er sprake van personele continuïteit tussen het Empire en de Restauratiemonarchie of werd de napoleontische bestuurselite gezuiverd? In hoeverre was er na 1815 sprake van een ‘restauratie’ van de pre-revolutionaire elite? Aan de hand van een prosopografische analyse van de Franse en de Nederlandse staatsraden en ministers worden enkele algemene conclusies getrokken over het politieke verleden van de Restauratie-elite.¹²⁷

De staatsraden

Een inventarisatie van het bestuurlijke verleden van de staatsraden van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk maakt duidelijk dat na 1813 van een daadwerkelijke ‘restauratie’ van de prerevolutionaire bestuurselite geen sprake was.¹²⁸ Tussen 1814 en 1830 had slechts iets meer dan een derde van de leden van de Nederlandse Raad van State ervaring in het bestuurlijke bestel van het Ancien Régime.¹²⁹ De meesten van hen waren geboren in de jaren 1760-1770 en veelal te jong om tijdens het Ancien Régime een belangrijke functie te kunnen hebben vervuld.¹³⁰ Het aantreden in 1814 van een groep bestuurders, die voor een groot deel geen eerstehandse ervaring meer had met het bestuur van de oude Republiek, maakte een terugkeer naar het Ancien Régime – ongeacht de wens van de kant van het nieuwe bewind daartoe – ook praktisch onmogelijk.

De staatsraden die wel ambten hadden bekleed voor 1795, zoals Van der Duyn van Maasdam, Van Hogendorp, Willem van Hambroick van Weleveld, Gaspard de Limpens en Théodore Dotrengé, hadden negentien jaar intensieve ervaring met de revolutionaire en Napoleontische tijd, waardoor hun beeld van de wereld van voor de Franse invasie vervormd was. Het uitsterven van de bestuurselite van het Ancien Régime en de opkomst van een nieuwe generatie bestuurders tussen 1795 en 1814 vormde een barrière tussen de oude Republiek en de postnapoleontische wereld. Er lijkt verder geen belang-

rijk verschil te zijn tussen het percentage staatsraden van Zuid-Nederlandse afkomst dat ambten bekleedde tijdens het Ancien Régime en het percentage uit de Noordelijke Nederlanden: beide groepen vormen een minderheid op het totaal aantal staatsraden van na 1814.¹³¹

Ten slotte is opmerkelijk dat staatsraden die voor de Franse invasie bestuurservaring hadden, deze ofwel bij het prinselijk hof ofwel bij de lokale en provinciale overheden hadden opgedaan.¹³² Dit is voor de Noordelijke Nederlanden niet verwonderlijk, aangezien er tijdens de Republiek nauwelijks een centrale bureaucratie bestond. De Zuid-Nederlanders die onder het Ancien Régime een ambt hadden bekleed, vonden, in tegenstelling tot hun Noordelijke tegenvoeters, hun emplot dikwijls in de geestelijke bureaucratie. Zo was Dotrengé voor 1794 vertegenwoordiger van de prins-bisschop van Luik, Philippus van Arschot Schoonhoven page bij hetzelfde hof en was Jacques Lammens commissaris bij het kerkelijk hof van de bisschop van Gent.

Dat slechts een minderheid van de staatsraden van de Restauratie een bestuursverleden onder het Ancien Régime had, betekende niet dat zij revolutionaire *homines novi* waren. Slechts twintig van de tweeënvijftig leden van de Raad van State tussen 1814 en 1830 hadden volgens de repertoria een rol gespeeld in de Revolutie van 1795. Zij hadden meestal een functie van technische, niet-politieke aard. Dit kon de functie van rechter zijn (Elout, André Charles Membrede, Pieter Jacob de Bye), griffier (Dotrengé) bij de rechtbank of ambtenaar bij de nieuw gevormde agentschappen (Elias Canneman en Marinus Piepers).

Sommige staatsraden hadden wel echt een revolutionaire achtergrond: Willem Queysen was lid van het Comité te Lande en de eerste Nationale Vergadering, Gerardus van Lamsweerde was van 1796 tot 1797 lid van de Nationale Vergadering, Appellius was tussen 1798 en 1801 lid van de Nationale Vergadering en Johannes Goldberg maakte tussen 1796 en 1797 deel uit van het revolutionaire provinciale bestuur van Holland en was nationale agent van economie. De politieke leiders van het radicale bewind van 1798 zijn evenwel niet terug te vinden tussen de staatsraden van de Restauratie.¹³³ Ook van de staatsraden van Zuid-Nederlandse afkomst had slechts een minderheid belangrijke politiek ambten gehad in de prenapoleontische Franse revolutionaire bezetting van 1794-1799: Benedictus Holvoet was lid van de prefectorale raad van het departement van Lijs en maître de requêtes bij de Conseil d'Etat in Parijs, Carolus de Keerbergh van Kessel vervulde de functie van maire en was lid van de conseil général van het departement van Beneden Maas.¹³⁴

