



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.

VII Dienaren van het recht

De anatomie van twee windvanen

In de vorige hoofdstukken is de problematiek van de ‘windvaan’ en de omwenteling van 1813-1815 steeds op macroniveau geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt de windvaan op microniveau benaderd. De regimewisseling wordt hierin vanuit het perspectief van twee individuen beschreven. Op twee windvanen, een Fransman en een Nederlander, wordt als het ware sectie verricht. In detail wordt hun handelen en denken onderzocht: wat was hun achtergrond, welke strategie pasten zij tijdens de regimewisseling toe, welke politieke taal gebruikten zij en hoe brachten zij hun ideeën als ambtsdrager in de praktijk? De twee geselecteerde windvanen die hier op de ontledingstafel liggen zijn de eerder genoemde sleutelfiguren Etienne-Denis Pasquier (1767-1862) en Cornelis Felix van Maanen (1769-1846). In de vorige hoofdstukken zijn beide mannen al in verschillende hoedanigheden aan de orde geweest. Pasquier en Van Maanen waren belangrijke imperiale ambtsdragers en tevens beeldbepalende functionarissen van het vroege Restauratiebewind. Zij kunnen als prototypen van de windvaan van 1813-1815 beschouwd worden. Door het prisma van Pasquier en Van Maanen wordt in dit hoofdstuk getracht het bredere vraagstuk van de windvaan te analyseren.

De wacht van de opgezette beer

Pasquier en Van Maanen zijn geen mannen die tot de verbeelding spreken. Beiden stonden altijd in de schaduw van hun flamboyantere tijdgenoten. In de literatuur worden beide mannen opvallend vaak gecontrasteerd met andere personen, en dan valt de vergelijking doorgaans niet in het voordeel van Van Maanen en Pasquier uit. Van Maanen steekt vooral negatief af bij de eigenzinnige en grillige Van Hogendorp. Van Hogendorp staat voor het primaat van principes en trots boven opportunisme en compromis. De voornaamste architect van de Restauratie hield zich door zijn weigering compromissen aan te gaan achttien jaar buiten het publieke bestuur. Als gevolg van zijn eigenzinnigheid, stond Van Hogendorp enkele jaren na de omwenteling opnieuw politiek buitenspel. De rest van zijn leven besteedde hij aan het, soms bitter, bekritisieren van het bewind dat hij zelf had gecreëerd. Van Hogendorp vormde de belichaming van de novemberweken van 1813. Van Maanen daarentegen

staat symbool voor de bestuurlijke continuïteit vanaf de Bataafse Revolutie in 1795 tot en met de regering van koning Willem II (1840-1849).

Van Maanen heeft weinig lof gekregen voor zijn belangrijke rol in de ontwikkeling van de moderne uitvoerende macht en het rechtsbestel in het Koninkrijk der Nederlanden. Hij was de verpersoonlijking van het autoritaire bewind van Willem I, waaraan de liberale grondwetwijziging van 1848 een einde maakte. In de Nederlandse historiografie wordt hij beschreven als de archetypische windvaan. Deze reputatie kreeg Van Maanen al tijdens zijn leven. In het pamflet *Mr. Cornelis van Maanen en Mr. Willem Bilderdijk* (1840) beschrijft Johannes Wap hem al als een politieke opportunist en geldwolf. In het geschrift met het veelzeggende motto *opposita juxta se posita magis alucent* ofwel 'contrasten spreken 't luidst' wordt de minister met de literator vergeleken. Bilderdijk is in de ogen van Wap een oprechte vaderlander die zijn beginselen niet verloochent. Vanwege zijn weigering om de Bataafse eed af te leggen, zou Bilderdijk volgens de auteur na de Bataafse Revolutie verbannen zijn. De dichter keerde pas in 1805 weer terug in het vaderland. In de Napoleontische tijd koos Bilderdijk ervoor ambteloos te blijven en slechts door zijn pennevruchten het vaderland te dienen. Tijdens de omwenteling van 1813 vervulde de dichter 'met belangenlooze ijver' de post van auditeur militair. Bilderdijk kreeg volgens Wap echter geen loon naar verdienste voor zijn onwankelbare trouw aan het huis van Oranje: 'Hij stierf zoo arm, dat eene vrienden-beurs zich ontsluiten moest, om den grooten dichter en geleerde op eene fatsoenlijke wijze ter aarde te kunnen bestellen.'¹

Welk een contrast, volgens Wap, met Van Maanen.² Van Maanen zag zich niet gehinderd om zijn eed aan de Oranjes, die hij als advocaat in 1795 had afgelegd te verbreken en een nieuwe revolutionaire eed af te leggen. Vervolgens had Van Maanen iedere politieke heerser sinds 1795 gesteund. Tijdens de omwenteling van 1813 bleef Van Maanen lang trouw aan de Keizer en hij koos pas op het laatste moment voor de teruggekeerde Oranjevorst. Wap lijkt zich behalve aan het vermeende politiek opportunisme van Van Maanen vooral te ergeren aan het feit dat deze er – in tegenstelling tot de principiele en volgens Wap in bittere armoede gestorven Bilderdijk – een vermogen mee had opgebouwd:

Gedurende meer dan 45 jaren, dat is van zijnen vijf en twintig jarigen tot zijnen zeventig jarigen ouderdom heeft Mr. Cornelis Felix van Maanen, alzoo, onder verschillende lijnregt strijdige regeringsvormen, hoogst gewigtige en zeer voordeelige staatsbedieningen bekleed en bekleedt die nog. Als bekend ware, hoeveel het tractement en de emolumenten voor elk der door hem bekleede posten bedragen heeft en nog bedraagt, zou men kunnen berekenen, hoeveel tonnen Gouds de schatkist in de kas van zijn excellentie heeft doen overgaan.³

Wap had evenwel een te romantisch beeld van de grenzeloze trouw van Bilderdijk. Bilderdijk, die in zijn gedichten zowel Lodewijk Napoleon als Napoleon Bonaparte prees, was zoals eerder beschreven evenzeer als Van Maanen een voorbeeld van het windvanengedrag van de Nederlandse elite aan het begin van de negentiende eeuw. Van Maanen neemt in Waps geschrift de gedaante aan van een baantjesjager, een *Monsieur Cumulard*, die alle regimes dient voor eigen financieel gewin. Het tijdstip, het jaar 1840, waarop het pamflet werd gepubliceerd was veelzeggend. In dat jaar trad koning Willem 1 af en begon de machtsbasis van Van Maanen af te brokkelen. Ook werd de roep om een liberale hervorming van het bestel, waarvan Van Maanen bij uitstek de vertegenwoordiger was, steeds sterker.

Onmiddellijk na zijn dood in 1846, vier jaar na zijn aftreden, oordeelde de geschiedschrijving positief over Van Maanen. De hoogleraar Matthijs Siegenbeek verdedigde Van Maanen in een levensbericht voor de Maatschappij van Nederlandse Letterkunde tegen de beschuldiging van Fransgezindheid en 'laaghartig gunstbejag' tijdens de Inlijving. In het liberale en meer nationalistische klimaat van de late negentiende eeuw wordt de beeldvorming rondom Van Maanen echter negatiever. De Leidse historicus Petrus Johannes Blok beschrijft Van Maanen als een van de 'franschgezinde personen in 's konings omgeving'. Ook andere auteurs verwijten Van Maanen onvaderlandslievendheid en politieke principeloosheid. De belangrijkste twintigste-eeuwse biograaf van Van Maanen, Elisabeth Kluit, deelt in haar degelijke en belangrijke dissertatie *Mr. Cornelis Felix van Maanen tot het herstel van de onafhankelijkheid* (1954) de interpretatie van Van Maanen als politieke opportunist. Wel weerlegde zij overtuigend zijn vermeende principeloosheid. Hoewel Van Maanen vele politieke meesters diende, bleef hij volgens Kluit trouw aan één meesteres: vrouwe Justitia.⁴

Ironisch genoeg eindigt Kluits biografie van Van Maanen, de persoon die bij uitstek de continuïteit tussen Empire en Restauratie belichaamde, bij de novemberdagen van 1813, waardoor het beeld van '1813' als een cesuur in deze studie wellicht onbedoeld benadrukt wordt. De rol van Van Maanen in het bestuur van Willem 1 dient dan ook nog grotendeels beschreven te worden.⁵ De conclusies van Kluit werden door de historici Frederik Carel Gerretson en Derk van der Horst in hun artikelen over Van Maanen nogmaals herhaald.⁶ Gerretson omschreef Van Maanen in navolging van de Zuid-Nederlandse critici op ironische wijze als 'le grand justicier', de grote handhaver van het recht.⁷ Na Kluits dissertatie zijn er slechts enkele artikelen geschreven over deze sleutelfiguur in het Nederlandse politieke en juridische leven in de eerste helft van de negentiende eeuw. De drievoudige aanklacht van politieke principeloosheid, onvaderlandslievendheid en autoritaire machtsuitoefening heeft verhinderd dat Van Maanen door het nageslacht als 'erflater van onze beschaving' beschouwd zou gaan worden.⁸

Van Maanen deelt zijn slechte reputatie met de Franse windvaan Pasquier. Ondanks de populariteit van het genre van de biografie in de Franse geschiedschrijving, heeft nog geen enkele Franse historicus zich aan de eerste minister van Justitie van de Tweede Restauratie gewaagd. Alleen de Amerikaanse historicus James Kieswetter heeft een nogal feitelijke biografie van hem geschreven. De *Bibliographie Annuelle de l'Histoire de France* somt slechts een handvol artikelen op over deze staatsman. Deze artikelen geven een onveranderlijk negatief beeld van Pasquier en volgen doorgaans het oordeel van zijn tijdgenoot en collega 'homme politique' François Guizot:

La France juge sévèrement M. Pasquier. Elle l'a vu toujours dans le sein ou à la porte du pouvoir, toujours entrant, sortant, rentrant, ministre presque inévitable sous telle ou telle forme, dans telle ou telle combinaison. [...] On dit qu'il n'a point d'opinions; on se trompe, il en a une: c'est qu'il faut se méfier de toutes les opinions, passer entre elles, glaner quelque chose sur chacune; prendre ici de quoi répondre là, là de quoi répondre ici, et se composer ainsi chaque jour une sagesse qui suffise à la nécessité du moment [...] la nature même de ses opinions lui permet de changer de place sans se trop démentir, car elle consiste précisément à ne le fixer nulle part avec rigueur.⁹

De Franse historicus en specialist op het gebied van de Restauratie, Jean-Paul Clément, omschrijft Pasquier dan ook zonder omhaal als een 'opportuniste de haut vol', een eersteklas opportunist. Ook Clément hanteert het vergelijkende perspectief en contrasteert Pasquier met François-René de Chateaubriand (1768-1848). Evenals Bilderdijk was Chateaubriand een romantische literator en een politiek 'enfant terrible' van de Restauratie. Maar waar Chateaubriands karakter volgens Clément gekenmerkt werd door wilskracht en verbeelding, blonk Pasquier uit in een gebrek aan ideeën, meegaandheid en een arrogantie die niet correspondeerde met zijn capaciteiten. Clément stelt dat voor Pasquier 'la politique est le champs clos d'ambitions et d'intrigues, sans autre loi que le cynisme et la domination du plus fort'.¹⁰ Het enige vleiende portret van Pasquier werd geschreven door zijn laatste secretaris Louis Favre in zijn *Souvenirs* uit 1870. Favre prees zijn voormalige meester in zijn – naar eigen zeggen volledig onpartijdige – herinneringen om zijn brede intelligentie, goedhartigheid, rechtvaardige oordeel, gezonde verstand en bovenal zijn fervente en enthousiaste patriottisme.¹¹

Het feit dat Pasquier een opportunist zou zijn, verklaart evenwel niet de grote stilte die hem omringt. Fouché en Talleyrand waren nog veel grotere opportunisten. Sinds beiden in de onsterfelijke woorden van Chateaubriand omschreven werden als respectievelijk 'le crime' en 'le vice', hebben eminente historici een niet-aflatende stroom van biografieën over hen geschre-

ven.¹² Symbolisch voor de vergetelheid die rondom Pasquier heerst zijn de spinnenwebben waarmee zijn persoonlijke archiefstukken, die zich in het Normandische Château de Sassy bevinden, bedekt zijn. Alleen een opgezette beer en een wolf houden in een tochtige torenkamer de wacht bij de papieren overblijfselen van een man die ooit tot de machtigsten van Frankrijk behoorde.¹³

De slechte – of tegenwoordig vooral afwezige – reputatie van Van Maanen en Pasquier in de historiografie is verklaarbaar. Beide mannen waren belangrijke steunpilaren van een autoritair – en het geval van Pasquier zelfs met een reactionair – bewind, waarmee latere liberale regimes afgerekend hebben. Ook zouden zij voor latere generaties de geur van landverraad om zich heen hebben. Pasquier was een van de eersten die Napoleon verliet, contact met tsaar Alexander I zocht en aldus bijdroeg aan het einde van het Empire, de meest glorieuze periode in de Franse politieke geschiedenis. Van Maanen heeft actief meegewerkt met de Inlijving door zitting te nemen in de *Conseil pour les affaires de Hollande*. Een andere oorzaak voor het stilzwijgen rond Van Maanen en Pasquier is dat historici over het algemeen meer aandacht voor breuken in de geschiedenis hebben dan voor personen die de continuïteit belichamen, ook al is die continuïteit veel typerender voor een tijdvak. Ten slotte is de interesse voor heroïsche figuren – zeker als deze heroïek gepaard gaat met tragiek – altijd groter dan voor historische personages die eenvoudigweg probeerden te overleven en zich aan hun tijd aan te passen. Toch is in deze dissertatie betoogd dat juist dit gewone overleven van de imperiale gezagsdragers, de ‘imperiaux’, even bepalend is geweest voor de transitie van 1813-1815 als de gedoseerde heroïek van bijvoorbeeld Van Hogendorp. In dit hoofdstuk wordt dan ook gepoogd de spinnenwebben van de herinnering aan Pasquier en Van Maanen af te blazen en aan te tonen dat zij, hoewel zij niet tot de meest dramatische of heroïsche figuren in de geschiedenis behoren, beiden de sleutel vormen tot een goed begrip van de vestiging van de Restauratiemonarchie en de opkomst van de moderne uitvoerende macht.

Overlevingsstrategieën

Een generatie

De Amerikaanse historicus Alan Spitzer ontwaarde in de Franse Restauratiesamenleving een strijd tussen generaties. De oude verkalkte elite werd volgens Spitzer uitgedaagd door ‘angry young men’ die hij de ‘generatie van 1820’ noemde. Deze generatie van de jongemannen van 1820 was in het revolutionaire decennium geboren en tijdens het Empire opgegroeid. De ‘mannen van 1820’ vormden volgens Spitzer een sociaal netwerk met een gedeelde mentaliteit en wereldbeeld. Deze generatie bond volgens Spitzer de

strijd aan met het verstarde Restauratiebewind.¹⁴ Hij besteedt echter alleen aandacht aan de uitdagers van de gevestigde orde, en niet aan de generatie van de uitgedaagden. De mannen die het perfide bewind vormden waartegen de jonge revolutionairen van 1820 zich keerden zouden evenwel ook als een generatie omschreven kunnen worden, namelijk die van '1814'. De generatie van de Restauratie-elite was geboren in de jaren 1760 en 1770 en stierf mede tusschen 1830 en 1850. Zij vormden ook een sociaal netwerk met een gedeelde ervaring, al verschilde hun mentaliteit onderling. De ambtsdragers van 1814 hadden als jonge mannen de nadagen van het Ancien Régime meegemaakt. De revolutionaire jaren waren hun jaren des onderscheids geweest die hun mentaliteit beslissend gevormd hadden. In de Napoleontische tijd waren velen doorgestoten in de ambtelijke hiërarchie tot posities van macht en invloed. Onder de Restauratie zouden zij deze positie verder consolideren.¹⁵ Van Maanen en Pasquier waren typische exponenten van deze generatie van 1814.