Het overgrote deel van de Noord-Nederlandse leden van de Raad van State van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden had een politiek verleden in het bestuur van raadpensionaris Schimmelpenninck (1805-1806) en koning Lodewijk Napoleon (1806-1810).¹³⁵ Een aanzienlijk aantal van de

Restauratiestaatsraden had al zitting in de oude Staatsraad van 1805-1810: tien van de 29 staatsraden van Noordelijke afkomst van Willem I waren ook leden geweest van de raad van Lodewijk Napoleon.¹³⁶ Zelfs Van der Duyn was buitengewoon lid geweest van Lodewijks Staatsraad. Restauratiestaatsraden die niet in de Staatsraad van 1805-1810 hadden gezeten, als Canneman, Johan Hendrik Mollerus en Antonius Borret, hadden dikwijls wel andere belangrijke bestuurlijke functies in het Koninkrijk Holland vervuld. Naast de prinsen hadden slechts acht van de 29 staatsraden van Noordelijke afkomst géén ambt bekleed ten tijde van het Koninkrijk Holland.¹³⁷

Er dient evenwel gewaakt te worden voor een eenzijdige nadruk op de bestuurlijke continuïteit: er waren ook Staatsraden uit de periode 1805-1810 die om verschillende redenen na 1814 niet terugkeerden in staatsinstellingen van de Restauratiestaat. Van de acht leden van de Staatsraad onder raadpensionaris Schimmelpenninck keerden er na 1814 vier niet terug. Tevens verdween de helft van de 54 staatsraden in gewone dienst onder koning Lodewijk uit het centrale landsbestuur. Een tiental staatsraden van Lodewijk zat na 1814 in vertegenwoordigende lichamen, maar vervulden geen bestuursfuncties meer.¹³⁸

De opbouw van de bestuurselite van het koninkrijk van Willem I vormde een voortzetting van het proces van staatsvorming dat onder Schimmelpenninck en koning Lodewijk – en zelfs al eerder – was begonnen. We moeten er echter voor oppassen koning Lodewijk te veel eer te geven voor het creëren van een duurzame Nederlandse bestuurselite. Een aantal belangrijke staatsraden was ook al door Schimmelpenninck benoemd.¹³⁹ Conclusies over de rol en het politieke verleden van de Zuid-Nederlandse leden van de Raad van State zijn nu nog moeilijk te trekken. Enerzijds is dit het gevolg van de summiere en onvolledige informatie van de bestaande repertoria, die weinig aandacht besteden aan de Zuid-Nederlanders. Anderzijds hebben de Zuidelijke Nederlanden geen equivalent van het Koninkrijk Holland gekend: de Zuidelijke provincies zijn na de Franse invasie van 1794 in 1795 ingelijfd bij *la grande nation*. De Zuidelijke Nederlanders konden dus ook geen verleden hebben in een ‘Belgische Staatsraad’. Zij konden wel zitting hebben in de Conseil d’Etat in Parijs. Een voorbeeld hiervan is Edmond Charles de la Coste. Hij werd in 1810 auditeur bij de Conseil d’Etat in Parijs.

Er waren minder Nederlandse Restauratiestaatsraden die ten tijde van de Inlijving (1810-1813) een ambt hadden bekleed dan leden die actief waren geweest tijdens het Bataafs gemenebest en het Koninkrijk Holland. Een verklaring voor deze discrepantie is wellicht dat er na de Inlijving eenvoudigweg minder belangrijke publieke ambten op nationaal niveau waren. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat een aantal bestuurders samenwerking met koning Lodewijk Napoleon toch van een andere orde beschouwde dan de samenwerking met de autoriteiten van de Inlijving. Nationaal gevoel kan

een rol hebben gespeeld bij een aantal bestuurders. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de Gedenkschriften van Anton Reinhard Falck, die tijdens de Inlijving geen publieke functie had, omdat hij dit niet met zijn vaderlandse gevoel kon verenigen.¹⁴⁰

Desalniettemin hadden nog steeds zestien van de 29 Noord-Nederlandse staatsraden tussen 1810 en 1813 een ambt gehad. Op het totaal van 52 staatsraden hadden in ieder geval 27 ambtsdragers een functie gehad in de Inlijvingsjaren. Dit betekent dat minimaal de helft van de staatsraden van het Verenigd Koninkrijk had meegewerkt aan een bewind dat na 1813 als 'despotisch' en 'onvaderlands' werd gekwalificeerd. Deze participatie van Nederlanders in het Inlijvingsregime vond op alle niveaus plaats. Bij het centrale bestuur vervulde Canneman de functie van directeur van de directe belastingen en was Mollerus hoofd Waterstaat. Veel Nederlanders waren ook prefect of onderprefect: Queysen was tot 1811 landdrost van Oost-Friesland, Holvoet prefect van de Loire en Hendrik Wichers van het departement Westereems. Keverberg van Kessel was de onderprefect van het arrondissement Kleef en De la Coste van Groningen. Frederik van Bylandt Halt was lid van de raad van de prefectuur van de Monden van de Maas.

Sommige staatsraden van Willem I hadden zelfs in het hart van het imperiale bestuur in Parijs belangrijke posten vervuld: Appellius was evenals Feltz in de Inlijvingsjaren lid van de Conseil d'Etat geweest en Rengers had zitting genomen in het *Corps législatif*. De Bye was lid geweest van het *Cours de Cassation* in de keizerlijke hoofdstad. Veel Restauratiestaatsraden hadden tijdens de Inlijving ambten in het juridische apparaat bekleed: Lamsweerde was vrederechter in Zutphen geweest, Membrède president van het criminele gerechtshof te Maastricht, De Clercq procureur-generaal bij het keizerlijk Hof te Luik en Gobbelschroy voorzitter van de juridische faculteit van de Universiteit van Leuven. De Restauratiestaatsraden hadden kortom op alle niveaus en in alle takken van het imperiale bestuursapparaat functies gehad. De kwalificatie 'republiek van windvanen' die de Franse historicus Pierre Serna aan de Franse Restauratiestaat geeft, is dan ook zeker van toepassing op het koninkrijk van Willem I.

Een goede illustratie van de bestuurlijke continuïteit in Nederland tussen het Ancien Régime, het napoleontische bestuur en de Restauratiemonarchie is de windvaan Johan Hendrik Mollerus, die Van Hogendorp als vicevoorzitter van de Raad verving. De buigzame Mollerus, afkomstig uit een familie van Hollandse juristen, was van 1785 tot 1795 secretaris van de Raad van State, dat wil zeggen ten tijde van de oude Republiek. Hij had het hem aangeboden ambt van secretaris van het 'comité tot de algemeene zaken van het bondgenootschap te lande', de Bataafse opvolger van de Raad van State, geweigerd. Onder Lodewijk was hij behalve minister ook lid van de Staatsraad. Tijdens de Inlijving was hij lid van het *Corps législatif* van het departement

van Maasmonden. In 1814 werd hij commissaris-generaal van het departement van Oorlog. Na 1816 kreeg hij aanvankelijk waarnemend en van 1817 tot 1829 definitief de leiding over de Raad van State. Mollerus is een perfecte illustratie van de in het vorige hoofdstuk betoogde stelling dat de Restauratiemonarchie zowel elementen van het Ancien Régime als die van de Napoleontische tijd in zich verenigde.¹⁴¹

Bij de Franse Raad van State zien we eenzelfde beeld van continuïteit. Een groot deel van de leden van de secties de Conseil d'Etat van de Restauratie was afkomstig van het keizerlijke bestuur. Dertien van de 25 conseillers in gewone dienst van de Conseil van de Eerste Restauratie waren lid geweest van de napoleontische Conseil d'Etat. Het verwijt van de kanselier en voormalig napoleontisch staatsraad Pasquier, en vele eminente historici na hem, dat de Conseil d'Etat van de Eerste Restauratie verzwakt werd door het benoemen van oude en onervaren personen die nog onder het Ancien Régime gediend hadden, is dan ook niet terecht.¹⁴² Tien van de achttien vicepresidenten van de verschillende comités van de Tweede Restauratie waren afkomstig van de imperiale Conseil d'Etat. En ten slotte hadden 22 van de 71 staatsraden in gewone dienst van de Tweede Restauratie een verleden in de imperiale voorganger.¹⁴³ Het aandeel van de windvanen verschilde per comité. Van de vier staatsraden die in 1814 benoemd werden in het 'comité des finances', waren de twee sterksten, Béranger en Corvetto, voormalige imperiale ambtsdragers. Van de tien leden van het 'comité de l'intérieur' hadden er acht in de imperiale Conseil d'Etat gezeten. In het meer politieke 'comité de législation', daarentegen, bestond meer dan de helft van de staatsraden uit magistraten van het Ancien Régime. Dit gold ook voor het 'comité des contentieux'.¹⁴⁴

Net als in de Nederlandse Raad van State bestond de Conseil niet alleen uit voormalige napoleontische staatsraden. Een aanzienlijk deel was ook afkomstig van de Conseil du Roi, de rechtsprekende macht en andere staatsinstellingen van voor de Revolutie. Deze staatsraden hadden zich van 1789 tot 1814 afzijdig gehouden van het openbare leven of waren geëmigreerd.¹⁴⁵ Daarnaast was er in de Conseil ook een nieuwe generatie van getalenteerde 'hommes politiques' te vinden, die nog geen last van het verleden met zich mee droegen. Dit zijn de 'doctrinairen' als Guizot, Royer-Collard, De Broglie, Jordan.¹⁴⁶ Deze doctrinairen zouden na de moord op de hertog van Berry in 1820 weer uit de Conseil gezuiverd worden. Een dergelijke generatie van nieuwe getalenteerde en energieke bestuurders was echter niet te vinden in de Raad van State van Willem I: naast de prinsen van Oranje waren slechts 2 van de 52 Restauratiestaatsraden na 1780 geboren.