De ervaring van de Revolutie en het Keizerrijk

Van Maanen en Pasquier waren beiden afkomstig uit families van juristen, al kon Pasquier echter bogen op een meer illustere familiegeschiedenis. De Fransman beweerde af te stammen van zijn naamgenoot, de beroemde zestiende-eeuwse humanist en jurist Etienne Pasquier (1529-1615). Deze vermeende afstamming was meer dan een aardige curiositeit. In de politieke cultuur van de Restauratie, die sterk gedomineerd werd door historisch bewustzijn, was het hebben van illustere voorouders een belangrijke bron van sociaal en politiek prestige. In de familiearchieven van Pasquier in het Château de Sassy zijn veel stukken te vinden waarin Pasquier de familierelatie met de zestiende-eeuwer definitief probeert de bewijzen.¹⁶ Naast helden had Pasquier ook antihelden: als gevolg van het strenge dieet van Rousseau en jansenisme dat zijn moeder hem voorzette, kreeg hij een hekel aan beiden. In 1786 werd Etienne op negentienjarige leeftijd conseiller bij het Parlement van Parijs, een oude instelling die tot taak had 's konings wetten te beoordelen en toe te passen. Hij had op dat moment het vooruitzicht van een lange en rustige carrière in dit eerbiedwaardige instituut. Als telg uit een oude familie van 'noblesse de robe' zou Pasquier zich zijn leven lang identificeren met de eeuwenoude juridische tradities van de Franse prerévolutionaire parlementen. Ook als Restauratieminister van Justitie bleef hij zichzelf als vertegenwoordiger van deze Franse parlementaire traditie zien.¹⁷

Van Maanen kwam net als Pasquier uit een familie van juristen. Zijn vader was advocaat en belastingontvanger in Den Haag. Illustere voorgangers had de jonge Cornelis echter niet. De familie Van Maanen stond in een verlicht patriotse traditie. Een bepalende gebeurtenis in het leven van de achttienjarige Van Maanen was de plundering van het ouderlijke huis tijdens de

Oranjerestaurotie van 1787. De familie had tijdens de orangistische repressie tijdelijk moeten onderduiken uit vrees om op straat gemolesteerd te worden. De repressie had Cornelis' patriotse sympathieën niet doen afnemen. Tijdens zijn Leidse studententijd was hij lid van het geheime patriotse genootschap *L'infanterie des Cinq Sabres*. Onder de leden bevond zich ook Samuel Wiselius, die onder de Restauratie de veel bekritiseerde maar door Van Maanen altijd gesteunde politiecommissaris van Amsterdam zou worden. Zo werd in de geheime studentengenootschappen van de oude Republiek al een begin gemaakt met de sociale netwerken die na 1813 de politieke verhoudingen zouden gaan bepalen. Vanwege zijn patriotse sympathieën en zijn remonstrantse religieuze overtuiging lag het niet voor de hand dat Cornelis Felix een ambt in het stadhoudelijk bestel zou krijgen. In 1793 vestigde hij zich op 24-jarige leeftijd als advocaat in Den Haag, een beroep dat vele latere revolutionairen zouden uitoefenen.¹⁸

Tekenend voor de onbestemdheid van de beginfase van de Franse Revolutie was de houding van Pasquier ten opzichte van de politieke gebeurtenissen van 1789. Aanvankelijk stond de jonge Franse aristocraat positief tegenover de revolutionaire idealen. Deze positieve houding ten opzichte van de Nationale Vergadering kan verklaard worden uit de traditionele rivaliteit tussen de parlementen en de koning. Naarmate de revolutie echter steeds radicaler en gewelddadiger werd, ontwikkelde Pasquier zich van voorstander tot een tegenstander van de revolutie. Als gevolg van de opheffing van de parlementen verloor hij zijn ambt. Zonder officiële functie volgde hij voortaan de zittingen van de Nationale Vergadering met een mengeling van afschuw en fascinatie. In augustus 1792 werd hij bijna vermoord door een woedende menigte vanwege zijn gelijkenis met een lid van de Zwitserse garde van de koning. Ook was hij getuige van de dood door de guillotine van Lodewijk XVI op 21 januari 1793.¹⁹

Zoals de Oranjerepressie van 1787 een beslissende ervaring was voor de jonge Van Maanen, zo zou de Franse Revolutie diep in het persoonlijke leven van Pasquier ingrijpen. Vanwege zijn verdediging van de koning en zijn verzet tegen de opheffing van de parlementen ontsnapte ook Pasquiers vader niet aan de guillotine, maar dankzij de onverwachtse val van Robespierre en het einde van de Terreur in juli 1794 bleef zijn zoon gespaard. Indrukwekkende getuigenissen van de gruwelijke periode van de Terreur zijn de briefjes van vader Pasquier in het familiearchief in het Château de Sassy. In deze verfromfaaide briefjes schreef vader Pasquier vanuit de gevangenis, in een steeds moeilijker leesbaar handschrift, aan zijn zoon dat hij en zijn vrouw de moed erin probeerden te houden en vertrouwen bleven houden in een goede afloop. Deze ijzingwekkende bronnen tonen de gewelddadige keerzijde van revolutionaire leuze 'liberté, égalité et fraternité'. Ze verklaren Pasquiers latere afkeer van democratische politiek en zijn obsessie met stabiliteit.²⁰

Van Maanen bevond zich tijdens de Bataafse Revolutie van 1795 in het revolutionaire kamp. Hij was als procureur verantwoordelijk voor de vervolging van de politieke misdaden tegen de Revolutie. Van Maanen had de Franse revolutionaire invasie en de omwenteling van 1795 aangegrepen om een politieke rol te gaan spelen. Hij is een typisch voorbeeld van een politieke buitenstaander die door de Revolutie een belangrijke maatschappelijke rol kon gaan spelen. Treffend voor Van Maanens denken is wellicht het citaat van de door Pasquier zo gehate Jean-Jacques Rousseau dat deze instemmend in zijn citatenverzameling onder het kopje ‘observateur’ had opgenomen:

*Je trouve que c'est une folie de vouloir étudier le monde en simple spectateur. – Celui qui ne prétend qu'observer, n'observe rien, parce qu'étant inutile dans les affaires et importun dans les plaisirs, il n'est admis nulle part. – On ne voit agir les autres qu'autant qu'on agit soi-même; – dans l'école du monde comme dans celle de l'amour, il faut commencer par pratiquer ce qu'on veut apprendre.*²¹

Begin 1795 begon Van Maanen met dit ‘leren in de praktijk’ door het aanvaarden van zijn ambt als secretaris van de provisionele raad van 's-Gravenhage. Door de succesvolle vervulling ervan werd hij in april 1795 benoemd tot advocaat-fiscaal en procureur-generaal bij het Hof van Holland, waar hij onder meer verantwoordelijk was voor de processen tegen de vijanden van de Revolutie. Het eerste grote politieke proces waar Van Maanen mee te maken kreeg was de berechting van Ocker Repelaer van Driel. Repelaer werd verdacht van hoogverraad door zijn contacten met de verbannen stadhouder Willem v. Aangezien deze onverbeterlijke orangist de contacten niet ontkende, had Van Maanen geen andere keus dan de doodstraf met het zwaard tegen hem te eisen. Uiteindelijk werd Repelaer door het Hof tot vier jaar gevangenisstraf veroordeeld. Opmerkelijk genoeg was het proces het begin van een lange vriendschap tussen de aanklager en de aangeklaagde. Later zouden ze zelfs op de statige Haagse Vijverberg burens worden. Door het toedoen van Van Maanen had Repelaer op zeer humane wijze gevangengezeten. De eis van de procureur Van Maanen was voortgekomen uit de overtuiging dat het recht zijn beloop moest hebben. Deze juridische ‘Weltanschauung’ was tekenend voor de loopbaan van Van Maanen. Na 1813 zou Repelaer Van Maanens collega-minister worden.

Het proces tegen Repelaer was overigens niet Van Maanens laatste politieke proces. Tijdens het radicale bewind van 1798 deed hij onderzoek naar generaal Herman Daendels. Na het afzetten van het radicale bewind, begon Van Maanen met de vervolging van de voormalige radicale leiders Van Langen en Fijnje, die evenwel door een amnestieregeling onderbroken werd. Naast radicale revolutionairen bleef Van Maanen ook orangisten bestrijden.

Repelaer was niet de enige latere Restauratieminister die door hem was vervolgd: ook 'Heintje' van Stralen, de latere commissaris-generaal van Binnenlandse Zaken onder Willem I, was ooit door de procureur aangeklaagd voor zijn hulp aan de Britse invasie in 1799. Tijdens de Bataafse Republiek tekende zich kortom al het patroon af van Van Maanen als politieke scherp-rechter van de opeenvolgende regimes.

Na in juli 1794 ternauwernood aan de dood te zijn ontsnapt, leidde Pasquier enkele jaren met zijn vrouw een teruggetrokken leven op het Franse platteland nabij Parijs. Hier begon het lot in het voordeel van Pasquier zich, in het begin langzaam maar vervolgens steeds sneller, te keren. De contacten tussen Pasquiers echtgenote en buurvrouw Josephine de Beauharnais, de latere keizerin, zouden na Napoleons machtsovername in 1799 goed van pas komen. Net als bij Van Maanen en zijn buurman Repelaer, speelde het woonhuis van de 'homme politique' Pasquier in de nabuurschap van andere invloedrijke lieden een grote rol in de politieke verhoudingen. Met behulp van Josephine en de voormalige *parlementaire* Cambacérès kreeg Pasquier in 1797 zijn in beslag genomen bezittingen terug. Na 1799 frequenteerde hij opnieuw de Parijse salons waar hij nauwe betrekkingen aanknoopte met vooraanstaande figuren in het napoleontische regime. De pragmatische Pasquier steunde het napoleontische regime omdat de Corsicaan, hoewel in de ogen van de jurist onwettig aan de macht gekomen, de beste garantie bood tegen de terugkeer van de revolutionaire spoken. Pasquier maakte kennelijk toen al een onderscheid tussen het landsbelang en de legaliteit van de heersende dynastie.²²

Op 11 juni 1806 werd Pasquier op 39-jarige leeftijd benoemd tot maître de requêtes bij de Conseil d'Etat. De jaren waarin hij carrière had kunnen maken, had hij in gedwongen ledigheid gesleten, maar zijn verwachting dat hij, zoals zovele slachtoffers van de Terreur, geen fatsoenlijke loopbaan meer zou krijgen, kwam niet uit. Pasquiers benoeming in de Conseil d'Etat is een goede illustratie van de eerder beschreven rol van deze staatsinstelling als smeltkroes van royalisten en revolutionairen. In 1810 werd Pasquier benoemd tot prefect van politie van Parijs. Deze benoeming was voor veel tijdgenoten een verrassing. De prefectuur van politie was door Pasquiers voorganger in een brute geheime politie getransformeerd. Door Pasquiers benoeming hoopte Napoleon de dienst een respectabeler en legalistischer imago te geven. Dit belangrijke ambt behelsde meer dan alleen het bewaren van de openbare orde in de hoofdstad van het Empire. Pasquier was verantwoordelijk voor een breed scala van taken, zoals de graanvoorziening, de brandbestrijding en de bestrijding van gokspelen en prostitutie. Pasquier was in tien jaar tijd van politieke paria tot, zo niet de hoogste, dan toch de op één na hoogste laag van het imperiale bestuur gestegen.²³

Waar Pasquiers loopbaan tijdens de revolutionaire en napoleontische de-

cennia getekend werd door een diep dal en een aanvankelijk langzaam maar later steeds sneller verlopend herstel, vertoonde de carrière van Van Maanen vooral een onverstoorbare gestage opgang. De continuïteit in zijn carrière is opmerkelijk gezien de vele regimewisselingen in de Bataafse Republiek vanaf 1795. Vanaf 1802 was Van Maanen betrokken bij de uniformering van de justitiële organisatie. In 1807 riep koning Lodewijk Napoleon hem in de Staatsraad om mee te delibereren over de invoering van een 'lijfstraffelijk wetboek'. Net als voor Pasquier bleek ook voor Van Maanen de Staatsraad een opstap naar belangrijker ambten in de uitvoerende macht. Eind 1807 vroeg de koning hem minister van Justitie en Politie te worden. In 1809 kwam er alweer een einde aan het ministerschap van Van Maanen in dienst van zijn wispelturige koninklijke meester. De koning had de legalistische Van Maanen toch onvoldoende buigbaar gevonden, met name op het gebied van de geheime politie, en hij kreeg zijn ontslag. Van Maanen van zijn kant had meer bewondering voor de grote Napoleon dan voor zijn broer die hij tot Hollandse koning had benoemd.

Zijn grote bewondering voor Napoleon verklaart wellicht mede Van Maanens houding als lid van de Conseil pour les affaires de Hollande. Deze raad bestond uit een dertigtal notabelen die door het Wetgevend Lichaam verkozen waren om in de zomer en herfst van 1810 in Parijs de Inlijving van het koninkrijk Holland in het Empire voor te bereiden. Van Maanen beijverde zich in Parijs om de keizer en zijn medewerkers zo goed mogelijk te voorzien van informatie over de in te lijven 'Hollandse departementen'. De keizer beantwoordde de uitzonderlijk coöperatieve houding van de Nederlanders door de meeste adviezen van de Hollandse commissieleden in de wind te slaan. Het is verbluffend dat in de correspondentie van Van Maanen aan zijn echtgenote in Den Haag nauwelijks zinnen te lezen zijn waarin Van Maanen zich bewust lijkt van zijn bijdrage aan de opheffing van Nederland als zelfstandige politieke entiteit. Hij beschrijft vooral zijn 'provinciale' bewondering voor de grote stad Parijs en de geniale Napoleon en zijn zorg over de hoge kosten van levensonderhoud in 'la capitale'. Zijn grootste angst lijkt een mogelijke overplaatsing naar Parijs te zijn geweest.

Van Maanens deelname aan het Inlijvingsbestuur was geen vanzelfsprekendheid, maar een bewuste keuze. Andere ambtsdragers die wel hadden gediend onder Lodewijk Napoleon, besloten dit niet te doen tijdens de jaren 1810-1813. Falck bijvoorbeeld weigerde – ondanks aanzoeken van Lebrun, namens de keizer in deze jaren gouverneur-generaal in Nederlanden, zelf – om deel te nemen aan het Inlijvingsbestuur omdat hij dat als een buitenlandse bezetting beschouwde en als 'onvaderlands' kwalificeerde. Falck nam ontslag en werd advocaat, een beroep dat hem naar eigen zeggen niet goed lag. Hij wendde jicht voor als hem politieke ambten werden voorgesteld en weigerde zelfs het ambt van plaatsvervangend rechter – een 'dekmantel [voor

diegenen] die gaarne een postje hadden, en toch den naam van vaderlandsgezind te zijn, niet wilden opgeven' – dat hem door Van Maanen was aangeboden. Interessant is dat Falck diegenen die wel met het 'onvaderlandse' bestuur meewerkten in zijn *Mémoires* niet veroordeelde. Hij beroemde zich er integendeel op dat hij op zijn beurt een bijdrage had geleverd aan de benoeming van Van Maanen als minister van Justitie. Ook gebod zijn eergevoel hem om wel mee te werken met de overdracht van zijn werkzaamheden aan het Franse bestuur.

Hoe kan de houding van Van Maanen, maar ook van de latere Restauratiebestuurders Elout en Mollerus, die met al hun inspanningen meewerkten aan de annexatie en het Inlijvingsbestuur, verklaard worden? De opvatting van Wap dat Van Maanen uitsluitend uit financiële overwegingen handelde is te eenvoudig. Ook de verklaring dat Van Maanen onvoldoende vaderlands gevoel zou hebben, is niet overtuigend: uit de brieven aan zijn vrouw spreekt juist een heimwee naar zijn vaderland. Door zijn verblijf in Parijs lijkt Van Maanens vaderlandse gevoel eerder versterkt dan afgenomen te zijn. In plaats van elke avond uit te gaan in het Parijse nachtleven, kozen de bedaarde Hollandse heren ervoor om gezamenlijk hun pijpje te roken in een eenvoudige woonkamer. Bewondering voor Napoleon en de overtuiging dat het verlies van nationale zelfstandigheid onvermijdelijk was, leken eerder een rol te spelen bij de op het eerste gezicht weinig nationale houding van Van Maanen. De belangrijkste verklaring voor zijn handelwijze moet evenwel gevonden worden in het recht. Zoals Kluit terecht opmerkte was Cornelis Felix van Maanen in de eerste plaats jurist en vervolgens pas staatsman. Hij zag in de incorporatie in het Empire een uitgelezen mogelijkheid om het Nederlandse juridische stelsel te uniformeren en de traditionele obstakels daartegen uit de weg te ruimen. Van Maanen steunde zelfs het verlies van nationale zelfstandigheid als dit de rechtspraak ten goede kwam. De verlangde uniformering van het rechtstelsel werd inderdaad bereikt tijdens de Inlijving. Van Maanen had vanaf 1811 als president van het Cour Impériale de leiding over de rechterlijke organisatie in de Hollandse departementen. Hij was tevens de voorzitter van de commissie die tot taak had het Franse belastingstelsel in de ingelijfde departementen in te voeren.

Van Maanen en Pasquier zijn typische representanten van de generatie van '1814'. Geboren in de late jaren 1760 maakten zij persoonlijk het staartje van het Ancien Régime mee, maar hun levens werden bovenal getekend door de Revolutie. Voor Van Maanen maakte de Bataafse Revolutie een publieke carrière mogelijk die voorheen ondenkbaar was voor een remonstrant en een patriot. Voor Pasquier hield de Revolutie een diepe persoonlijke tragedie in. Beide mannen profiteerden vervolgens ieder op hun eigen wijze van het napoleontische systeem waar zij zich in thuis voelden. Begin 1813 waren de posities van Van Maanen en Pasquier in hoge mate vergelijkbaar geworden.

Beide mannen, belast met de cruciale portefeuille van de openbare orde, vormden loyale steunpilaren van het schijnbaar onwankelbare en eeuwigdurende imperiale gezag.