De Nederlandse ministers

De ministers vormden naast de staatsraden het tweede belangrijke corps van ambtsdragers van de uitvoerende macht op centraal niveau. Ook met betrek-

king tot de 39 ministers van Willem I kan men niet spreken van een feitelijke Restauratie van het Ancien Régime.¹⁴⁷ Ongeveer de helft van de Nederlandse Restauratieministers had voor 1795 een publiek ambt vervuld. Deze ambten waren meestal op lokaal niveau, hetgeen gezien de gedecentraliseerde structuur van de Republiek niet verrassend is.¹⁴⁸ Voorbeelden van Restauratieministers met ervaring tijdens de Republiek zijn de eerdergenoemde Mollerus, die voor 1795 secretaris van de Raad van State was geweest en de latere gouverneur van Overijssel Berend Bentinck van Buckhorst, die page van stadhouder Willem V was geweest.¹⁴⁹ Opmerkelijk is ook de prerevolutionaire loopbaan van de latere Restauratieminister van Oorlog, Marinus Piepers, die ten tijde van het Ancien Régime zijn brood als kunstschilder verdiende.

De ministers van Willem I waren voor het grootste deel tussen 1760 en 1780 geboren en behoorden dus tot dezelfde generatie als de staatsraden. De meerderheid van hen was van adel, waarbij vooral de Zuid-Nederlandse ministers uit de hoge adel afkomstig waren.¹⁵⁰ Hoewel opleiding niet het belangrijkste criterium was bij de benoeming tot minister, had de meerderheid wel een academische graad.¹⁵¹ Daarnaast hadden relatief veel bewindslieden een militaire opleiding en functie gehad. Militair gezag en burgerlijk bestuur waren in de eerste helft van de negentiende eeuw nauw met elkaar verweven. De verwevenheid van leger en bestuur maakte deel uit van de napoleontische erfenis.

Net als de staatsraden had het grootste deel van de ministers geen grote rol gespeeld in de Bataafse Revolutie. Slechts acht latere Restauratieministers hadden tussen 1795-1801 een publiek ambt bekleed. De bekendste waren Appellius, Van Maanen, Elout en Goldberg. Door het opnemen van deze vier Bataafse revolutionairen in zijn regering, maakte Willem duidelijk dat hij de revolutionaire erfenis niet wilde ontmantelen. Twee latere Restauratieministers, Hendrik van Stralen en Ocker Repelaer van Driel, hadden zelfs gevangengezeten tijdens de Bataafse Revolutie. Verder vormt het jaar 1801 een breekpunt. Als gevolg van Napoleons beleid van 'ralliement' en het besluit van stadhouder Willem V in 1801 om afstand te doen van zijn rechten, nam ineens een veel groter deel van de latere orangistisch gezinde ministers deel aan het landsbestuur. Toch had slechts een minderheid van de latere ministers voor 1805 een ambt vervuld.¹⁵²

Het aantal ministers dat tijdens het Koninkrijk Holland een politiek ambt bekleedde was aanzienlijk groter dan het aantal actieve revolutionairen. Meer dan de helft van latere Restauratieministers had ten tijde van het Koninkrijk Holland een ambt vervuld. Maar liefst zes ministers van Willem I waren ook al minister geweest onder koning Lodewijk.¹⁵³ Niet alle latere Restauratieministers waren echter al in het napoleontische bestuur actief geweest: zo was Melchior Goubau d'Hovorst in de Napoleontische tijd rechter te Wenen. Met betrekking tot de activiteiten van de latere Restauratieministers ten

tijde van de Inlijving kan eenzelfde patroon geconstateerd worden als bij de staatsraden. Een deel van de latere ministers bleef tijdens de Inlijving ambteloos, een deel ging voor het Franse bestuur werken. Het aantal ambtelozen was tijdens de Inlijving groter dan tijdens het Koninkrijk Holland. Zij waren tijdens de Inlijving dikwijls advocaat. Een grote minderheid vervulde een ambt in de jaren 1810-1813.¹⁵⁴