De strategie van de actieve afzijdigheid

Hoe overleven bestuurders een politieke omwenteling? De casussen van Pasquier en Van Maanen laten zien dat hiervoor verschillende strategieën zijn. De houding van Van Maanen tijdens de crisis van november 1813 werd vooral gekenmerkt door afzijdigheid en onverstoortbaarheid. Het jaar 1812 was voor hem rustig verlopen. Met de oproep van Napoleon op 1 april 1813 aan de zonen van de Nederlandse elite om als *gardes d'honneur* in het napoleontische leger te dienen begon echter voor Van Maanen het laveren tussen enerzijds zijn loyaliteit aan de keizer en anderzijds zijn verbondenheid met opstandige landgenoten. Lidmaatschap van de 'erewacht' was in principe vrijwillig, maar bij weigering werd dwang toegepast. Zoals Appellius aan Van Maanen schreef waren de *gardes d'honneur* door de keizer niet bedoeld als gijzelaars: 'Otages veronderstellen vrees, en vrees kent de Keizer niet, maar wel, voorname families als het ware nolentes volentes aan zich en aan het bestuur te attacheeren,' zo schreef de Franse Nederlander.²⁴ De prefect van Maasmonden, Stassart, had de zonen van de president van het Hof, Donker Curtius, en van de procureur Van Son, evenals die van de ambtenaren van Meerten en Bijleveld uitgekozen als erewachten. Ook de zoon van Van Maanens vriend Röell was uitverkoren voor dit zogenaamde ereambt. Van Maanen schreef de prefect om de genoemde personen te ontzien, echter zonder resultaat. Het feit dat de pleidooien van de president van het keizerlijk Hof geen enkel effect sorteerden, maakte de verhouding tussen hooggeplaatste Nederlanders als Van Maanen en het imperiale gezag duidelijk.²⁵

De kwestie van de *gardes d'honneur* had de voorheen zo gezagsgetrouwe Nederlandse elite aan het denken gezet over de vanzelfsprekendheid van het napoleontische systeem. Volgens Van Hogendorp waren de *gardes d'honneur* de aanleiding geweest voor een toenadering tussen hemzelf en de imperiale gezagsdragers. Het ralliement van voormalige patriotten en verstokte orangisten als Van Hogendorp en de geest van de eendracht had, kortom, een halfjaar voor de novemberdagen en de aankomst van de prins op Scheveningen al een aanvang genomen. 'Nu staken de fatsoenlijke lieden de hoofden bijeen zonder onderscheid van partij,' zo schreef Van Hogendorp in zijn *Gedenkschriften*, 'en ik werd bij deze gelegenheid vertrouwelijk bekend met de Heeren Van Maanen, Elout, Donker Curtius.'²⁶ Ook stond keizerlijk dienaar Van Maanen op goede voet met zijn door de Franse autoriteiten van subversieve activiteiten verdachte buurman, de orangist Repelaer van Driel.

Van Maanens strategie was om de toenemende opwindning zoveel mogelijk te negeren. Deze houding werd na de door Napoleon verloren Volkerenslag

bij Leipzig van 16 tot 19 oktober 1813 steeds moeilijker vol te houden. Van Maanen, nog steeds niet overtuigd van de overwinnelijkheid van de door hem zo bewonderde keizer, was vooral bevreesd voor een Franse militaire straf-expeditie tegen een voortijdige Nederlandse opstand. Van Maanens reactie op de opstand van Van Hogendorp in zijn achtertuin – Van Maanens Haagse woning aan de Vijverberg bevond zich op slechts vijf minuten lopen van die van Van Hogendorp – bleek duidelijk in een brief die hij op 22 november aan zijn vriend Röell schreef. Van Maanen omschreef de gebeurtenissen van de afgelopen dagen afkeurend als ‘zoo wild, zoo wonderlijk, zoo vreemd’ en ‘alle bedaarde, verstandige lieden die ik zie, denken er ook alzo over: het is waarlijk al te los spel’.²⁷ De jurist Van Maanen bekritiseerde de proclamatie *Oranje Boven!* van Van Stirum die volgens hem geen juridische grondslag had en schreef verheugd over de weigering van vele oude patriciërs om deel te nemen aan Van Hogendorps vergadering van aanzienlijken. Ook maakte de gezagsdrager zich – niet geheel ten onrechte – zorgen over de spontane volksvreugde die wel eens tot plundering en verstoring van de openbare orde kon gaan leiden.²⁸ De proclamatie van Van Hogendorp en Van der Duyn waarin zij in naam van de prins een voorlopig bestuur uitriepen viel bij Van Maanen evenmin in goede aarde. De somber gestemde rechtbankpresident vond ook deze proclamatie een ‘zonderling stuk’; hij zag ‘de zaken zwart in’ en kon ‘voor de gevolgen beven’.²⁹

Hoewel Van Maanen en Van Hogendorp een tegengestelde visie hadden op de gebeurtenissen van november, deelden zij eenzelfde kwaal: ook Van Maanen was dankzij het onvermijdelijke ‘pootje’ tijdens de politieke omwenteling vast gekluisterd aan zijn stoel. Leidde de jicht er bij Van Hogendorp toe dat hij tegen zijn zin op cruciale momenten verstek moest laten gaan, voor Van Maanen was het podagra een voldoende excuus om niet in de opstand te hoeven participeren. Van Maanen en Van Hogendorp waren niet de enigen. De politieke stroomversnelling in november 1813 in Nederland en april 1814 in Frankrijk leidden bij veel gezagsdragers tot gevoelens van uitputting en veel geklaag over overspannenheid.

Van Maanen hield zich afzijdig van de ‘wilde’ acties van Van Hogendorp. Zijn betrekkingen met zijn imperiale collega-gezagsdragers bleven tot op het laatste moment hartelijk. Tekenend voor de verhoudingen tussen Van Maanen en de Franse ‘bezetter’ was dat Van Maanen aan de Franse procureur-generaal Claude Jacquinot bij diens vertrek een geschenk aanbood. Jacquinot schreef vervolgens ontroerd aan Van Maanen: ‘Vous m’avez fait un cadeau beaucoup trop magnifique en dont je suis vraiment honteux. Je le garderai précieusement, mon bon ami, il ne me quittera jamais.’³⁰ Ook later zou Van Maanen Jacquinot aanbevelen bij de geallieerde mogendheden om zijn ‘noblesse de caractère’. Door zijn goede betrekkingen met zowel de opstandelingen als de keizerlijke autoriteiten kon Van Maanen als bemiddelaar

optreden tussen de beide partijen. Zo maakte hij zich sterk voor ambtenaren van het Hof die tijdens de omwenteling door de opstandelingen gevangengenomen waren. Op zijn verzoek werd de Belgische griffier van het Hof, die door Van Limburg Stirum om veiligheidsredenen gevangengenomen was, vrijgelaten.³¹

Op 19 november 1813 schreef Van Maanen een brief aan de minister van Justitie te Parijs, die hij – vier dagen na de ineensstorting van het civiele imperiale gezag – nog steeds als zijn superieur beschouwde. Hij informeerde de *Grand Juge* over de gebeurtenissen die gevolgd waren op het vertrek van de Franse ambtenaren en soldaten. Blijmoedig schreef hij dat de rechtspraak in de Hollandse departementen ondanks de politieke aardverschuivingen nog grotendeels was blijven functioneren. Hij eindigde met de verklaring: ‘Nous continuerons avec zèle dans l’exercice des fonctions qui nous sont confiées, à moins que l’on ne nous en empêche physiquement.’³² Van Maanens rapportages aan de Grand Juge kwamen evenwel niet voort uit een fanatiek bonapartisme maar uit plichtsbetrachting. De keizerlijke minister van Justitie bleef in Van Maanens ogen tot de vestiging van een nieuw legitiem gezag, zijn rechtmatige opdrachtgever. Van Maanen verklaarde evenwel niet zijn loyaliteit aan de keizer. Hij pleegde ook geen actief verzet zoals Ver Huell, noch vertrok hij naar Parijs zoals Gogel, om ontslag van zijn eed te vragen. Evenmin beijverde hij zich, zoals de Haagse burgemeester Van de Schinne vanuit Parijs, voor herstel van de loyaliteit aan de keizer uit angst voor de Franse wraak.³³ Maar zowel van de kant van de opstandelingen als van diegenen die het imperiale systeem trouw waren gebleven, nam de druk op Van Maanen toe om zijn neutrale koers te laten varen. Het is dan ook niet juist om te stellen dat de afzijdige houding van de president slechts voortkwam uit gemakzucht. Het was een strategie die ook haar eigen risico’s met zich meebracht.³⁴

Van Maanens weigering om een politieke kant te kiezen, leidde niet tot passiviteit. Zijn voornaamste zorg bleef het blijven doorfunctioneren van het Nederlandse systeem van rechtspraak tijdens de omwenteling. In antwoord op vertwijfelde en verontruste brieven van provinciale rechtbanken over hoe in deze crisis te handelen, schreef de onverstoorbare president: ‘Het Hof gaat in zijne werkzaamheden rustig voort op den gewone voet en zal daarin voortgaan zoo lange hetzelve door een *vis major* daarin niet verhinderd wordt.’³⁵ Uit deze opvatting die omschreven zou kunnen worden als ‘business as usual’ blijkt dat Van Maanen de uitoefening van het recht boven, of in ieder geval autonoom ten opzichte van, de politieke gebeurtenissen zag. Het politieke regime was in zijn ogen ondergeschikt aan de correcte en uniforme rechtsbedeling. Niet alle rechtbanken volgden Van Maanens politiek van actieve afzijdigheid: sommigen gingen uit eigen beweging over tot het Algemeen Bestuur.

Pas de aankomst van de bereden kozakken op het Malieveld in Den Haag bracht een omslag in Van Maanens onwrikbare houding. Het einde van de oude orde viel toen niet meer te ontkennen. Op 4 december werd aan de leden van het keizerlijk Gerechtshof het besluit van het Algemeen Bestuur van 1 december 1813 meegedeeld waarin het keizerlijk Hof ontbonden werd. Deze ontbinding was evenwel in hoge mate een symbolisch besluit. Alle medewerkers van het Hof werden in hetzelfde besluit opnieuw aangenomen in dienst van het nieuw op te richten Hooggerechtshof, dat vrijwel dezelfde taken had als het oude keizerlijke instituut. Het voorvoegsel 'keizerlijk' werd in het besluit verboden, evenals het gebruik van de Franse taal.³⁶ Alle Franse ambtenaren, dus ook diegenen werkzaam in het justitieapparaat, werden ontslagen en onder politieursveillance geplaatst.³⁷ De overgang van Empire naar Restauratie verliep voor Van Maanen zelf geruisloos. Op 7 december werd de overdracht van de bevoegdheden van de 'grootrechter minister van Justitie' in de Nederlandse provinciën aan de president van het Hooggerechtshof te Den Haag, in casu Van Maanen, geformaliseerd. Ook werd de president geacht voortaan deel te nemen aan het wekelijkse kabinetsoverleg met de soeverein vorst.³⁸ Van Maanens beproeving was voorbij: hij had weer een nieuwe legitieme meester die hij kon dienen en in wiens naam hij recht kon doen spreken.

Perioden van transitie zijn moeilijke tijden voor mannen als Van Maanen. Hij sloot zich noch bij het keizerlijke gezag aan noch bij de orangistische opstandelingen, maar probeerde een bemiddelende rol te spelen. Deze houding kwam, zoals de historica Kluit overtuigend heeft aangetoond, niet voort uit angst maar uit zijn legalistische wijze van denken. De omwenteling vormde een dilemma voor juristen als Van Maanen die gewend waren als de sterke arm van het gezag op te treden. Alleen was het probleem van de overgang juist dat er geen eenduidig legitiem gezag meer bestond. Dit dilemma werd door de Amsterdamse procureur Provo Kluit op 17 november 1813 treffend verwoord: 'Quaeritur in wiens naam moeten wij hier regt spreken? In naam van den Keizer? Dan breken zij ons den hals, in dien van Willem van Oranje, dan fusilleeren zij [de Franschen] mij nog tot antwoord: dus best de zaken provisioneel in suspens te laten.'³⁹ Van Maanens en Kluits politiek neutrale houding leidde evenwel niet tot passiviteit: de rechtbanken probeerden onder Van Maanens leiding in de moeilijke omstandigheden zoveel mogelijk door te functioneren.

Van Maanens neutrale houding was echter niet, zoals Elisabeth Kluit meent, een uitzonderlijke positie van de 'zelfstandige' en 'onafhankelijke' Van Maanen. Zij was eerder typerend voor het grootste deel van de Nederlandse elite die weinig waardering meer kon opbrengen voor het napoleontische systeem, maar die eveneens de eigenzinnige acties van Van Hogendorp in naam van een onbekende Prins van Oranje, riskant vond en niet in overeenstem-

ming met de bedaarde Nederlandse volksaard. Van Maanen liet zijn neutrale houding pas varen toen het nieuwe gezag met de toejuicing van de prins op 2 december in Amsterdam min of meer een voldongen feit was geworden.⁴⁰ Tijdens de omwenteling had Van Maanen kans gezien om op goede voet te blijven met zowel diegenen die loyaal bleven aan de keizer als met de oran-gistische opstandelingen. Achteraf is de strategie van Van Maanen een goede gebleken. Al diegenen die tijdens de novemberdagen van 1813 een actieve rol op zich hadden genomen – Van Hogendorp, Falck, Röell, Van Stralen, Canneman – waren na 1818 uit de uitvoerende macht verdwenen of op een lager plan gezet. Juist omdat Van Maanen zich in de crisis van november 1813 als een legalistisch denkende ambtsdrager had gedragen die niet op eigen houtje nieuwe gezagsstructuren creëerde, begon Willem I hem te waarderen als een nuttig instrument dat hij goed kon gebruiken voor zijn eigen doeleinden.

De strategie van het eervolle verraad

Pasquier volgde een andere – maar niet minder succesvolle – overlevingsstrategie dan Van Maanen. Dat Pasquier niet tezamen met het Napoleontische rijk ten onder zou gaan, werd duidelijk in maart van 1814. Naar eigen zeggen probeerde Pasquier nog op 28 maart het vertrek van de keizerin uit Parijs te verhinderen omdat deze ‘vlucht’ de Parijzenaars van het napoleontische regime zou vervreemden. Pasquier had daarmee in zijn ogen al het mogelijke gedaan om het keizerlijke systeem te redden. Hij gaf te kennen dat hij op dat moment al de voorkeur gaf aan de Restauratie van de Bourbons, maar dat hij zich gebonden achtte aan zijn eed aan de keizer.⁴¹

De dag na de overgave van Parijs, op 30 maart, trad de *homme d’honneur* Pasquier evenwel al in contact met tsaar Alexander I om diens intocht in Parijs te organiseren. De vernederende tocht naar het geallieerde hoofdkwartier was treurig: ‘Quel contraste brutal avec tout ce qui, depuis quinze ans, avait ébloui nos imaginations: victoires, gloire, puissance, tout cela disparu!’ had Pasquier tijdens de reis verzucht.⁴² Uit deze opmerking blijkt dat hij de ondergang van het napoleontische regime niet zonder meer met blijdschap tegemoet zag. Tsaar Alexander maakte Pasquier tijdens hun onderhoud duidelijk dat het aftreden van Napoleon een sine qua non was voor een langdurige vrede.⁴³ Eerder dan de meeste andere bestuurders wist Pasquier dat het napoleontische regime verloren was. Hij schreef hoe hij op 31 maart 1814 de beslissing genomen had om de Bourbons voortaan te steunen. Na een gesprek van meer dan een uur met de Russische gezant Karl Nesselrode in de Parijse woning van Talleyrand, het politieke centrum van Frankrijk op dat moment, had Pasquier het besluit genomen: ‘J’avais déjà beaucoup réfléchi à la situation si grave qui allait m’être faite; je ne me dissimulais ni les dangers ni les tristesses d’une résolution irrévocable. Dès ce moment, je résolus d’user de tous les moyens qui étaient en mon pouvoir pour faciliter

la Restauration, en faisant triompher la cause de la maison de Bourbon.⁴⁴ Hoewel de prefect van politie niet echt inging op de diepste motivatie voor zijn loyaliteitswisseling, blijkt uit het fragment dat de omslag met veel nadenken, twijfel, angst en zelfs enige triestheid gepaard was gegaan. Uiteraard zou men deze opmerkingen kunnen afdoen als woorden achteraf, neergeschreven door een opportunist die alleen aan zijn eigen belang dacht. Een dergelijke visie doet echter geen recht aan de gecompliceerde situatie waarin veel ambtsdragers zich in de angstige eerste weken van 1814 bevonden.

Op 31 maart zou Pasquier een brief aan Napoleon hebben geschreven waarin hij zich uit zijn dienst ontslagen achtte en voortaan loyaal was aan het oude koninklijk huis.⁴⁵ Napoleon hoorde echter pas op 2 april van het 'overlopen' van Pasquier en ontving de brief de dag erop. Pasquier had zijn wisseling van loyaliteit een cruciale dag geheimgehouden: hij zou gezwegen hebben tegen Napoleons gezant Armand de Caulaincourt toen hij hem eerder tegenkwam. Napoleon had nog enkele dagen gemeend dat Pasquier, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Talleyrand, een loyale keizerlijke ambtenaar was. Pasquier is door velen, onder wie Napoleon zelf, ernstig bekritiseerd voor dit verraad.⁴⁶ In zijn gedenkschriften doet Pasquier veel moeite om dit beeld tegen te gaan. Nadat hij Caulaincourt had uitgelegd dat hij pas na hun ontmoeting van mening was veranderd, zou de napoleontische gezant hem volgens Pasquier hartelijk de hand hebben geschud onder het uitroepen van: 'Il m'était si pénible de penser qu'un galant homme, dans un telle occasion, s'était méfié de moi!'⁴⁷ Uit de omslachtige omschrijvingen van het moment waarop welke beslissingen zijn genomen en op welk tijdstip deze aan wie zijn medegedeeld, blijkt het grote belang van het tijdstip van de adhesie in relatie tot de erencode. Pasquiers *Mémoires* met betrekking tot de transitie van 1814 lijken hoofdzakelijk bedoeld als een poging zijn reputatie van eerloosheid te zuiveren en zichzelf als een 'galant homme' te presenteren.