Diegenen die met het Inlijvingsregime samenwerkten zijn onder te verdelen in vier groepen. De eerste groep wordt gevormd door diegenen die (een gedeelte van hun tijd) in de centrale bestuursinstellingen van het rijk in Parijs werkten. Voorbeelden hiervan waren Mollerus (lid wetgevend lichaam), Eerens (chef staf der keizerlijke garde), Van Maanen (staatsraad), Appelius (staatsraad). De tweede groep vervulde ambten in de niet-Nederlandse delen van het rijk: De Coninck was prefect van het departement Monden van de Elbe en Janssens was gouverneur van de Franse bezittingen te Batavia. De derde groep had een ambt in het Franse bestuur in de Hollandse of Zuid-Nederlandse departementen.¹⁵⁵ De vierde en laatste groep waren diegenen die een technische, niet-politieke, functie vervulden: D'Aubremé was bijvoorbeeld officier in het Franse leger. In zijn algemeenheid kan opgemerkt worden dat Willem I met zijn keuze van de ministers voor een groot deel voortbouwde op de bestuurselite van koning Lodewijk en die van het Inlijvingsregime. In mindere mate hadden de Restauratieministers ook een politiek verleden in de laatste fase van de Bataafse Revolutie (1801-1805). Een deel had echter helemaal geen ambt gehad in de jaren 1795-1813.

Het bestuur van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden was geen monolithisch en onveranderlijk geheel. De samenstelling ervan was anders in 1814, in 1819, in 1824 en in 1830. Het is de vraag of de ontwikkeling van het bestuur de politieke achtergrond van de ministers beïnvloedde. Waren er aan het begin van het bestuur van Willem I meer ministers met een napoleontische achtergrond dan aan het einde van het Verenigd Koninkrijk? Uit twee steekproeven blijkt dat dit niet het geval was. Van de twaalf ministers die in september 1815 in functie waren, hadden er acht gediend onder koning Lodewijk, drie hadden ook een ambt gehad onder het Keizerrijk en drie waren in de Napoleontische tijd ambteloos geweest. Tien jaar later, in januari 1825, werd het Verenigd Koninkrijk bestuurd door negen ministers. Van die negen hadden er twee alleen een verleden onder het koninkrijk Holland, vier ook ten tijde van de Inlijving en drie waren ambteloos geweest in de periode 1795-1813. Het aantal bestuurders met een napoleontisch verleden blijft in deze steekproef constant op ongeveer de helft tot twee derde van het totale aantal ministers.¹⁵⁶

De conclusies die getrokken zijn met betrekking tot het politieke verleden van de staatsraden van het Koninkrijk der Nederlanden gaan, kortom, ook op voor de ministers. Om te beginnen kan er een grote mate van continuïteit

geconstateerd worden tussen het napoleontische bestuur van Lodewijk en de Inlijving, en dat van de Restauratie: de helft tot een derde van de ministers van na 1814 had een napoleontisch politiek verleden. Ook wat betreft de ministers sliep Willem in het bed van Napoleon. Daarnaast valt op dat de Restauratieministers veel uiteenlopende ervaringen onder de voorgaande regimes hadden opgedaan. Sommige ministers als Repelaer van Driel hadden jaren gevangengezeten tijdens de Revolutie, terwijl een andere minister van Willem, Van Maanen, destijds zijn aanklager was geweest. Een minister was tijdens de Napoleontische tijd rechter in Wenen geweest, anderen hadden het ambt van imperiale prefect vervuld. Ook wat betreft zijn ministers voerde Willem een politiek van ‘ralliement’.

Een belangrijk verschil tussen de Raad van State en de ministers werd evenwel gevormd door het aantal Zuid-Nederlanders. Slechts zeven van de 39 Restauratieministers hadden een Zuid-Nederlandse achtergrond, terwijl bijna de helft van de staatsraden uit het gebied van het hedendaagse België en Luxemburg afkomstig was.¹⁵⁷ Een verklaring voor dit verschil zou kunnen zijn dat Willem bij de ministersposten minder belang hechtte aan een evenwichtige vertegenwoordiging van de beide rijkdelen dan bij de benoeming van de staatsraden, die niet per definitie een grote verantwoordelijkheid hadden. De Raad van State was meer dan de ministerraad een instrument van ‘ralliement’. Bij de benoeming van ministers keek Willem meer specifiek naar de competenties van de betrokken personen: hieruit alleen al blijkt het toegenomen belang van de ministers ten opzichte van de staatsraden in het staatsbestel van de Restauratie.