Met zijn vroege adhesie was Pasquier niettemin een van de eerste bestuurders die zich van Napoleon afkeerde en zijn adhesie aan de Restauratie uitsprak. Kennelijk voelde hij aan dat zijn afvalligheid als verraad en als oneervol beschouwd zou kunnen worden.⁴⁸ Pasquier schreef dat de royalistische gemeenteraad van Parijs hem gevraagd had om een verklaring te ondertekenen die de raad zelf had opgesteld en waarin de Fransen als slachtoffers van het monster Napoleon werden gepresenteerd. De prefect van Parijs, Chabrol, had na een dag aarzelen zijn handtekening gezet. Pasquier kon dit echter niet over zijn hart verkrijgen. Hij schreef:

Je ne lui dissimulai pas que le ton injurieux de la proclamation me répugnait complètement. Je pouvais prendre parti contre Napoléon quand je croyais en cela rendre un grand service à mon pays. (...) mais je ne pouvais oublier que trois jours auparavant je le servais encore, qu'il

m'avait donné une grande marque de confiance en me mettant dans le poste que j'occupais.⁴⁹

Dit blijk van loyaliteit aan Napoleon is opmerkelijk voor een man die twee dagen eerder als een van de eerste bestuurders een brief aan de Keizer had geschreven om hem mee te delen dat hij niet langer op zijn prefect van politie kon rekenen. Pasquier had daarmee bijgedragen aan de val van het Empire. Het is dan ook de vraag hoe deze passage gelezen moet worden. Drukt ze de innerlijke worsteling uit die typerend was voor alle Franse bestuurders in de maand april van 1814? Of rechtvaardigde Pasquier achteraf zijn gedrag en wilde hij blijk geven van zijn trouw aan zijn vorige meester om daarmee beschuldigingen van verraad te ontcrachten? De passage dient mijns inziens gezien te worden als typerend voor een gematigde voorstander van het vergeven en vergeten als Pasquier. Hoewel hij Napoleon op een beslissend moment afgefallen was, vond hij het niet nodig, zoals veel andere voormalige napoleontische bestuurders, zijn persoon en zijn bewind zwart te maken. Pasquier zou deze lijn tijdens zijn opeenvolgende ministerschappen consequent volhouden.

Op 5 april maakte Pasquier door middel van een proclamatie in de regeringskrant *Le Moniteur* zijn loyaliteit aan de Bourbons publiekelijk bekend. Pasquier schreef in zijn *Mémoires* dat hij lang over de juiste vorm van de adhesie had nagedacht. Hij stelde dat hij iedere 'expression offensante' ten aanzien van zijn oude meester wilde vermijden. Volgens Pasquier was hij de eerste van de ambtsdragers die zijn adhesie publiceerde: de rekenkamer, de rechtbanken, de advocaten en zelfs de gendarmerie zouden de prefect van politie volgen.⁵⁰ Pasquier vormde daarmee de eerste vallende dominosteen van de napoleontische elite die haar meester verliet. De vorm van de adhesiebetuiging van Pasquier bestond uit twee delen. De eerste, een persoonlijke brief aan Napoleon, informeerde de keizer dat de band tussen hem en zijn voormalige dienaar niet meer bestond. De brief betrof de persoonlijke relatie tussen het staatshoofd en zijn ambtsdrager zoals bepaald door de eed van trouw. De tweede brief had een publiek karakter. Pasquier had de noodzaak gevoeld om zijn gedrag aan de publieke opinie uit te leggen. Zijn daden waren naar eigen zeggen ingegeven door vaderlandsliefde: 'Heureux de voir la fin des maux de ma patrie, j'ai accepté le nouveau moyen de la servir.'⁵¹

Pasquiers adhesiebetuiging ging negen dagen vooraf aan de officiële abdicatie van Napoleon op 11 april 1814. Als volleerde windvaan koos Pasquier op een cruciaal moment voor de juiste partij. Hij schaarde zich achter de Bourbons op een moment dat hun terugkeer nog geen fait accompli was. Zijn relatief vroege adhesiebetuiging droeg er ongetwijfeld toe bij dat Pasquier als een beeldbepalende figuur in het napoleontische bestuur zo eenvoudig weer een nieuw ambt onder het Restauratiebewind kreeg. Maar het

vroege tijdstip van zijn adhesiebetuiging aan de Bourbons was voor Napoleon ook de aanleiding om hem tijdens de Honderd Dagen niet te vergeven en als straf voor zijn verraad uit Parijs te bannen.

In een aantal hoofdstukken in zijn *Mémoires* probeerde Pasquier aan te tonen dat zijn gedrag van groot belang was geweest voor het geluk van Frankrijk en in het bijzonder van de Parijse bevolking. Hij beschreef omslachtig hoe hij tijdens het beleg van Parijs door de geallieerde legers de hongersnood binnen de stad had afgeweerd, de opvang van vluchtelingen had georganiseerd en ziekten bestreden.⁵² Ook schreef hij dat door zijn toedoen de stad niet bewapend was en hierdoor een langdurige stadsguerrilla en anarchie voorkomen waren. Het feit dat de Parijse bevolking niet bewapend werd, betekende echter ook dat er geen gewapende opstand tegen de binnentredende Bourbons georganiseerd kon worden. Pasquier bewees de Bourbons hiermee een belangrijke dienst die hem tijdens de Restauratie geen windeieren zou leggen.

Pasquiers optreden in maart en april 1814 en zijn rechtvaardiging achteraf in zijn *Mémoires* is een schitterend voorbeeld van de 'art de girouette'. Enerzijds kan het algemene belang van het voorkomen een stadsguerrilla in Parijs niet ontkend worden. Anderzijds was niet duidelijk in hoeverre Pasquiers daden voor het algemene belang bedoeld waren of om zijn plaats in het nieuwe regime zeker te stellen. Uit Pasquiers uitgebreide en gedetailleerde beschrijving van zijn daden tijdens de transitie van april 1814 blijkt vooral één streven: zichzelf te presenteren als een eervol man die zich in moeilijke tijden zo lang mogelijk aan zijn eed heeft gehouden en altijd het algemeen belang probeerde te dienen. Net als Van Maanen fungeerde Pasquier als een bemiddelaar tussen oude en nieuwe elite: hij adviseerde bonapartisten als Cambacérès hoe zij het beste de nieuwe regering konden benaderen.⁵³

De komst van de graaf van Artois als luitenant-generaal op 12 april 1814 en de steeds luider wordende stem van de ultraroyalisten betekende het begin van het einde van Pasquier als prefect van politie. Na een lastercampagne van ultraroyalisten tegen de kritische voormalige bonapartist, werd Pasquier op 15 mei 1814 van zijn taken als prefect van politie ontheven. Pasquiers strategie van het eervolle verraad had evenwel op termijn succes. Tot zijn grote opluchting werd hij met hulp van zijn vriend en belangrijkste minister van de Eerste Restauratie, de abbé de Montesquiou, benoemd als directeur-generaal van het departement Bruggen en Wegen. Pasquier zou deze post behouden tot de Honderd Dagen. Deze technocratische post in de politieke luwte stond hem toe om dicht in de buurt van het politieke machtscentrum te blijven, zonder te veel bloot te staan aan de kritiek van ultraroyalisten. Zijn voornaamste taak was het herstellen van de schade aan de infrastructuur die als gevolg van napoleontische oorlogen was ontstaan. Daarnaast diende hij werk te vinden voor de vele ingenieurs die als gevolg van de ontbinding van

het Empire uit alle hoeken van Europa naar Frankrijk waren teruggekeerd. Pasquier was niet de enige voormalige bonapartist die tijdens de Restauratie ‘technocratische’ posten zou bekleden: de ministers van Financiën Louis Corvetto en Joseph Louis zijn ook goede voorbeelden van windvanen die op ‘neutrale’ posten terechtkwamen na de regimewisseling.

De casussen van Pasquier en Van Maanen maken duidelijk dat er verschillende strategieën zijn voor bestuurders om een politieke omwenteling te overleven. Van Maanen koos voor een politiek neutrale houding gecombineerd met het zich beijveren voor het handhaven van het rechtssysteem. Hij bewees zich hierdoor in de ogen van Willem I als een gezagsgetrouwe en nuttige ambtsdrager. Pasquier koos op het juiste moment voor het nieuwe Bourbonbewind zonder al te evident zijn eed van trouw aan Napoleon te breken en daardoor het risico te lopen voor eerloos door te gaan. Door te wijzen op zijn wapenfeiten als het ontwapenen van de bevolking en het voorkomen van hongersnoden kon hij zijn handelen legitimeren. Hij had het nationale belang ermee gediend. ‘Le véritable patriotisme ne commandait-il pas, au risque de tous les dangers personnels, de prendre le seul parti qui fût capable d’amener le salut du pays?’ zo schreef hij later retorisch in zijn *Mémoires*. Deze zin kan als de klassieke zelfverdediging van de windvaan beschouwd worden.⁵⁴

De taal van de windvaan

Handelden Van Maanen en Pasquier zuiver uit pragmatisme of lag er ook een ideologische overtuiging aan hun daden ten grondslag? Van Maanen heeft geen traktaten nagelaten waarin hij zijn denkbeelden op systematische wijze uiteenzet. Een verklaring voor het ontbreken van dergelijke geschriften zijn Van Maanens drukke werkzaamheden, die hem geen tijd lieten om theoretische uiteenzettingen te schrijven. Als navolger van het dictum ‘al doende leert men’, schatte hij praktische ervaring hoger in dan theoretische kennis. Een andere verklaring voor de afwezigheid van politieke geschriften is dat de vele politieke omwentelingen die Van Maanen meemaakte, hem deden inzien dat het gevaarlijk kon zijn politieke overtuigingen op te tekenen. Ze konden later de schrijver ervan in verlegenheid brengen. Het verborgen houden van de eigen politieke denkbeelden behoorde tot ‘de kunst van de windvaan’. Hoewel Van Maanen daarom geen uitgebreide verhandelingen schreef, dient hij wel als een belangrijke ideoloog van het politiek stelsel onder Willem I beschouwd te worden. In verschillende brieven en adviezen aan de koning komen zijn staatkundige opvattingen naar voren. Van Maanens optreden in de eerste grondwetscommissie van 1814 vormt bijvoorbeeld een rijke bron voor het denken van deze prominente Restauratiebestuurder. Ook

Etienne-Denis Pasquier schreef geen uitgebreide politieke verhandelingen en zijn politieke denkbeelden dienen eveneens geabstraheerd te worden uit redevoeringen voor het parlement en uit zijn ministeriële circulaires. Daarnaast vormen Pasquiers *Mémoires* een belangrijke bron voor zijn politieke denken.

Un véritable Tartuffe

Hoewel Van Maanen geen grote rol speelde in de omwenteling van november 1813, werd hij wel een sleutelfiguur in de constructie van de Restauratiemonarchie. Hij had grote invloed op de vorming van de jonge staat door zijn lidmaatschap van de twee grondwetscommissies van 1813-1814 en 1815. Hij zou zelfs de prins geadviseerd hebben over de samenstelling van de eerste grondwetscommissie, die door de soeverein vorst op 21 december 1813 werd ingesteld.⁵⁵ Het Zuid-Nederlandse commissielid Jan Raepsaet zou de houding Van Maanen in de tweede grondwetscommissie van 1815 later als volgt omschrijven:

Il affecte une humilité dans ses opinions et des faux égards pour celle qu'il entend combattre. Il débute toujours par annoncer qu'il n'a que peu de mots à dire, et il finit par parler longtemps. Il commence par dire, *qu'il est parfaitement de l'avis d'un tel*, et tout au contraire il ne parle que pour le réfuter, ce qui avait donné naissance, entre nous Belges, à une plaisanterie, nous disions *je suis parfaitement de votre avis*, lorsqu'on était d'une opinion contraire.⁵⁶

Raepsaet noemde Van Maanen 'un véritable Tartuffe', omdat hij zich net als de bedrieger Tartuffe in het toneelstuk van Molière anders voordeed dan hij in werkelijkheid was.⁵⁷ Van Maanens optreden in de grondwetscommissies zou inderdaad getypeerd kunnen worden als 'tartufferie': hoewel hij deed alsof hij wilde aansluiten bij de hernieuwde nadruk op de prerevolutionaire tradities, verdedigde hij samen met de andere windvanen in de grondwetscommissie met succes het napoleontische staatsmodel.

De basis voor de discussies in de eerste grondwetscommissie van 1814 was de derde versie van de Schets van Van Hogendorp.⁵⁸ Van Hogendorp beoogde met zijn Schets een verbeterde versie van het stadhouderlijke bestel, waarbij de verbetering lag in de versterking van de centrale uitvoerende macht.⁵⁹ 'Het oogmerk is de gebreken der oude Constitutie [van de Republiek] te verbeteren, zonder onnodige veranderingen, en met het meest mogelijke behoud van oude gewoonten, regten, ampten en zelfs namen, als waaraan de natie zo zeer gehecht is,' zo begon Van Hogendorp zijn memorie van toelichting op de grondwet. De versterking van de executieve macht was volgens Van Hogendorp evenwel geen innovatie, maar een terugkeer naar

het zestiende-eeuwse landsheerlijk bestel van voor de Opstand. Op lokaal en provinciaal niveau had de oude constitutie volgens Van Hogendorp tot 1795 naar tevredenheid gefunctioneerd en ze behoefde dan ook nauwelijks aanpassingen. Van Hogendorps streven was een constitutie bovenal 'gegrond op de oudheid, op de zeden, op de gewoonten, op de behoeften van het volk'. De Revolutie en de Inlijvingstijd hadden geleerd dat vernieuwingen slechts leidden tot anarchie en despotisme: 'niets is gevaarlijker, dan alles nieuw te willen maken, en wij hebben er overvloedige ondervinding van'.⁶⁰

Van Maanen en zijn geestverwanten Röell en Elout hadden andere opvattingen over de grondwet dan de oude patriciër Van Hogendorp. De voormalige Bataven en bonapartisten wensten bovenal het behoud van de erfenis van de jaren 1795-1813, de eenheidsstaat en de centralistische overheidsbureaucratie. De door Van Hogendorp vurig verlangde 'Oude Constitutie' bestond in de ogen van de bonapartisten al achttien jaren niet meer. Wel meenden zij dat de vernieuwingen van de revolutie en de Napoleontische tijd meer acceptabel voor de hele natie dienden te worden gemaakt door hen in uiterlijke vorm aan te passen aan historische tradities. Niet alleen voormalige bonapartisten waren deze mening toegedaan: de orangist Van der Duyn steunde hen in hun kritiek op het restauratieve karakter van Van Hogendorps ontwerp. Het verschil in opvatting leidde tot fundamentele discussies over verschillende artikelen van de ontwerpgrondwet. De discussies werden blijkens de optimistische rapporten van Van Hogendorp aan de soeverein vorst in goede harmonie gevoerd. Van Maanen botste met Van Hogendorp over onder meer de provinciale soevereiniteit, het herstel van de adel, de Raad van State en de positie van de 'raadpensionaris'. Interessant is daarbij dat Van Maanen en zijn kompanen hun standpunten niet in de eerste plaats verdedigden met de rationele en utilitaristische napoleontische retoriek, maar hun ideeën onderbouwden met de politieke taal van de Restauratie.

De provinciale soevereiniteit

De kwestie van de provinciale soevereiniteit was het belangrijkste discussiepunt tussen Van Hogendorp en voormalige bonapartisten als Van Maanen en Elout. Elout had zelfs voorafgaande aan de eerste commissievergadering al forse kritiek geleverd op de Schets van Van Hogendorp. 'Kon men zich verplaatsen in het tijdvak van 1787 of vroeger tot 1795 of korten tijd daarna, de ontworpen Schets zou zeer grote waarde hebben,' zo meende Elout. In de jaren sinds de Bataafse Revolutie hadden er echter te fundamentele veranderingen plaatsgevonden, waar Van Hogendorps Schets geen rekening mee hield. Met betrekking tot de provinciën was een terugkeer naar de situatie van de oude Constitutie in Elouts ogen onmogelijk aangezien daarin een te grote macht aan de provinciën werd toegestaan. In dit opzicht overschreed de Schets volgens Elout 'de juiste middenmaat', een van de belangrijke con-

cepten in het politieke discours van de Nederlandse Restauratie. De invoering van een landelijk justitieel en financieel stelsel, evenals de vorming van het koningschap, sloten provinciale autonomie volgens Elout uit. Zelfs een gedeeltelijk herstel van de provinciale soevereiniteit leidde volgens hem tot allerlei ‘pretensien en botsingen’ die de republiek zozeer geplaagd hadden en uiteindelijk tot haar ondergang geleid hadden: ‘Op die wijze zullen wij op dienzelfden, immers een gelijksoortige klip [de verdeeldheid die volgens tijdgenoten de Republiek kenmerkte] schipbreuk lijden.’⁶¹

De provinciale soevereiniteit was ook een belangrijk onderwerp van de eerste vergadering van de grondwetscommissie op maandag 27 december 1813 in een achterkamer van het huis van Van Hogendorp aan de Kneuterdijk.⁶² Van Maanen viel tijdens deze eerste vergadering Van Hogendorps voorstel om het provinciale gezag op prerevolutionaire wijze te organiseren aan met het argument dat dit ‘wrijvingen’ zou kunnen opleveren met het centrale bestuur. Ook verzette hij zich tegen Van Hogendorps principe dat alle staatsorganen ‘als van ouds’ georganiseerd dienden te worden. Van Maanen stelde voor om alleen wat goed was of tenminste onschadelijk, over te nemen van het oude bestel. Verder stelde hij dat het onmogelijk was om de oude Staten wederom bijeen te roepen. Volgens Van Maanen waren de federatieve en republikeinse denkbeelden die de Schets ademden onverenigbaar met de soevereine regering van een vorst. Röell viel Van Maanen bij door te stellen dat Van Hogendorps opvatting dat de staat ‘als van ouds’ georganiseerd diende te worden problematisch was, aangezien niet duidelijk was of hiermee het landsheerlijk bestel van voor de Opstand of de constitutie van de Republiek der Verenigde Provinciën bedoeld werd. Van Maanen en Röell ontkenden met hun kritische opmerkingen, kortom, niet de geldigheid van de historische argumentatie van Van Hogendorp, maar nuanceerden en problematiseerden die wel.⁶³

Ook keerde Van Maanen zich tegen het idee van een op provinciale grondslag georganiseerde adel aangezien de provincies niet meer soeverein waren. ‘Provinciale adel of ridderschap zoude thans waarlijk eene bespottelijkheid zijn (sit venia verbo), nu de provinciale administratiën (...) geen schijn of schaduw zullen behouden van de voormalige Provinciale Staten.’⁶⁴ Ook het idee dat de adel het platteland in de Provinciale Staten zou kunnen vertegenwoordigen, zoals Van Hogendorp voorstond, zou in de ogen van Van Maanen en Röell het platteland ‘tot den staat der Middeleeuwen’ terugbrengen.⁶⁵ Ten slotte pleitte Van Maanen voor een uniforme reglementering van de provinciale bestuursstructuur, terwijl Van Hogendorp de interne structuur aan de provinciën zelf wilde overlaten. Van Maanen dacht en handelde hiermee in de geest van de uniforme napoleontische staat. Tevens weigerde hij concessies te doen aan commissieleden die pleitten voor een herstel van de juridische pluriformiteit van de oude Republiek. Hij stelde zich volledig

achter de uniforme rechterlijke organisatie die tijdens de Inlijving onder zijn leiding ingevoerd was.