De Franse ministers

Hoe verhiel het politieke verleden van de Nederlandse Restauratieministers zich tot dat van hun Franse collega's? De *Dictionnaire des ministres* noemt 68 ministers vanaf de val van Napoleon en de komst van het Gouvernement Provisoire in 1814 tot de val van de Restauratiemonarchie in juli 1830.¹⁵⁸ Het aantal ministers dat tijdens de zestien jaar van de Restauratie in Frankrijk een ambt bekleedde was aanzienlijk hoger dan het aantal ministers in de vijftien jaar bewind van keizer Napoleon of het aantal Nederlandse Restauratieministers in de jaren 1814-1830. Deze snellere omlooptijd per minister duidt op een grotere instabiliteit tijdens de Franse Restauratie. Van deze 68 ministers hadden 28 een duidelijk verleden als ambtsdrager in de Napoleontische tijd, iets minder dan de helft; 22 hadden geen belangrijke functie in het napoleontische regime en van achttien geeft de *Dictionnaire* geen informatie over hun activiteiten in de Napoleontische tijd. Als we ervan uitgaan dat een deel van diegenen over wie het *Dictionnaire* geen informatie geeft ook functies bekleedde in het Empire, dan komt het percentage Franse ministers dat een napoleontisch verleden had ongeveer overeen met het percentage

napoleontische bestuurders in het Verenigd Koninkrijk: meer dan de helft van het totale aantal ambtsdragers.

De Franse casus verschilt van de Nederlandse door de schommelingen van het aantal napoleontische bestuurders door de tijd heen. Van de vijf leden van het Gouvernement Provisoire dat Frankrijk van 1 tot 14 april 1814 probeerde te besturen, kwam er slechts één lid niet voort uit de hoogste bestuurskringen van het Empire: François Xavier, hertog van Montesquiou. De overige vier waren politieke windvanen die bijtijds hun loyaliteit aan Bonaparte voor die aan de Bourbons verwisseld hadden. Van de zeven ministers die van 3 april tot 13 mei 1814 aan de macht waren, hadden vier een napoleontische achtergrond.¹⁵⁹ In het eerste echte Restauratiekabinet dat op 13 mei 1814 aantrad is het aantal napoleontische bestuurders afgenomen. Pierre Louis Blacas d'Aulps (Maison du Roi), Montesquiou (Binnenlandse Zaken) en Charles Henri Dambray (Justitie) zijn de beeldbepalende bewindslieden van eerste Restauratie. Zij droegen geen 'besmet' napoleontisch verleden met zich mee. Minister van Justitie Dambray, de schoonzoon van de laatste 'Garde des Sceaux', personifieerde het beeld van de Restauratie als een terugkeer naar de wereld van het Ancien Régime. Naast deze typische Restauratieministers, werden sleutelposten ook ingenomen door voormalige keizerlijke functionarissen: Talleyrand was minister van Buitenlandse Zaken, Jean Soult was minister van Oorlog en baron Joseph Louis leidde Financiën. Veel van deze voormalige napoleontische bestuurders kwamen op 'technische' departementen terecht als Defensie en Financiën. Van een volledige Restauratie was dus ook in Frankrijk geen sprake.¹⁶⁰

Het eerste Franse kabinet dat na de Honderd Dagen op 9 juli 1815 bijeenkwam, bestond grotendeels uit bestuurders met een napoleontische achtergrond. De snelle val van de Eerste Restauratie had het bestuur van Blacas, Montesquiou en Dambray in diskrediet gebracht. De geallieerden verwachtten van de voormalige napoleontische bestuurders een kundiger bestuur. Bekende en beruchte ministers als Talleyrand en Fouché zwaaiden enkele maanden de scepter over het ministerie van Buitenlandse Zaken en Politie. De voormalige staatsraad en prefect van politie, Pasquier, kreeg de belangrijke post van minister van Binnenlandse Zaken met François Guizot als zijn secretaris-generaal. De voormalige napoleontische maarschalk Laurent de Gouvion Saint-Cyr moest de Grande Armée omvormen tot een leger dat paste bij het nieuwe vredelievende Frankrijk. Baron Louis keerde terug op Financiën.

Onder het voorzitterschap van de hertog van Richelieu kwam er meer evenwicht in het bewind tussen enerzijds de émigrés en diegenen die zich niet actief hadden opgesteld tijdens het Keizerrijk, en anderzijds de voormalige keizerlijke bestuurders. Richelieu, Dambray, Roy en Dubouchange vertegenwoordigden het niet-napoleontische element in het bestuur. Pas-

quier, Vaublanc, Barbé-Marbois, Corvetto, Molé, Clarke en Saint-Cyr kwamen voort uit het Keizerrijk. Louis Corvetto was als enige van de keizerlijke bestuurders afkomstig van buiten de grenzen van het prerevolutionaire Frankrijk; op grond van zijn grote financiële expertise bekleedde hij na de val van Napoleon nog een ministerspost. Vincent Marie Viennot, Comte de Vaublanc, was een voormalige napoleontische prefect, die zich na de val van het Keizerrijk bekeerde tot een vurig royalisme. Uit het voorbeeld van Vaublanc blijkt wel dat een napoleontische achtergrond niet vanzelfsprekend tot een anti-ultraroyalistische houding hoefde te leiden.