De raadpensionaris

Een volgend belangrijk discussiepunt in de commissie betrof het voorstel van Van Hogendorp voor het instellen van een 'raadpensionaris'. Deze raadpensionaris bekleedde in Van Hogendorps Schets een belangrijke functie in het politiek bestel, namelijk die van voorzitter van de Staten-Generaal. De naam 'raadpensionaris' deed herinneren aan de belangrijke post van raadpensionaris van Holland tijdens de oude Republiek van voor 1795 en de gelijknamige presidentachtige functie onder Schimmelpenninck in 1805. Het opnieuw instellen van de raadpensionaris zou volgens Van Hogendorp een voortzetting zijn van een oude Nederlandse staatkundige traditie, met als enig verschil dat deze niet, zoals destijds op provinciaal niveau, maar voortaan op landelijk niveau zou functioneren. De functie was van groot belang voor Van Hogendorp omdat hij zichzelf als eerste bekleeder van de post zag. Het idee stuitte echter op grote weerstand in de commissie. Door de zwaarte van de post zou de raadpensionaris wel eens een contramacht van de koning kunnen worden, zo vreesden sommige commissieleden. Na een lange discussie werd in de vergadering van 5 januari 1814 het voorstel van Van Hogendorp weggestemd en besloot de commissie tot de instelling van slechts een voorzitter van de Staten-Generaal met beperkte bevoegdheden.

Van Maanen keerde zich tegen het voorgestelde raadpensionariaat met het argument dat dit een staatkundige innovatie zou zijn. Hij verzette zich tegen Van Hogendorps opvatting dat het instellen van een raadpensionaris slechts het overbrengen van een functie van provinciaal niveau uit de oude Republiek naar het nationale niveau in het nieuwe koninkrijk zou inhouden. Hij merkte op dat 'er van de voormalige zeven Provinciën maar twee waren, namentlijk Holland en Zeeland, alwaar de naam en functiën van Raadpensionaris bekend waren, en dierhalven het daarstellen van dien post bij de Staten Generaal niet eene verandering der plaats van dien Hoogen Amptenaar, maar eene geheele nieuwigheid zijn zoude'.⁶⁶ Van Maanen was het niet met Van Hogendorp eens omdat deze zich volgens hem op een niet-bestaande nationale traditie baseerde. Van Maanen erkende hiermee impliciet de geldigheid van het beroep op het nationale verleden als argument voor de inrichting van de nieuwe staat. Als volleerde windvaan paste Van Maanen zich aan de tijdgeest aan.

Röell keerde zich om andere redenen tegen een sterke raadpensionaris: hij vreesde dat deze functionaris in de toekomst een rivaal zou kunnen worden van de koning. Hij onderbouwde zijn mening door te wijzen op de recente geschiedenis van Nederland. De oorzaak van de rampspoed van de afgelopen jaren, waarmee hij de instabiliteit en uiteindelijk het formele verlies van de

Nederlandse onafhankelijkheid in 1810 bedoelde, lag volgens hem – in overeenstemming met de *communis opinio* – in de interne verdeeldheid. Hoewel hij op de korte termijn dankzij de eendracht die kort na de val van het Keizerrijk heerste, geen gevaar dachtte, zou de mogelijke rivaliteit tussen de raadpensionaris en de koning in de toekomst kunnen leiden tot nieuwe instabiliteit en nationaal verval. Hij schreef ‘dat hij in de eerste tijden, door de zo algemeen gunstige gezindheid der Natie, die gevaarlijke gevolgen wel niet vreest, maar dat men zig altijd ook de mogelijkheid van trouble tijden moet voorstellen’.⁶⁷ Omwille van de nationale eenheid die nationaal herstel mogelijk zou kunnen maken, moest de koning geen in de constitutie ingebouwde rivalen ‘met eenen invloed, gelijk dien van Oldenbarnevelt’ hebben.⁶⁸ De windvanen maakten, kortom, handig gebruik van de roep om eendracht die de publieke opinie na november 1813 domineerde, om de voorstellen van Van Hogendorp te torpederen.

De staatskerk

Een ander onderwerp waarbij de visie van de oude regenten botste met die van de voormalige bonapartisten Van Maanen, Röell en Elout was de positie van de hervormde kerk. De commissieleden Van Lynden van Blitterswijk en Lampsins pleitten in de commissievergadering van 31 januari 1814 naar het voorbeeld van de oude constitutie voor de herinvoering van het hervormde geloof als ‘heersende kerk’. Zij meenden dat de hervormde kerk als staatskerk paste in de Nederlandse historische traditie. De gelijkheid van alle godsdiensten was in hun ogen een Frans revolutionair importproduct dat zijn oorsprong vond in religieuze onverschilligheid. Röell, Van Maanen en Elout keerden zich evenwel fel tegen deze opvatting. Zij vonden dat de grondwet in de eerste plaats de gelijke rechten van de burgers van alle gezindten diende te benadrukken. Hoewel Van Hogendorp tegen een constitutioneel vastgelegde staatskerk was, vond hij de voorstellen om de gelijke religieuze rechten voorop te stellen ook weer te ver gaan: ‘dezelve ademen, zijnes oordeels, te veel eenen philosophes geest, hetwelk hij voor bedenkelijk houdt, in eenen tijd, waarin de driften op het stuk van de regeeringsbeginzelen nog gaande zijn’. Verdraagzaamheid was volgens Van Hogendorp zo vanzelfsprekend dat zij niet in de grondwet hoefde te worden opgenomen.⁶⁹

Röell verzette zich tegen opname van een staatskerk in de constitutie op historische, rationele en politieke gronden. Het idee van een staatskerk maakte volgens hem geen deel uit van de Unie van Utrecht (1579), maar diende veeleer als een afwijking van dit verdrag beschouwd te worden. Het uitsluiten van anderen op grond van hun godsdienst bij het verkrijgen van ambten was in de ogen van Röell pas een latere ontwikkeling, die zich niet verdroeg met de oorspronkelijke grondslagen van de Republiek der Verenigde Provinciën. Daarnaast was de tijdgeest te verlicht geworden om zich een

oordeel aan te matigen over het geweten van een ander. Ten slotte zou door het invoeren van een staatskerk in de constitutie volgens Röell ‘nieuwe zaden van misnoegen en tweedragt in den grond gelegd wierden’.⁷⁰ Van Maanen maakte zijn commissiegenoten duidelijk dat hij zich achter Röell schaarde. Hij was het oneens met Van Hogendorps opvatting dat religieuze diversiteit gemeengoed geworden was. Zeker onder de geestelijkheid leefde dit ideaal volgen Van Maanen niet. Hij pleitte daarom evenals Röell voor het benadrukken van burgerrechten op het gebied van het geloof. Van Maanen beschouwde de godsdienst als een strikt private aangelegenheid.

Het behoud van de napoleontische erfenis

De constitutie die op 29 maart 1814 door de Vergadering van aanzienlijken werd goedgekeurd, leek in uiterlijke vorm veel op de Schets van Van Hogendorp. De typische historiserende benamingen die het Nederlandse staatsbestel tot op heden kent, vinden veelal hun oorsprong in de Schets van de oud-pensionaris van Rotterdam. Tijdens de commissievergaderingen van december 1813 tot en met maart 1814 was het Ontwerp evenwel op een aantal belangrijke punten omgebogen in centralistische richting. De namen en de symbolentaal waren afkomstig van het oude republikeinse bestel, maar achter deze oude namen ging de revolutionaire en napoleontische eenheidsstaat schuil. De ‘windvanen’ Van Maanen, Röell en Elout waren in hoge mate verantwoordelijk voor de ombuiging. Hun stond niet zoals Van Hogendorp een verbeterde versie van de oude prerevolutionaire constitutie voor ogen, maar zij wilden de erfenis van de Bataafse Revolutie en de Napoleontische tijd inpassen in de Nederlandse historische traditie. De Revolutie diende in hun ogen genationaliseerd te worden. Zij hadden er zoals boven beschreven voor gezorgd dat de soevereiniteit van de Provinciale Staten, de raadspensionaris en de staatskerk in het restauratieve ontwerp van Van Hogendorp in napoleontische zin omgebogen werd. Symbolisch voor deze napoleontische invloed op de nieuwe constitutie was dat Van Maanen op 29 maart op de notablenvergadering de ontwerp-constitutie toelichtte en niet de op die dag door jicht geplaagde Van Hogendorp.

Het succes van de voormalige bonapartisten kan deels verklaard worden uit de steun die zij van de soeverein vorst kregen. De invloed van Willem I, die in hoge mate hun ideeën deelde, mag evenwel in die eerste maanden van het Restauratieregime niet overschat worden. De eerste maanden zou Willem nog voorzichtig opereren om de zojuist verworven positie niet op het spel te zetten.⁷¹ Een opstelling die hem overigens sterk aangeraden was door zijn moeder Wilhelmina van Pruisen.⁷² Het was voor een groot deel aan de windvanen te danken dat de gecentraliseerde eenheidsstaat in die mate de omwenteling van 1813 overleefde.⁷³ Juist dankzij de grote bestuurservaring die de windvanen in de jaren 1795-1813 hadden opgedaan, hadden zij

overzicht over mannen die in voorafgaande decennia aan de politieke zijlijn stonden.

Het interessante aan de argumentatie van de windvanen in de grondwetscommissie van 1814 is dat deze aansloot bij het nieuwe historiserende Restauratiediscours. De ideeën van Van Maanen, Elout en Röell over het politieke bestel bleven na de omwenteling van 1813 grotendeels dezelfde, maar de manier waarop zij deze inkleedden veranderde met de politieke cultuur mee. Zoals Tartuffe zijn ware aard verhulde, zo verpakten de windvanen hun napoleontische staatsvisie in de taal van de Restauratie. Van Maanen, Elout en Röell verzetten zich niet tegen de historische argumenten van Van Hogendorp. Hun tactiek was juist om aan te tonen dat veel van Van Hogendorps voorstellen geen basis hadden in de nationale geschiedenis maar historisch klinkende innovaties waren. Een andere strategie was het problematiseren van het nationale verleden: als Van Hogendorp ‘als vanouds’ schreef, bedoelde hij dan hiermee het landsheerlijke verleden van voor de Opstand of het Republikeinse bestel van daarna? Een derde tactiek ging uit van de stelling dat niet alles wat oud was per definitie behouden of hersteld diende te worden, alleen wanneer datgene goed of in ieder geval niet schadelijk was.

Een dergelijk mechanisme – het overnemen van het historiserende discours van de Restauratie door voormalige *imperiaux* – zagen we ook al in de taal van de adhesiebetuigingen. De windvanen bleken uitstekend in staat om zich aan een veranderende politieke cultuur aan te passen en daar mede vorm aan te geven. De historiserende politieke cultuur van het Restauratietijdvak was dan ook niet alleen te danken aan de invloed van émigrés en patriciërs uit het Ancien Régime, maar werd ook bevorderd door de voormalige napoleontische bestuurders. Een ander mechanisme van de windvanen was het gebruik van het eenheidsargument om de voorstellen van Van Hogendorp met betrekking tot de Provinciale Staten, de raadpensionaris en de staatskerk te bekritisieren. De windvanen maakten uitstekend gebruik van de taal van de eendracht om de centrale eenheidsstaat, voor 1814 vooral gezien als het kind van de patriotse partij, te nationaliseren en algemeen geaccepteerd te krijgen.

Politieke moderatie

De politieke mentaliteit van Pasquier werd beheerst door het streven naar stabiliteit als het hoogste staatsprincipe. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de wanhoopskreet in zijn politieke testament, dat hij vlak voor zijn dood schreef: ‘insensés, leur dirais-je, vous dormez au pied de Vésuve!’⁷⁴ Deze kreet maakt duidelijk hoezeer Pasquier sinds de traumatische dood van zijn vader onder de guillotine en zijn eigen ontsnapping van hetzelfde lot in 1794, bevangen was door een panische angst voor de Revolutie. Pasquier had continu het gevoel aan de voet van de Vesuvius te leven. Zijn hele politieke leven was erop

gericht om een nieuwe vulkaanuitbarsting, een nieuwe revolutie, te voorkomen.

Het herstel van vrede en stabiliteit was volgens Pasquier dan ook de voornaamste taak van het Restauratieregime en zijn belangrijkste bron van legitimiteit: 'Elle [de Bourbonmonarchie] reparaissait, non environnée de gloire, puisque pas une victoire depuis de vingt ans n'avait été remportée par elle ni en son nom, mais apportant le bienfait d'une paix nécessaire. Paix extérieure, paix intérieure, voilà ce que tout le monde attendait d'elle.'⁷⁵ Pasquier schaarde zich achter het herstel van de Bourbons omdat dit in zijn ogen de beste garantie bood voor de stabiliteit in het postnapoleontische Frankrijk. Het dynastieke recht van de Bourbons om over Frankrijk te heersen speelde bij hem een ondergeschikte rol als argument om 'la branche aînée' te steunen. Pasquier vond dat de legitimiteit van het Restauratiebewind op drie pijlers gevestigd diende te worden: politieke moderatie, een goede rechtsbedeling en een sterke uitvoerende macht.

Politieke moderatie was de eerste pijler van Pasquiers streven naar stabiliteit. De stabiliteit werd in zijn ogen zowel ter linker- als ter rechterzijde van het politieke spectrum bedreigd:

Le gouvernement était fondé à demander les pouvoirs nécessaires pour assurer le bon ordre et pour réprimer les passions déchaînées; mais pour être juste, il aurait fallu oser dire que les troubles pouvaient tirer leur origine de côtés différents, que même depuis deux mois, si des cris séditieux, si des actes répréhensibles pouvaient être reprochés aux hommes de la Révolution, aux partisans de la république ou de l'Empire, les violences exercées avec le plus d'audace et de la manière la plus coupable émanaient presque toutes du parti royaliste.⁷⁶

De belangrijkste politieke tegenstelling voor Pasquier was niet die tussen revolutionairen en royalisten maar die tussen degenen die hun ideologische principes boven maatschappelijke stabiliteit lieten prevaleren en zij die dit niet deden. Pasquiers discours van de moderatie maakte gebruik van twee tegenstellingen om de strijd tussen gematigden en extremisten aan te duiden: de tegenstelling tussen passies en beheersing, en tussen rede en fanatisme.

Op veel verschillende plaatsen in Pasquiers correspondentie, toespraken en mémoires treft men de term 'passies' aan. Pasquiers denken en handelen was gericht op het voorkomen van een 'ongebreidelde' en 'ontketende' loop der passies. Pasquier beschreef in zijn *Mémoires* hoe hij Lodewijk XVIII adviseerde met zijn tweede intocht in Parijs te wachten tot de laatste resten van het imperiale leger uit de stad vertrokken waren om de soldaten niet onnodig te provoceren en 'calmer les têtes'.⁷⁷ 'Calmer les têtes' zou als het motto van het denken en handelen van Pasquier beschouwd kunnen worden. Zo

rechtvaardigde hij de repressieve maatregelen van het kabinet-Talleyrand in het najaar van 1815 in termen van een strijd tegen de passies.⁷⁸ Het ultraroyalistische Kamerlid De Bonald werd door zijn politieke tegenstander Pasquier geïdentificeerd als een man die beheerst werd door zijn passies: 'M. Bonald, le moins modéré de tous, le partisan le plus passionné de doctrines et de systèmes surannés.'⁷⁹ De pers, ten slotte, werd door Pasquier beschuldigd van het aanwakkeren van het vuur – een voorafschaduwing van de Vesuviusmetafoor – en het versterken van de driften.⁸⁰ De moderaat, daarentegen, werd in het Pasquiers discours gekenmerkt door zelfbeheersing.

Deze politieke taal van de passies was niet uniek voor Pasquier of zelfs voor de Franse Restauratie. Vanaf de Oudheid is een dergelijk discours immers al in de Europese ideeëngeschiedenis te vinden. Zestiende-eeuwse Franse parlementairen zagen het beheersen van passies als een van de belangrijkste eigenschappen van een goede magistraat.⁸¹ Maar de gebeurtenissen van de Revolutie en de napoleontische oorlogen hadden het oude discours opnieuw actueel gemaakt. Pasquiers obsessie met het beheersen van de passies hing samen met de traumatische gebeurtenissen tijdens de jaren van de Terreur. De terugkeer van de Terreur was voor hem een reëel gevaar dat tot iedere prijs vermeden moest worden.

Een tweede contrast waarin Pasquier de strijd tussen moderatie en extremisme goot was dat tussen de rede en verlichting enerzijds en het fanatisme anderzijds. Pasquier omschreef zijn eigen partij in de Chambre des Députés als de 'parti éclairé' en die van zijn politieke tegenstanders als de 'parti exalté'.⁸² De ontbinding van de door ultraroyalisten gedomineerde Kamer van Afgevaardigden, de *Chambre Introuvable*, in de zomer van 1816 wordt door Pasquier als een 'grand service à la cause de la raison et de la modération' verdedigd. De tegenstelling tussen rede en fanatisme is afkomstig van Verlichte denkers uit de achttiende eeuw. De omschrijving van ultraroyalisten als 'fanatici' of 'geëxalteerden' is een religieuze definitie van politieke tegenstanders waarbij geen scheiding werd aangebracht tussen religieuze en politieke overdrijving. Een dergelijke woordkeuze treft men ook aan bij leden van de Nederlandse Restauratie-elite. Tegenstanders van de politiek van matiging, zoals Willem Bilderdijk, werden beschuldigd van 'dweepzucht'. De gematigde Nederlandse elite, waartoe ook Van Maanen behoorde, beschreef zichzelf in termen van 'redelijkheid' en 'verlichting'. Het hoogste predikaat dat een lid van de Nederlandse elite kon krijgen was 'bedaard', dat een combinatie van matiging, rijp overleg en redelijkheid inhield, een kwaliteit die in de ogen van tijdgenoten doorgaans alleen bij mannen op leeftijd en van goede afkomst gevonden werd.

De moderatie die Pasquier voor ogen stond als weg naar stabiliteit en legitimiteit was door hem uitsluitend bedoeld als politiek project. Hij hield geen pleidooi voor het vergroten van de politieke invloed van de lagere sociale

klassen. Integendeel, zowel Pasquiers als Van Maanens denken was doortrokken van een diep wantrouwen ten opzichte van 'het gewone volk'. Veel van de rampen die beide landen de laatste jaren hadden doorgemaakt, waren in de optiek van beide mannen te wijten aan het onvermogen van de lagere klassen om zich te beheersen. In de brieven en mémoires van beide mannen rijst het beeld op van het volk als een wild dier, dat beteugeld diende te worden door een vaderlijke, maar vooral ook strenge staat. De ramp van de Honderd Dagen was in Pasquiers ogen dan ook grotendeels te wijten aan het door passies gedreven volk: 'Là [dans les rangs les plus élevés de la société], on pouvait comprendre les nécessités de la politique et se résigner à quelques sacrifices; mais à mesure qu'on descendait, les susceptibilités devenaient plus vives, plus tenaces.'⁸³ Tekenend voor Van Maanens denken over politieke participatie van de lagere sociale klassen was zijn verontwaardiging over het feit dat de koning een petitie had ontvangen die was ondertekend door 'kinderen en arbeiders'. 'Een dezer requesten is van eenige honderd teekeningen voorzien van lieden die *geen voets gronds* bezitten,' zo schreef de verontwaardigde gezagsdrager, die meende dat bezitlozen zich buiten iedere politieke discussie dienden te houden.⁸⁴

Naast het ontbreken van iedere vorm van sociale moderatie bij beide mannen, werd het denken van de Parijzenaar Pasquier ook nog gekenmerkt door een bijna racistisch aandoende afkeer van Fransen afkomstig uit de zuidelijke provinciën: 'Il y a dans les mœurs et dans le caractère des peuples méridionaux un certain fonds de férocité dont la civilisation triomphe difficilement et qui se manifeste par des actes violents, toutes les fois que les passions de la masse sont excitées.'⁸⁵ In zijn correspondentie met zijn ambtenaren duidt Van Maanen daarentegen juist de plattelandsbewoners aan als rustige en trouwe onderdanen die de maatschappelijke stabiliteit ondersteunen. De stadsbewoners, met name die in de Zuidelijke Nederlanden, ziet hij als zedeloze onruststokers die als gevolg van de Franse bezetting hun traditionele waarden verloren hadden en nu achter gevaarlijke ideologieën aanliepen: 'De Franschen hebben hunne zeden bedorven, het oude gebruik van leven doen veranderen, en het vertier in tafel en kleederen ingebracht. (...) *Dus de rust is hunne dood.*'⁸⁶

Opvallend is dat de term 'juste milieu' geen deel uitmaakt van het discours van de moderatie van Pasquier. Het 'juiste midden', de zoektocht naar een tussenweg tussen revolutie en de contrarevolutie om de maatschappelijke verdeeldheid te beëindigen, zou na 1830 een van de sleutelbegrippen worden tijdens de Julimonarchie. Emmanuel de Waresquiel meent dat de term 'juste milieu' tijdens de Franse Restauratie nauwelijks gebruikt werd.⁸⁷ Interessant is dat het 'juiste midden' in het Nederlandse Restauratiediscours juist wel een gangbaar begrip was. Van der Duyn omschreef bijvoorbeeld het beleid van de soeverein vorst ten aanzien van de windvanen als een 'juiste milieu'

tussen te weinige en te grote gestrengheid. Elout bekritiseerde de tweede schets van Van Hogendorp met de stelling dat de auteur de juiste middenmaat tussen heden en verleden overschreden had. Voor wat betreft de term 'juiste milieu' liep *la petite nation* voor op *la grande nation*.

Het recht

Politieke matiging was in de ogen van Pasquier evenwel niet de enige weg naar stabiliteit en het herstel van het legitieme bewind. Minstens even belangrijk waren een rechtvaardige rechtsbedeling en een daadkrachtige uitvoerende macht voor het herstel van het koninklijk gezag. Pasquier zag het recht om te beginnen als een van de voornaamste instrumenten om de legitimiteit van het Bourbonregime te herstellen. Zo formuleerde Pasquier het in ieder geval in een brief aan de procureur generaal van Grenoble: 'De tous les moyens propres à étouffer l'esprit de parti, le plus efficace est, sans contredit, une franche et impartiale justice.'⁸⁸ Pasquier beleed dit principe niet alleen met de mond, maar deed ook voorstellen hoe dit in de praktijk bereikt kon worden. In 1817 diende hij bij de koning een rapport in waarin hij voorstelde een vergaande professionalisering van de rechtsprekende macht door te voeren. Pasquier stelde het instellen van een heldere hiërarchie in de rechterlijke organisatie voor. Door het aflopen van een van tevoren bepaald parcours zou de professionaliteit onder de magistraten verhoogd worden. Kenmerkend voor de elementen van het Ancien Régime in het denken van Pasquier, was zijn pleidooi voor het opnieuw instellen van erfelijke ambten omdat dit – zoals bij de Chambre des Pairs – de onafhankelijkheid van de juridische macht ten goede zou komen. Typerend was ook dat Pasquier zijn voorstellen voor een hervorming van de juridische macht, 'la première de nos institutions', motiveerde met een beroep op het streven van de koning 'à réparer les tristes effets du passé et à soulager les maux présents'.⁸⁹

Pasquier was niet de enige die het recht zag als een belangrijk instrument voor het verkrijgen van stabiliteit en legitimiteit. In 1817 schreef de Académie des Sciences, Belles-Lettres et Arts van Lyon een prijsvraag uit. In een opstel moest antwoord gegeven worden op de vraag: quels sont les moyens à employer après une longue révolution, pour confondre tous les sentiments dans l'amour de la patrie et du Roi? Een van de prijswinnaars was de procureur-generaal van Grenoble. Hij stelde in zijn lange essay dat 'justice envers tous' het belangrijkste middel was om de stabiliteit in Frankrijk te herstellen. Een rechtvaardige rechtsbedeling diende volgens hem in plaats te komen van de partijstrijd die Frankrijk verscheurde. Door middel van het recht zou de nationale verzoening plaats kunnen vinden. De magistratuur was volgens hem dan ook het belangrijkste corps van de Restauratiestaat. Zij zou noch afhankelijk van de volkswil moeten zijn, noch slaafs de koning dienen. Het essay van de procureur-generaal getuigde van het zich bewust zijn van de

Franse magistratuur dat zij de sleutel tot het succes van de Restauratie in handen had.⁹⁰

De visie op de vestiging van de Restauratiemonarchie als de terugkeer van het recht werd ook in de kunsten uitgedragen. In het kasteel van Fontainebleau nabij Parijs bevindt zich een plafondschildering van Jean-Baptiste Regnault, die hij in opdracht van Lodewijk XVIII vervaardigde. Regnault kan als een artistieke windvaan beschouwd worden. In 1795 had hij nog het beroemde revolutionaire schilderij *La Liberté ou la Mort* geschilderd. In de schildering in Fontainebleau werd de terugkeer van de Bourbondynastie voorgesteld als een vrouwenfiguur die het zwaard van de wraak weglegt en de wetboeken hoog houdt.⁹¹ Door zichzelf te representeren als de terugkeer van het recht, onderscheidde de Restauratiemonarchie zich van de eerdere ideologisch gelegitimeerde revolutionaire regimes en het op militaire glorie gebaseerde Napoleontische Empire. De plafondschildering in Fontainebleau sloot goed aan bij de uit de Middeleeuwen daterende notie van de koning als de ‘bron van alle recht’.⁹² Pasquiers nadruk op de ‘eerlijke en onpartijdige rechtsbedeling’ als weg naar stabiliteit en legitimiteit werd uiteraard gedeeld door Van Maanen. Het denken van beide mannen was in essentie juridisch. Beiden waren bovenal dienaren van het recht. Het verschil tussen hen is dat Van Maanen vooral een product van de revolutionaire en bonapartistische rechtsoopvatting was. Pasquier daarentegen combineerde een napoleontische voorliefde voor een uniforme en hiërarchisch georganiseerde juridische macht met de eeuwenoude juridische traditie van de parlementen uit het Ancien Régime. Pasquier zag zich zelf als opvolger van de noblesse de robe die zich aan nieuwe tijden had aangepast. Een ander verschil was dat Pasquier het recht vooral zag als middel voor het verkrijgen van politieke stabiliteit, terwijl het recht voor Van Maanen een doel op zich was.

Een sterke uitvoerende macht

De derde pijler van het denken van Pasquier werd gevormd door de nadruk op een sterke uitvoerende macht als strategie om stabiliteit te bereiken. Deze opvatting werd verwoord in de *Mémoire détaillé sur les institutions politiques et constitutionnelles de la France* die Pasquier samen met Prosper de Barante op verzoek van Talleyrand in de nasleep van de Honderd Dagen in juli 1815 liet opstellen voor de geallieerde mogendheden.⁹³ Het memorandum begint met de stelling dat een terugkeer naar de instituties van het Ancien Régime, zoals voorgesteld door de ‘ware royalisten’, niet tot de mogelijkheden behoorde en ook niet wenselijk was. Pasquier neemt hiermee hetzelfde standpunt in als Van Maanen in de Nederlandse grondwetscommissie van 1814. De ‘oude constitutie’ bestond volgens Barante en Pasquier uit een stelsel van ongeschreven regels die gebaseerd waren op de ‘moeurs’ en ‘l’état social de la Nation’. De gewoonten waren door de revolutionaire en napoleontische

woelingen dermate veranderd, dat een herstel van het prerevolutionaire systeem onmogelijk was geworden. Net als Van der Duyn meende Pasquier dat men met zijn tijd mee moest gaan. En de post-Napoleontische tijd vroeg om een vertegenwoordigende en constitutionele regering.

De onverwachte terugkeer van Napoleon in maart 1815 had evenwel de zwakte van het bestel zoals zich dat in het voorjaar van 1814 had gevormd, aangetoond. Hoe diende een nieuwe Honderd Dagen voorkomen te worden? Een van de belangrijkste oorzaken van de catastrofe van de ineenstorting van de Eerste Restauratie was volgens minister Pasquier en secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken Barante het gebrek aan coördinatie tussen de ministers. De eerste oplossing die het memorandum dan ook aandroeg was de 'constitution du ministère dans un système d'unité et de solidarité'. Een versterkte uitvoerende macht zou in staat zijn alle noodzakelijke maatregelen te nemen om een hernieuwde revolutie te voorkomen. Dit verenigde ministerie diende gesteund te worden door 'la saine partie de la nation'. Belangrijk was ook de keuze van de lagere ambtenaren, die zowel verlicht als daadkrachtig dienden te zijn. Ten slotte werd het belang van een 'bonne composition de la Chambre des Députés' genoemd, waarmee de ambtsdragers een coöperatieve en gematigde Kamer bedoelden. Het idee van een versterking van en een grotere eenheid binnen de regering werd in opdracht van Pasquier uitgewerkt in een nota van 30 juli 1815. Ook hier werd de stelling geponeerd dat eenheid en solidariteit binnen de regering de beste garantie boden voor de politieke stabiliteit en het voorkomen van nieuwe revoluties: 'unité, responsabilité, solidarité' vormden de basis voor een nieuw regeringsmodel.

Pasquier zag de uitvoerende macht als apolitieke instantie in een gepolariseerde samenleving.⁹⁴ Hij past daarmee in de napoleontische traditie. Ook Napoleon had geprobeerd door middel van een sterke staat de politieke verdeeldheid van Frankrijk te neutraliseren. Pasquiers pleidooi voor een sterke en gecentraliseerde uitvoerende macht viel samen met zijn verdediging van het politieke midden. Deze houding was typerend voor zowel de Franse als de Nederlandse windvaan van 1815. De vele windvanen in de *Chambre des Pairs* waren dezelfde opvatting toegedaan.⁹⁵ Ook in de Nederlandse Restauratie zien we een dergelijke verdediging van de uitvoerende macht met een beroep op het politieke midden: 'Le plus grand obstacle que je rencontre pour ramener les esprits et les diriger vers le *centre* qui devrait être commun à tous, est dans notre système d'administration,' schreef de gouverneur van Oost-Vlaanderen in 1819 aan minister Van Maanen, doelend op het in zijn ogen onvoldoende gecentraliseerde en autoritaire karakter van het landsbestuur. Ook Van Maanen zag – in navolging van Napoleon – de centrale uitvoerende macht als een belangrijke factor voor de opheffing van politiek-ideologische tegenstellingen.

Naast de verdediging van de politieke matiging, de dominantie van de

uitvoerende macht en het herstel van het recht legden Restauratiebestuurders ook nadruk op het belang van de moraliteit – de ‘zedelijkheid’ in de Nederlandse context – voor de ambtsdrager.⁹⁶ Het herstel van de publieke en individuele moraliteit werd gezien als een belangrijk fundament voor de postrevolutionaire samenleving. Tijdens de Restauratie werden veel handboeken geschreven voor de toekomstige staatsman waarin de moraliteit als de sleutel werd gezien voor goed bestuur. Een voorbeeld hiervan is Joseph Droz, *Applications de la morale à la politique* (1825). In dit adviesboek leert Droz zijn jonge lezers dat zij zich bovenal moeten laten leiden door de moraliteit: ‘c’est la science première, c’est celle qui fait acquérir à l’esprit de la justesse et de l’étendue, au caractère de l’élévation et de la fermeté’.⁹⁷ De chaos en de terreur van de Revolutie waren volgens hem veroorzaakt doordat de Revolutie haar nieuwe samenleving wilde baseren op de notie van ‘de mensenrechten’. De Restauratiesamenleving diende daarentegen gebaseerd te zijn op de notie van de ‘plicht’, die weer voortvloeide uit de moraliteit. Als typisch exponent van de Restauratie meende Droz dat de abstracte principes van de revolutionairen gevaarlijke luchtkastelen waren gebleken. De ‘moraliteit van het gezond verstand’ daarentegen zou een Europa verenigen en helen. De verdeeldheid tussen enerzijds het religieus fanatisme van de contrarevolutionairen en anderzijds het filosofisch fanatisme van de revolutionairen, zou ermee opgeheven worden.

De onvermijdelijke minister en de grote justicier

Hoewel niet gespeend van ideeën, was het conservatisme van het Restauratiebestuur geen uitgewerkt filosofisch stelsel. De politieke ideeën van mannen als Van Maanen en Pasquier kwamen vooral tot uiting in de regeringspraktijk. Hoe brachten Pasquier en Van Maanen hun opvattingen over politieke matiging, een rechtvaardige rechtsbedeling en het primaat van de uitvoerende macht als minister van Justitie in de praktijk in de eerste jaren van het Restauratiebewind?

Bestuurlijke reconstructie

Tijdens de Eerste Restauratie van 1814 tot 1815 was Pasquier als directeur-generaal ‘Ponts-et-Chaussées’ verantwoordelijk voor het herstel van de Franse infrastructuur na de verwoestingen van de napoleontische oorlogen. Hij leidde daarmee de fysieke reconstructie van Frankrijk. Na de Tweede Restauratie zou Pasquier verantwoordelijk zijn voor de bestuurlijke reconstructie. Met zijn afzijdigheid tijdens het bewind van de Honderd Dagen had Pasquier zijn trouw aan de Bourbons bewezen. Tegelijkertijd behoorde hij tot de ervaren en capabele groep voormalige imperiaux die onder druk

van de geallieerden in juli 1815 aan de macht gekomen waren om een herhaling van de ‘adelaarsvlucht’ te voorkomen. Deze combinatie van ervaring en loyaliteit maakte Pasquier tot de ideale man om de interne reconstructie van het Restauratieregime te leiden. Pasquier kreeg zowel de portefeuille van Justitie als ad interim de post van Binnenlandse Zaken aangeboden. Dit gebeurde tijdens een korte koetsrit met Talleyrand aan de vooravond van de tweede intocht van Lodewijk XVIII op 8 juli 1815 in Parijs. De snelle val van het kabinet-Talleyrand in september 1815 voorkwam dat de post van Binnenlandse Zaken in dit kabinet door een andere minister werd ingevuld.