De gematigde kabinetten, onder het presidentschap van de markies de Desolles (29 december 1818 tot 19 november 1819) en Elie Decazes (19 november 1819 tot 20 februari 1820) droegen geen uitgesproken napoleontisch karakter. Voormalige prominente napoleontische bestuurders als Gouvion Saint-Cyr en Louis zaten op de technische departementen Oorlog en Financiën. Op 20 februari 1820 werd het kabinet van Decazes onder druk van de ultraroyalisten vervangen door het tweede kabinet-Richelieu. Dit tweede kabinet-Richelieu leek op het eerste: net als in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden was het een mengsel van voormalige napoleontische bestuurders als Siméon, Pasquier, La Tour en Lauriston, en mannen die zich afzijdig hadden gehouden van het keizerlijke bestuur of geëmigreerd waren. Vanwege de toegenomen ultraroyalistische druk werden bekende tegenstanders van een gematigde politiek ten aanzien van het revolutionaire en napoleontische verleden, Villèle en Corbière, als minister zonder portefeuille toegevoegd: zij hadden geen napoleontische achtergrond. De ultraroyalistische ploeg ministers onder voorzitterschap van Villèle, die op 14 december 1821 aantrad, markeerde een duidelijke breuk met de Restauratietraditie van de vermenging van napoleontische en niet-napoleontische bestuurselites. De ministers van na 1821 hadden in meerderheid geen functie vervuld tijdens de Revolutie en de Napoleontische tijd, maar zelfs in het reactionaire kabinet van Villèle zaten ministers met een achtergrond in het imperiale bestuur.¹⁶¹

Er kan, kortom, in het geval van Frankrijk niet gesproken worden van 'de' napoleontische erfenis in de Restauratiebestuurselite. Er was tijdens de Restauratie immers geen eenduidige, onveranderlijke bestuurselite. Als gevolg van de politieke wisselingen wijzigde het aantal voormalig napoleontische bestuurders in de regering. Onmiddellijk na de val van Napoleon en na de Honderd Dagen na 1815 zien we een dominantie van bestuurders met een napoleontische achtergrond. In de gematigde fase van de Restauratie (van 1815 tot 1820) was er vooral sprake van een amalgaam van napoleontische bestuurders en zij die niet actief waren onder het Keizerrijk. Onder de gematigde leiding van Talleyrand, Richelieu en Decazes werd een politiek van 'ralliement' naar napoleontisch voorbeeld gevoerd. Vanaf het begin van het ultraroyalistische bewind van Villèle in 1821 was er duidelijk sprake van een

afname van het percentage napoleontische bestuurders. Hoewel het aandeel van de voormalige napoleontische bestuurders tussen 1814 en 1830 veranderde, bleef toch in iedere regering een aantal napoleontische bestuurders actief. Deze waren vooral te vinden op meer technische departementen als die van Oorlog en Financiën.

Als de Franse situatie met de Nederlandse vergeleken wordt, valt op dat het aandeel van de napoleontische bestuurders in de jaren 1814-1830 in Frankrijk veel meer schommelde dan in het Verenigd Koninkrijk en ook afhankelijker was van politieke ontwikkelingen. Kennelijk was er in Frankrijk een relatie tussen de gematigde politiek van de eerste Restauratiejaren tot 1820 en de aanwezigheid van bestuurders met een napoleontisch verleden. Zoals eerder is betoogd was deze relatie niet absoluut: voormalige napoleontische functionarissen als Vaublanc werden soms fervente ultraroyalisten.

Conclusie: republiek van windvanen

Een prosopografische analyse van het ambtelijke verleden van de bestuurselite in de Restauratie maakt duidelijk dat zowel het Nederlandse als het Franse regime te typeren is als een 'republiek van windvanen'. Ongeveer twee derde van de Nederlandse Restauratiestaatsraden had een ambt bekleed ten tijde van het Koninkrijk Holland en ongeveer de helft in het imperiale bestuur tijdens de Inlijving. Tien van de 29 leden van de Raad van State van Noordelijke afkomst waren ook al staatsraad onder Lodewijk Napoleon geweest. In Frankrijk zien we eenzelfde beeld. Tien van de achttien presidenten van de verschillende 'comités' van de Restauratie-Conseil waren ook al lid geweest van de imperiale voorganger. Een derde van de gewone conseillers had diezelfde functie ook al ten tijde van het Empire gehad. Voor de ministers geldt een vergelijkbaar patroon. Het belangrijkste verschil tussen de Nederlandse en de Franse casus is dat het aandeel van 'windvanen' in Frankrijk meer schommelde. Dit verschil kan verklaard worden uit het meer gepolariseerde karakter van het Franse Restauratieregime. In Frankrijk volgden kabinetten met een verschillende signatuur elkaar op. In Nederland garandeerde de dominantie van Willem I de stabiliteit van het landsbestuur.