Door de gecombineerde portefeuille van Justitie en Binnenlandse Zaken verkeerde Pasquier in een unieke positie om de interne opbouw van het Tweede Restauratieregime te leiden. Hoewel de ambtsduur maar drie maanden besloeg, had Pasquier een beslissende invloed op de ontwikkeling van de Franse staat in deze periode. Zijn voornaamste steunpilaren waren zijn briljante secretarissen-generaal Guizot op Justitie en de eerder genoemde Barante op Binnenlandse Zaken. Beiden waren meer dan uitvoerende ambtenaren, want zij dachten ook actief mee over het te volgen beleid. Guizot en Barante maakten later deel uit van de groep van parlementariërs en politiek filosofen, de doctrinaires, die na 1830 onder de Julimonarchie de hoogste posten zouden gaan bekleden. Pasquier zorgde ervoor dat een andere bekende voormalige bonapartist en windvaan, Louis Molé, zijn oude functie als directeur-generaal Ponts-et-Chaussées kreeg.

Als minister van Justitie was Pasquier verantwoordelijk voor het zuiveren van de ambtsdragers en ambtenaren die tijdens de Honderd Dagen met het regime hadden gecollaboreerd. Ook nam hij personen die in de afgelopen maanden hun baan verloren hadden, weer in dienst. In zijn circulaire aan de prefecten probeerde hij de zuiveringen zoveel mogelijk te matigen. Na de Honderd Dagen – of om de term van Pasquier zelf te gebruiken ‘la catastrophe du 20 Mars’ – streefde hij met nog meer nadruk naar verzoening en moderatie, al waren strafmaatregelen noodzakelijk om eigenrichting te voorkomen: ‘L’impunité complète était impossible: si on ne faisait pas les exemples nécessaires, on laissait la porte ouverte à toutes les vengeances.’⁹⁸

Naast de juridische afrekening met de medewerkers van de Honderd Dagen, was Pasquier verantwoordelijk voor het herstel van het centrale gezag na de chaos die de onverwachtse terugkeer en tweede val van Napoleon had veroorzaakt. Pasquier onthief de commissarissen van het Gouvernement du Midi uit hun functie en herstelde de hiërarchie vanuit Parijs. Daarnaast moest hij een oplossing vinden voor de vele problemen met de openbare orde als gevolg van de bezetting van grote delen van Frankrijk door de geallieerde legers. De geallieerde troepen misdroegen zich of kregen het aan de stok met autochtone Franse militaire of civiele gezagsdragers. Met name de Pruisen, die op wraak zonnen voor de vernederingen die Napoleon hun had

aangedaan, waren in de ogen van Pasquier de grote boosdoeners. De vernietiging van de Jardin des Plantes in Parijs was volgens hem een voorbeeld van het 'zinloze geweld' van het Pruisische bezettingsleger. Ook ontstonden er veel conflicten tussen de Franse burgers en de geallieerde bezettingsmacht, die zelfs tot de arrestatie en deportatie van Pasquiers broer en Talleyrands neef hadden geleid.

Daarnaast reorganiseerde Pasquier een aantal staatsinstellingen. Het nieuwe kabinet kreeg overeenkomstig zijn adviezen een meer gecoördineerd karakter. De voorzitter van de ministerraad, Talleyrand, kreeg na de Honderd Dagen ook meer bevoegdheden dan zijn voorganger onder de Eerste Restauratie, Montesquiou, ooit had gehad.⁹⁹ Dankzij Pasquiers interventie kreeg de Conseil d'Etat, zijn oude werkgever, in het bestel van de Tweede Restauratie een belangrijkere positie dan onder de Eerste Restauratie. De Conseil d'Etat is dan ook een goed voorbeeld van de beoogde versterking van de uitvoerende macht zoals omschreven in het *Mémoire détaillé* voor de geallieerde mogendheden.¹⁰⁰ Verder pleitte Pasquier met succes bij de koning voor de instelling van een erfelijk Hogerhuis. De Chambre des Pairs, die Pasquier zag als de voortzetting van de oude prerevolutionaire parlementen, zou een intermediair lichaam tussen vorst en volk moeten zijn.¹⁰¹ Ten slotte benoemde Pasquier vele nieuwe prefecten, onderprefecten en magistraten die veelal een imperiale achtergrond hadden.¹⁰²

Pasquiers voornaamste taak als minister van Binnenlandse Zaken was de organisatie van nieuwe verkiezingen. Omdat de oude Chambre des Députés in diskrediet was geraakt als gevolg van de Honderd Dagen, was zij door de koning ontbonden. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven. Het doel van deze verkiezingen was het verkrijgen van een, volgens de blauwdruk van het *Mémoire détaillé*, 'bonne composition de la Chambre des Députés'. Om een voor de regering gunstige uitslag te garanderen, selecteerde Pasquier naar eigen inzicht betrouwbare voorzitters van de kiescolleges. Ook liet hij op 21 juli 1815, naar eigen zeggen onder druk van Talleyrand en Lodewijk XVIII, een circulaire uitgaan aan de prefecten, waarin hij hun toestond om twintig extra personen aan de kiescolleges toe te voegen. De bedoeling was aldus een gematigde meerderheid in de kiescolleges te garanderen. Pasquiers opzet mislukte echter. De Chambre Introuvable die in oktober 1815 bijeenkwam had een uitgesproken ultraroyalistisch karakter en was de regering vijandig gezind. De weerzin van deze Kamer tegen het gematigde en door windvanen gedomineerde kabinet-Talleyrand zou uiteindelijk een belangrijke oorzaak zijn voor de val van de regering en daarmee ook een einde aan Pasquiers korte maar invloedrijke eerste termijn als minister van Justitie maken. Hij werd als minister van Justitie opgevolgd door François de Barbé-Marbois en op Binnenlandse Zaken door Vincent de Vaublanc. Aangezien Pasquier gekozen was in het departement van de Seine werd hij na

zijn ontslag zelf ook lid van de *Chambre des Députés*. Tijdens de zittingen van deze *Chambre Introuvable* probeerde hij het ultraroyalistische geweld zoveel mogelijk te matigen. In het najaar van 1816 werd hij hiervoor door de koning beloond met het voorzitterschap van de Kamer.¹⁰³

Orde en recht

Pas nadat Pasquier zijn banden met Talleyrand had verbroken, werd hij voor de nieuwe voorzitter van de ministerraad, Richelieu, een acceptabel kabinetslid. Op 22 januari 1817 keerde hij als minister van Justitie terug in de regering. Het tweede ministerschap van Pasquier had veel meer een regulier karakter dan het eerste, dat vooral in het teken van de bestuurlijke reconstructie had gestaan. Pasquiers optreden als minister van Justitie in de jaren 1817 en 1818 had een zekere tweeslachtigheid, met zowel repressieve als rechtsstatelijke kenmerken.

Op basis van de wetgeving die door de *Chambre Introuvable* in het najaar van 1815 was aanvaard, vervolgde Pasquier met harde hand bonapartistische en revolutionaire complotten.¹⁰⁴ De bekendste en meest schadelijke hiervan voor de regering was de opstand van Lyon in het voorjaar van 1817. De opstanden waren het gevolg van een tekort aan graan en de voedselschaarste in het algemeen. De opstand die op 8 juni in Lyon uitbrak werd door de lokale legercommandant uitgelegd als een revolutie tegen de Bourbons en daarom hard neergeslagen. Aan Pasquier presenteerde hij de opstand veel ernstiger dan hij feitelijk was om zo zijn eigen rol positief te benadrukken. Lokale ultraroyalisten grepen de onrust aan voor een harde jacht op revolutionairen. Pasquier, afgaande op deze onjuiste informatie, eiste een onverzoenlijke vervolging van alle betrokkenen. ‘Schuldigen’ werden echter in zulke grote aantallen aangegeven dat het rechtssysteem verstopt raakte. Tientallen hoorden de doodstraf tegen zich eisen. Typerend voor Pasquier is echter ook dat hij zijn besluit herzag toen hij de ware toedracht van de ongeregelde heden begreep. In tegenstelling tot zijn eerdere aanwijzingen, verordonneerde hij de procureurs een om milde straf aan de betrokkenen bij het oproer op te leggen.¹⁰⁵

Pasquiers visie op de perswetten is een voorbeeld van de repressieve kant van zijn optreden. Hij verzette zich tegen het principe van de vrije pers die, zo meende hij, een gevaar vormde voor de stabiliteit van de staat. Het was ook de perswet die Pasquier in conflict bracht met de afgevaardigde Royer-Collard en daarmee met de groep centrumrechtse parlementariërs, de *doctrinaires*. Pasquier verzette zich tegen Royer-Collards voorstel om de berechting van persdelicten door middel van juryrechtspraak te laten geschieden. Pasquier meende dat persdelicten niet geschikt waren voor juryrechtspraak en prefereerde berechting door politierechters. In zijn verdediging van de perswet in de *Chambre des Députés* op 17 november 1817 haalde Pasquier direct uit naar Royer-Collard. De wet werd uiteindelijk in de *Chambre des Pairs* afge-

stemd.¹⁰⁶ De daaropvolgende breuk tussen de regering en de centrumrechtse doctrinaires, die ideologisch het dichtst bij de gematigde regeringslijn van ambtsdragers als Pasquier stonden, betekende een ernstige verzwakking van het Franse politieke midden.¹⁰⁷

Naast een meer autoritaire kant had het bestuur van Pasquier ook een rechtsstatelijke kant. Niet door meer politieke invloed voor bredere lagen van de bevolking, maar door een rechtvaardige rechtsbedeling, meende Pasquier dat het Restauratiebewind de steun van de Franse bevolking kon winnen. Het beste voorbeeld hiervan was de afschaffing van de *Cours Prévôtales*. Met het stabiel worden van de monarchie zou volgens Pasquier ook de rechtvaardiging voor deze speciale militaire rechtbanken verdwijnen. Na een groot onderzoek waaruit de ineffectiviteit van de Cours Prévôtales bleek, vond Pasquier steun bij de koning voor de afschaffing van deze rechtbanken.¹⁰⁸ Ook berispte Pasquier procureurs die in zijn ogen rechtszaken op politieke en niet op zuiver juridische gronden voerden.¹⁰⁹ Van Pasquiers voornemen om de rechterlijke organisatie te hervormen en te professionaliseren kwam in de praktijk weinig terecht. Zijn beoogde hervormingen zouden pas in de twintigste eeuw ingevoerd worden.¹¹⁰

De onvermijdelijke minister

Na het congres van Aken, waarvan de slotakte van 9 oktober 1818 het einde van de geallieerde bezetting van Frankrijk betekende, raakte de regering-Richelieu in zwaar weer. De verzwakking van de regering was evenzeer te wijten aan externe druk als aan interne onenigheid. Richelieu zocht oplossingen voor de afkalvende steun voor zijn regering door het sluiten van een alliantie met gematigde ultraroyalisten. Zijn grote tegenspeler in het kabinet, de favoriet van de koning Elie Decazes, stond juist voor een verbond met de opkomende liberalen. Pasquier, als belichaming van 'het centrum van het centrum', weigerde een alliantie met zowel links als rechts, en bleef een middenkoers volgen.¹¹¹ Het pamflet dat hij voor de verkiezingen van 1818 geschreven had, droeg de titel *Parisiens et royalistes, que voulez vous? Que faites vous? Où allez vous?* Hierin riep hij de Parijzenaars op om op gematigde regeringskandidaten te stemmen omdat zij de beste garantie boden voor vrede en welvaart in Frankrijk. In zijn *Mémoires* bekritiseerde Pasquier zowel de rechtse krachten die onder voorwendsel van liberale complotten 'despotische maatregelen' wilden invoeren als de revolutionairen die in naam van mooie ideologische begrippen als vrijheid en menselijkheid de sociale ondergang van Frankrijk bewerkstelligden. Beide 'extremismen' maakten in Pasquiers ogen een einde aan de politieke vooruitgang die de afgelopen jaren door moderatie was geboekt.¹¹²

Op 21 december 1818 diende Richelieu zijn ontslag in bij de koning. Dit betekende het einde van Pasquiers tweede termijn als minister van Justitie. In

november 1819 keerde hij opnieuw terug in het kabinet, dit keer als minister van Buitenlandse Zaken in de regering van Decazes. Deze benoeming had hij meer aan interne Franse politieke overwegingen te danken dan aan zijn expertise op dit terrein. Aan zijn terugkeer als minister in het kabinet van Desolles en Decazes dankte Pasquier de bijnaam ‘de onvermijdelijke minister’, die hem altijd zou blijven achtervolgen en de beeldvorming over hem ook na zijn dood zou blijven bepalen. Tijdens zijn ministerschap op Buitenlandse Zaken voerde Pasquier een minder principiële middenkoers dan tijdens zijn eerdere ministerschappen. Hij propageerde in 1819 zelfs een verbond met de ultraroyalistische partij omdat deze toen in de ogen van Pasquier een minder grote bedreiging voor de regering vormde dan de liberalen.¹¹³

Ondanks Pasquiers ouvertures naar de partij van de ‘fanatici’ en de ‘geëxalteerden’, bleven de ultraroyalistische leiders Villèle en Corbière hem wantrouwen. De val van het tweede kabinet-Richelieu en de ultraroyalistische machtsovername na de aanslag op de Duc de Berry betekende dan ook het voorlopige einde van Pasquiers rol in het centrum van de macht. Van 1821 tot 1830 hield hij zich als *Pair de France* in de politieke luwte. In zijn rol als Pair zou hij een niet-aflatende strijd, een ‘résistance amie’, voeren tegen de ultraroyalistische politiek van de regering van Villèle. Na de vestiging van de Julimonarchie in 1830 zou Pasquier opnieuw terugkeren in het centrum van de macht. Als laatste *Chancelier de France* en voorzitter van de Chambre des Pairs zou hij een van de beeldbepalende figuren van de Julimonarchie worden. Pasquier beschouwde het bestuur onder het huis van Orléans als een voortzetting van de politiek die in de eerste Restauratiejaren gevoerd werd. In zijn hoedanigheid als voorzitter van de Pairs zou Pasquier de berechting van de ministers van Karel x leiden. Ook hier zou zijn gematigde houding resulteren in een milde veroordeling van de laatste Restauratieministers. De revolutie van 1848, die een einde maakte aan de Julimonarchie, was een politieke omwenteling die de ervaren windvaan echter niet overleefde. Hoewel hij wel ontvangen werd door keizer Napoleon III, hield Pasquier zich afzijdig van het tweede Keizerrijk. Hij stierf in 1862 op 95-jarige leeftijd in Parijs.

De grote justicier

Van 7 december 1813, toen hij formeel de bevoegdheden van de Grand Juge opgedragen kreeg, tot 1842, toen hij ontslag kreeg, bleef Van Maanen vrijwel onafgebroken de belangrijkste juridische ambtsdrager in het Koninkrijk der Nederlanden.¹¹⁴ Als president van het Hooggerechtshof kreeg hij na de omwenteling van 1813 de verantwoordelijkheid voor de rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden. In de Zuidelijke Nederlanden viel deze tot september 1815 onder een aparte organisatie, die later met het Noordelijke departement werd samengevoegd. Op 26 september 1815 werd het ambt van minister van Justitie gecreëerd.¹¹⁵ Dit ambt zou Van Maanen tot

twee jaar na de troonafstand van Willem I in 1840 behouden. Van Maanens invloed reikte echter verder dan alleen het terrein van de justitie. Hij zou de belangrijkste en meest vertrouwde ambtsdrager van Willem I worden. Van Maanen kan beschouwd worden als het 'perpetuum stabile' van het Nederlandse Restauratieregime.

Net als Pasquier diende Van Maanen zich in de eerste jaren na de omwenteling bezig te houden met 'overgangsjustitie', de speciale rechtsmaatregelen verbonden met de regimewisseling. Maar anders dan Pasquier hoefde de grote justicier geen grootschalige zuiveringsmaatregelen te nemen. Wel was hij betrokken bij de herziening van een aantal politieke vonnissen uit de Bataafse en de Napoleontische tijd. Op 15 december 1813 werden de rechtszaken tegen deserteurs van het napoleontische leger vernietigd. Twee weken later werden ook alle vonnissen van de imperiale militaire rechtbanken vernietigd.¹¹⁶ Op 25 juli 1814 werden degenen die waren veroordeeld wegens hulp aan de Engelse invasie van 1809 op Walcheren in vrijheid gesteld.¹¹⁷ Ook de veroordelingen van marineofficieren voor medeplichtigheid aan de Brits-Russische invasie in Noord-Holland in 1799 werden vernietigd.¹¹⁸ De omwenteling van 1813 redde ter dood veroordeelden het leven doordat ze van de nieuwe machthebbers gratie kregen. Enkele vonnissen werden zelfs postuum ongedaan gemaakt.¹¹⁹

De herziening van de politieke vonnissen die onder voorgaande regimes uitgesproken waren, waar Van Maanen zelf ook aan meegewerkt had, laat zien dat iedere regimewisseling een eigen definitie van politieke misdaad had. Een patriottische heldendaad onder het ene regime is immers hoogverraad onder het andere en vice versa. De Nederlandse omwenteling van 1813 vormt hierop geen uitzondering. Van Maanen was een gewillig werktuig in deze omkering van de rechtsorde, net zoals hij dat was geweest na de omwentelingen van 1795, januari 1798 en juni 1798. Het zou evenwel niet terecht zijn Van Maanens optreden te bestempelen als opportunisme. Van Maanens handelen sinds 1795 laat immers een grote consistentie zien. Hij volgde de politieke veranderingen, maar garandeerde dat de nieuwe rechtsorde die met de omwenteling gepaard ging, gebaseerd bleef op vaststaande juridische principes.