Net als bij de instituties zou het onjuist zijn om te beweren dat Willem en Lodewijk XVIII zich ook in personele zin simpelweg in het bed van Napoleon hadden gevlijd. Naast windvanen werden de Restauratie-instellingen ook bevolkt door typische 'Ancien Régime'-figuren als Van Hogendorp, Van der Duyn, Dambray en Montesquiou. De Restauratiebestuurselite bestond uit personen van divers pluimage: prerevolutionaire magistraten, gematigde revolutionairen en napoleontische functionarissen. Sommigen, als Talleyrand en Mollerus, verenigden alle rollen in zich. Alleen radicale revolutionairen

en felle reactionairen waren van het bestuur uitgesloten. Ervaring, kundigheid, sociaaleconomische positie en bovenal loyaliteit ten aanzien van de vorst waren belangrijkere criteria voor toelating tot de hoogste ambten van de postnapoleontische orde dan een bepaald politiek verleden. Lodewijk en Willem volgden ook hierin het napoleontische voorbeeld: Napoleon had al laten zien dat de politiek van ralliement een belangrijk instrument was voor het bereiken van politieke stabiliteit.

Er zijn evenwel enige kritische kanttekeningen te plaatsen bij de uitkomsten van de prosopografische methode. Wat wil het bijvoorbeeld zeggen wanneer een napoleontische functionaris na de omwenteling niet terugkeerde in het bestuur? Er zouden politieke redenen aan ten grondslag kunnen liggen, maar ook andere redenen. Het gegeven van niet-terugkeren alleen is echter onvoldoende om te concluderen dat het politieke verleden een rol heeft gespeeld. Ouderdom en ziekte kunnen eveneens redenen zijn voor het vertrek van iemand uit de bestuurselite. Ook kan incompetentie grond voor ontslag zijn. Politieke omwentelingen zijn goede momenten om incompetent overheidspersoneel kwijt te raken. Uitgebreid onderzoek van individuele casussen kan meer licht werpen op het niet terugkeren van napoleontische bestuurders tijdens de Restauratie, maar dikwijls zijn er geen archiefstukken waarin de afwegingen voor het besluit van niet-terugkeren in de nieuwe orde beschreven staan.

Een heel belangrijk gegeven is ook dat er geen direct verband te leggen valt tussen de achtergrond van een ambtsdrager en zijn politieke opvattingen of visie op het napoleontische verleden. Veel voormalige keizerlijke functionarissen, zoals de Vaublancs en de Oudinots, werden tijdens de Restauratie ultraroyalisten. Émigrés als Duc de Richelieu stonden juist een gematigde houding ten opzichte van het napoleontische verleden voor. Zo was Van der Duyn, die zich vrijwel afzijdig had gehouden van de revolutionaire en napoleontische regimes, niet rouwig om de afbraak van het Ancien Régime. Hij beschouwde de staatkundige veranderingen van de jaren 1795-1813 als een vooruitgang. Het is dan ook erg moeilijk om op basis van zijn loopbaan algemene uitspraken te doen over de vraag waarom een ambtsdrager een bepaalde politieke opvatting uitdroeg. Een laatste praktische bezwaar bij het doen van prosopografisch onderzoek naar de periode van het Verenigd Koninkrijk is dat de bestaande Nederlandse repertoria geen of weinig informatie geven over de Zuid-Nederlandse leden van de bestuurselite. Op basis van kwantitatief en prosopografisch onderzoek kan men dan ook slechts in beperkte mate uitspraken doen over de invloed van de napoleontische bestuurders op het Restauratiebewind. In de volgende hoofdstukken wordt het vraagstuk van de windvaan dan ook op kwalitatieve wijze benaderd.¹⁶²

Het overnemen van vele napoleontische bestuurders was problematisch voor de legitimatie van het Restauratieregime in zowel Nederland als Frank-

rijk. Het nieuwe regime werd immers gepresenteerd als een breuk met het revolutionaire en Napoleontische tijdvak en als een terugkeer naar de 'ouden tijden'. Hoe losten de nieuwe regimes deze tegenspraak op? Hoe legitimeerden Willem I en Lodewijk XVIII de aanwezigheid van prominente ambtsdragers van het in diskrediet geraakte oude regime op belangrijke posten in het nieuwe bewind? In het volgende hoofdstuk wordt de politiek van het vergeten van beide vorsten ten aanzien van de windvanen en hun napoleontische verleden in ogenschouw genomen.