Naast de justitiële maatregelen die specifiek met de omwenteling van 1813 verbonden waren, worstelde de grote justicier in de jaren 1815-1820 met dezelfde problemen als Pasquier in Frankrijk. Van Maanen werd net als Pasquier in zijn eerste jaren als minister van Justitie geconfronteerd met revolutionaire en bonapartistische complotten tegen de bestaande orde. Deze subversieve activiteiten waren grotendeels afkomstig van Franse bannelingen in het Koninkrijk. In een brief van 10 juli 1816 van 'un capitaine belge' aan Van Maanen werd hij in niet mis te verstane taal gewaarschuwd dat de rust in het jonge koninkrijk ernstig verstoord dreigde te worden door Franse bannelingen:

Ces officiers français, vrais tisons de discorde, non contents de vomir à loisir leurs exécration contre le gouvernement de leur patrie, et de jouir en paix de l'heureux asyle de cette hospitalière, toujours dominés d'une fureur aveugle, insinuent et répandent au loin et au large leurs coupables espérances de revoir encore ces belles contrées sous la domination d'un autre Napoléon, qu'ils adorent déjà comme un Dieu, et qu'avec emphase ils proclament leur Empereur, saluant ce nouvel idole comme un soleil levant devant lequel ils brûlent de fléchir le genou dans le délire du fanatisme le plus extravagant.¹²⁰

Volgens de anonieme briefschrijver verspreidden de voormalige napoleontische officieren en functionarissen hun 'vergif' tijdens wandelingen in het park of tijdens diners. Bij veel voormalige dienaren van de keizer in de Zuidelijke Nederlanden, die nu op 'half geld' waren gesteld, vonden de communicés van 'ce moderne aéropage militaire et révolutionnaire' volgens de gealarmeerde auteur een gewillig oor.

Bonapartistische en revolutionaire samenzweerders waren niet alleen te vinden te midden van het bredere publiek, maar ook in Willems eigen bureaucratie waren ze doorgedrongen. In hoofdstuk IV is de casus van de ambtenaar Manilius en zijn vermeende Fransgezindheid aan de orde geweest. Er waren echter nog meer Zuid-Nederlandse ambtenaren die wegens hun veelvuldige contacten met de Franse bannelingen ontslagen werden. Het rechtsstatelijke karakter van het Restauratiebewind bleek evenwel uit het feit dat de ontslagen ambtenaar het recht behield bij de rechter in beroep te gaan tegen zijn ontslag en een schadevergoeding te eisen.¹²¹

Ook de 'liberaux' vormden volgens Van Maanen en zijn ondergeschikten een bedreiging voor de stabiliteit van het Koninkrijk. Bij aanvang van de regeerperiode van Willem I was de term 'liberaal' een positief begrip geweest: Willem prees bijvoorbeeld nog Van Hogendorps Schets in december 1813 als het product van een 'liberale denkwijze'.¹²² Binnen enkele jaren had de term evenwel al een pejoratieve invulling gekregen. In de correspondentie van Van Maanen met zijn ambtenaren in 1819 en 1820 staan de liberalen voor 'subversieven', 'oproerkraaiers', 'Fransgezinden' en 'revolutionairen'.¹²³ De procureur-generaal bij het Hooggerechtshof Anthony Philipse adviseerde Van Maanen tegen een liberaal beleid als een gevaar voor de stabiliteit van de staat: 'Er zijn te veel slechthoofden, om nog alleen en altoos aan liberale principes gehoor te geven.'¹²⁴

Ook Van Maanens visie op de pers getuigde van weinig liberaliteit. Het journaal diende in zijn ogen door het staatsapparaat met alle kracht betuigd te worden 'omdat ik mij overtuigd houde dat de geheele maatschappij te gronde gaat, wanneer het aan boosaardige guiten vrijstaat om straffeloos den Koning en zijne daden en gouvernement te verguizen en ieder burger

te hoonen en te beledigen'.¹²⁵ Zo werden in 1816 de gevluchte redacteuren van het Franse tijdschrift *Le Nain Jaune réfugié* vervolgd.¹²⁶ Net als Pasquier, voerde Van Maanen geheel in de napoleontische traditie een repressief beleid ten aanzien van alle vormen van subversiviteit. De onderdrukking ervan diende volgens Van Maanen wel volgens strikte rechtsregels te geschieden.

De napoleontische mentaliteit van Van Maanen kwam ook tot uiting in zijn houding ten aanzien van de katholieke geestelijkheid. Het conflict tussen de Restauratieautoriteiten en de Zuid-Nederlandse katholieke kerk dateerde al van voor de vestiging van het Verenigd Koninkrijk. De bisschop van Gent, Maurice de Broglie, had geprobeerd het Verenigd Koninkrijk te saboteren met zijn verzet tegen de grondwet en de ambtseed. Hij werd gedreven door een heimelijke wens tot aansluiting van de Zuidelijke Nederlanden bij Restauratie-Frankrijk, een soort voortzetting van het Napoleontische keizerrijk met katholieke middelen. Veel katholieke geestelijken volgden De Broglie in zijn vijandigheid jegens het regime van Willem I, al deelden zij niet zijn ideaal van een samensmelting met Frankrijk.¹²⁷

Van Maanen verzette zich zonder enig compromis tegen de bevoorrechte positie die de katholieke kerk in de Zuidelijke provinciën van het koninkrijk voor zichzelf opeiste, ondanks de aansporingen daartoe van Zuid-Nederlandse ambtsdragers die een meer verzoenlijke houding voorstonden.¹²⁸ Onvermoeibaar bestreed Van Maanen de 'priesterlijke euvelmoed'. Het was Van Maanens vaste overtuiging dat 'rede' en 'verlichting' zouden triomferen over 'fanatisme', 'onverdraagzaamheid' en 'dweepzucht'. Het zou niet juist zijn deze houding te verklaren uit de papenhaat van een protestant of de arrogantie van een Noordeling ten opzichte van de Zuidelijke provinciën. Van Maanens houding ten aanzien van de Zuid-Nederlandse clerus volgde de lijn die hij sinds zijn procureurschap tijdens de Bataafse Republiek had volgehouden: een gelijke en strenge toepassing van de rechtsregels. Van Maanen wilde de relatie tussen kerk en staat zoals die in het napoleontisch concordaat van 1801 geregeld was, ook na 1815 voortzetten. In de visie van Van Maanen had het concordaat immers juridisch niet opgehouden te bestaan met de val van het Empire. Willem I had slechts de plaats van de keizer ingenomen in de Zuid-Nederlandse provinciën.¹²⁹ Volgens Van Maanen dienden de autoriteiten in de Zuidelijke provinciën streng op te treden tegen geestelijken die zich niet gehoorzaam betoonden aan hun soeverein:

En alzoo aan het min doorzichtig publiek te toonen, dat het gouvernement met een vasten tred deszelfs waardigheid weet staande te houden, en geenszins goedkeurt eenige lauwheid of traagheid in het handhaven der onderwerpelijke wetten, welke niet anders dan als eene onverschilligheid of als eene zwakheid zou kunnen worden beschouwd, en het nadeel na zich zoude sleepen, dat de geestelijkheid, door zich een kortstondige

zegepraal toe te schrijven, den geest van min kundige leeken bederft, en alzoo tot de verschrikkelijkste gevolgen kan aanleiding geven.¹³⁰

De napoleontische mentaliteit

De staatsopvatting van Van Maanen en Pasquier zou omschreven kunnen worden als die van de ‘autoritaire rechtsstaat’. Beide ambtsdragers beschouwden het primaat van de uitvoerende macht als essentieel voor de stabiliteit van de postnapoleontische staat en samenleving. In beider ogen dienden parlement en pers onderworpen te zijn aan de strenge regels van het staatsapparaat. Oproerkraaiers dienden streng bestraft te worden. Maatschappelijke onrust werd als het grootste gevaar voor het Restauratieregime gezien. Het hoogste doel van de Restauratiestaat was het garanderen van politieke stabiliteit. De obsessie met publieke orde moet gezien worden als een typisch kenmerk van de postrevolutionaire mentaliteit. De terugkeer van de onrust en chaos van het revolutietijdperk diende coûte que coûte voorkomen te worden.

Van Maanen en Pasquier maakten evenwel een groot onderscheid tussen hun autoritaire – of in hun eigen woorden ‘verlichte’, ‘gematigde’ of ‘redelijke’ – staatsopvatting en wat zij ‘le pouvoir despotique’ noemden.¹³¹ Hoewel het volgens beiden noodzakelijk was dat de uitvoerende macht het primaat had, diende de staat deze macht uit te oefenen volgens vaste rechtsprincipes, vastgelegd in een constitutie. Van Maanen en Pasquier beschouwden zich zelf als dienaren van het recht. Wanneer de staat omwille van het algemeen belang zijn burgers vrijheden ontzegde, dan diende dit in de ogen van beiden te gebeuren volgens de geschreven rechtsnormen die zonder aanzien des persoons toegepast moesten worden. Ook hadden de betroffenen het recht om in beroep te gaan tegen de beslissingen van de autoriteiten. Verder meende Van Maanen dat de rechtspraak – in ieder geval in theorie – autonoom diende te zijn, gevrijwaard van politieke inmenging.¹³² Ten slotte meenden beide functionarissen dat ook de macht van de Restauratiestaat zijn grenzen had. Dit besef van de grenzen van de staat wordt duidelijk uitgedrukt door Van Maanens vriend en collega Röell met zijn stelling dat ‘hij het voor walgelijk [houdt], dat een centraal bestuur, om zo te zeggen tot in de kleinste hoekjes van de huizen der ingezetene regeere’.¹³³

Deze autoritaire staatsopvatting vond haar oorsprong in het napoleontische bestuur, gekenmerkt door een autoritaire gezagsuitoefening die evenwel rationele doeleinden nastreefde en – in principe – een uniforme toepassing van het recht voorstond. Zowel Pasquier als Van Maanen had uitgebreide ervaring in het napoleontische bestuursapparaat; de instrumenten die zij gebruikten om de orde te handhaven waren ten tijde van het Empire ontwikkeld. Beiden zouden hun ervaring meenemen in het nieuwe Restauratiebewind. Door de hoge mate van personele continuïteit tussen het Empire en de

Restauratiemonarchie, bleef de napoleontische staatsmentaliteit en praktijk na de omwenteling van 1813-1815 in het Restauratiebestuur voortleven. Het principe en de praktijk van de autoritaire rechtsstaat gekoppeld aan politieke matiging was de voornaamste erfenis van de windvanen van 1815. Het waren deze 'kleurloze' en technocratische windvanen – en niet de nostalgische émigrés, liberale parlementariërs, fanatieke katholieken, revolutionaire samenzweerders of rellerijsche journalisten – die het bestel van de vroege Restauratie bepaalden.

De term 'autoritaire rechtsstaat' verdient de voorkeur boven de typering 'liberale politiestaat', die onlangs door Van Zanten naar voren is gebracht om het typische karakter van het Restauratiebestuur te duiden.¹³⁴ Pasquier en Van Maanen gingen uit van de gedachte dat een gelijke en rechtvaardige rechtsbedeling de basis was van de legitimiteit van het regime. Beide mannen geloofden in het primaat van de uitvoerende macht over de volksvertegenwoordiging en de noodzakelijke inperking van burgerlijke vrijheden op bijvoorbeeld het gebied van de pers omwille van de stabiliteit van de staat en de samenleving.¹³⁵ Van Maanens typering van de vergaderingen van de Tweede Kamer als 'het geschreeuw, gepraat en geschrift dier heethoofden' maakt duidelijk dat hij eerder een napoleontische dan een liberale visie op de rol van het parlement in het politieke bestel had.

Conclusie: de principes van de Restauratiebestuurder

De Groningse historicus en geschiedfilosoof Frank Ankersmit omschreef in een opstel over François Guizot en Alexis de Tocqueville de Restauratie als een politieke cultuur gekenmerkt door de paradox van de 'principiële principeloosheid'. Hij bedoelde hiermee dat 'les hommes politiques' van het Restauratieregime uit beginsel hun politieke handelen niet baseerden op hooggestemde idealen maar dat zij hun beginselen aanpasten aan bestaande omstandigheden. 'Er ontstond nu namelijk een voordien nooit formeel erkend politiek domein waarbinnen het marchanderen over de hoogste en meest fundamentele politieke principes niet alleen mogelijk maar zelfs aanbevolen werd, en waarin dat ook alleen maar aanbevolen *kon* worden, omdat en voor zoverre dat onderhandelen toch steeds gebonden bleef aan die "principes van de principeloosheid", aldus Ankersmit.¹³⁶ Ankersmits typering van de Restauratie is door andere historici overgenomen.¹³⁷ Hoewel hij zijn concept preciseerd door te stellen dat het hier om meer dan alleen simpel opportunisme gaat, is het de vraag of 'principiële principeloosheid' een goede beschrijving is van de mentaliteit van staatsmannen als Pasquier en Van Maanen. Zij zouden zich waarschijnlijk erg beledigd hebben gevoeld door een dergelijke typering.

In dit hoofdstuk is een poging gedaan om aan de hand van de voorbeelden van Pasquier en Van Maanen aan te tonen dat de Restauratie-elite wel degelijk beginselen had. Hoewel zij loyale onderdanen van respectievelijk het huis van Oranje en Bourbon waren, werden beiden niet in de eerste plaats gedreven door legitimisme. Het denken van deze *hommes politiques* was er primair op gericht om de diepe maatschappelijke scheuring die de Revolutie in Frankrijk en in de Nederlanden had achtergelaten, te helen. Zij streefden naar een nieuwe politieke en sociale stabiliteit in het kader van een constitutionele monarchie en geloofden dat die stabiliteit te verkrijgen was door middel van politieke moderatie, een rechtvaardige rechtsbedeling en een sterke uitvoerende macht.

Pasquier en Van Maanen verdedigden beiden het politieke midden. Vooral Pasquier legde veel nadruk op politieke moderatie. In zijn ogen ging de strijd in het postnapoleontische Frankrijk niet tussen revolutionairen en contra-revolutionairen maar tussen de gematigden enerzijds en de geëxalteerden anderzijds. Volgens Pasquier waren de overeenkomsten tussen ultraroyalisten en revolutionaire republikeinen groter dan de verschillen. Beide groepen konden hun 'passies' niet in bedwang houden. De gematigde partij liet zich volgens de Fransman juist kennen door een grote mate van beheersing. Daarnaast werden Pasquiers 'extremistische' tegenstanders gedefinieerd volgens de uit de achttiende eeuw stammende tegenstelling tussen 'verlichting' enerzijds en 'fanatisme' anderzijds. Zowel de 'ware royalisten' als de bonapartisten en revolutionairen waren volgens dit discours bevangen door een soort extreme geloofsijver met desastreuze maatschappelijke gevolgen. De cruciale term die de gematigde partij in de Nederlanden voor zichzelf reserveerde was 'bedaald', een woord dat in de vroege negentiende eeuw de hoogste graad van maatschappelijke erkenning aanduidde. Opvallend is ook dat het begrip 'het juiste midden' of de Franse variant 'juste milieu' wel tijdens de Nederlandse Restauratie door de gematigden werd gebruikt maar dat dit in Frankrijk pas na de revolutie van 1830 geschiedde.

Pasquier en Van Maanen verdedigden de Restauratiemonarchie evenwel niet alleen met het gebrek aan een fanatieke ideologie. De positieve legitimatie van de Restauratiemonarchie vonden beide juristen in hart en nieren in het recht. Het belang van het recht in het denken van de vroege negentiende-eeuwse staatsmannen kan niet genoeg benadrukt worden.¹³⁸ Zoals geïllustreerd door de plafondschildering in Fontainebleau, werd de Franse Restauratiemonarchie naar eeuwenoude traditie voorgesteld als de bron van alle recht. Pasquier legde in zijn ambtelijke notities bijzonder veel nadruk op de rol van het recht om de maatschappelijke scheuring te helen. Ook Van Maanens handelen is goed te verklaren vanuit zijn streven naar een uniforme en gelijke rechtsbedeling als leidend beginsel. Hoewel Van Maanen vele politieke meesters heeft gediend, is hij zijn meesteres vrouwe Justitia altijd

trouw gebleven. Van Maanen en Pasquier zagen zichzelf in de eerste plaats als dienaren van het recht.

Er zijn ook verschillen tussen de rechtsopvatting van Pasquier en die van Van Maanen. Van Maanen had een rechtsopvatting die bepaald was door de centralistische en uniformerende principes van de Revolutie. Voor Pasquier daarentegen was de Revolutietijd juist een verschrikking geweest. Pasquier greep na 1814 juist gedeeltelijk terug op de prerevolutionaire tradities van de Franse parlementen. Hij zag de Restauratie als een opnieuw aanknopen bij Franse rechtstradities van voor de Revolutie. Daarnaast kan Van Maanen meer nog dan Pasquier beschouwd worden als een dienaar van het recht in strikte zin. Juist omdat zijn doel een uniforme rechtsbedeling was, kon Van Maanen verschillende politieke meesters dienen.

Met dit hoofdstuk is een einde gekomen aan het onderzoek naar de windvanen en de omwentelingen van 1813-1815 in Frankrijk en Nederland. Vanuit verschillende gezichtspunten is naar dit vraagstuk gekeken. Achtereenvolgens zijn de gebeurtenissen, de instituties, de regeringspolitiek, de publieke opinie, de band tussen ambtsdrager en regime en ten slotte de individuele windvaan aan de orde geweest. In hoeverre heeft de keuze voor de 'windvaan' als onderzoeksthema een nieuw beeld van de vestiging van het Restauratieregime in Frankrijk en in de Lage Landen opgeleverd? Deze vraag wordt in het concluderende hoofdstuk beantwoord.