



**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.

## VIII Het ontbrekende beeld

### Een napoleontische constructie

#### *Gedenktekens*

Honderden passanten komen dagelijks langs het imposante monument voor de omwenteling op het statige plein 1813 in Den Haag. De meesten van hen zijn zich waarschijnlijk niet bewust van de betekenis van dit gedenkteken voor het herstel van Nederlands onafhankelijkheid na de val van het Empire.<sup>1</sup> De relatieve onbekendheid van het monument is tekenend voor de vergetelheid van de gebeurtenissen van 1813 bij het overgrote deel van de Nederlandse bevolking. Dit kan niet geweten worden aan de vorm ervan. Door zijn imposante grootte torent het monument hoog boven het plein uit. Bovenop bevindt zich een beeld van een maagd, die de Nederlandse natie representeert. Ze heeft de zeven pijlen van de zeven provinciën van de oude Republiek in haar handen. Naast haar zit de Hollandse leeuw die de herrijzende moed verbeeldt. Onder haar voeten liggen de verbroken ketenen van de Franse tirannie. Aan de stadszijde is het standbeeld van Willem I te vinden die de eed op de grondwet aflegt. Aan de zeezijde staan de standbeelden van het driemanschap: Van Hogendorp, Van der Duyn van Maasdam en Van Limburg Stirum. Aan weerszijde staan de verbeeldingen van de grondvesten van de Nederlandse staat: de godsdienst (biblia) en de geschiedenis (historia). In reliëf worden de ineenstorting van het napoleontisch gezag en de aankomst van de Prins van Oranje op heroïsche wijze afgebeeld.

Zoals alle monumenten, zegt dit monument meer over de tijd waarin het opgericht werd, rond 1860, dan over de tijd die het bouwwerk wilde gedenken. Aan de vestiging van het monument was een hevige politieke strijd voorafgegaan waarin zelfs doodsbedreigingen niet geschuwd werden. Het Oranjegezinde herdenkingscomité wilde de vijftigjarige herdenking van 1813 in 1863 aangrijpen om de onlosmakelijke band tussen Nederland, het huis van Oranje en het protestantse geloof op de voorgrond te plaatsen. De liberalen wensten echter, vijftien jaar na de grondwetswijziging van 1848, een minder orangistische interpretatie van de gebeurtenissen van 1813. Minister Thorbecke van Binnenlandse Zaken verzette zich tegen een herdenking van staatswege van de gebeurtenissen van 1813. Hij stelde dat het initiatief voor de herdenking uit de samenleving moest komen. De voorzitter van de libe-

rale vereniging Nut van 't Algemeen meende dat de rol van Van Hogendorp als liberaal *avant la lettre* bij de herdenking meer op de voorgrond zou moeten staan dan de bescheiden rol die het herdenkingscomité aanvankelijk voor ogen stond. Het uiteindelijke monument was naar goed Nederlands gebruik een compromis: Willem I en Van Hogendorp zijn op gelijke voet op het monument te vinden. Ook katholieken bekritiseerden de vereenzelviging van Nederland met het protestantisme die de herdenkers van 1813 aanvankelijk leken voor te staan. De plannen van het herdenkingscomité kwamen zelfs van protestantse zijde onder vuur te liggen. Het antirevolutionaire Tweede-Kamerlid Guillaume Groen van Prinsterer keerde zich tegen de juichstemming van het comité: 1813 betekende voor hem de consolidatie van de revolutionaire erfenis en dit was voor hem geen grond voor feestvreugde.<sup>2</sup> De felheid van de politieke strijd toonde echter wel aan dat in 1863 de herinnering aan 1813 nog springlevend was en nog altijd politiek actueel.<sup>3</sup>

Het uiteindelijke monument van 1813, dat in 1869 door koning Willem III onthuld werd, bevestigde de traditionele Nederlandse visie op de vestiging van het Restauratiebewind. In deze visie wordt de vestiging van de Oranjermonarchie enerzijds gezien als een nieuw begin in het Nederlandse volksbestaan en anderzijds als de terugkeer naar de prerevolutionaire vaderlandse traditie van de Republiek der Verenigde Provinciën. Het revolutionaire en napoleontische verleden heeft in dit historische beeld geen plaats. De vestiging van de Nederlandse Restauratiemonarchie zou het resultaat zijn van de samenwerking tussen de Oranjedynastie, verbeeld in het standbeeld van Willem I en de regentelite van de oude Republiek, uitgedrukt in de standbeelden van het driemanschap. In de afgelopen hoofdstukken is beargumenteerd dat dit beeld niet klopt. De vestiging van de Restauratiemonarchie was voor een groot deel het werk van de napoleontische bestuurselite. Er ontbreekt dan ook één beeld op het monument op Plein 1813: dat van Cornelis Felix van Maanen als de verpersoonlijking van de windvanen en hun rol bij de opbouw van het Koninkrijk der Nederlanden.

Na de val van de Restauratiemonarchie in 1830 zijn er in de Franse hoofdstad uiteraard geen monumenten meer opgericht die de gebeurtenissen in het voorjaar van 1814 herdenken. Het beeld van Hendrik IV op de Pont Neuf in Parijs, geplaatst in 1818, is de meest tastbare herinnering aan dit regime, dat op de vuilnisbelt van de Franse geschiedenis terecht is gekomen.<sup>4</sup> Eerder is beschreven hoe om politieke redenen na 1830 het historische beeld in stand is gehouden van de Restauratie als een tijd waarin de Bourbons en de oude adel hun prerevolutionaire privileges tevergeefs probeerden te herstellen. Het beeld dat Franse historici als Tulard van de Restauratiemonarchie hebben, is er vooral een van verval na de glorieuze Napoleontische tijd. De grote rol van de napoleontische elite bij de vestiging van die Restauratiemonarchie in Frankrijk wordt daarbij naar de achtergrond verdrongen.

*Koninkrijk van windvanen*

In deze studie is beargumenteerd dat beide Restauratiemonarchieën getypeerd kunnen worden als koninkrijken van windvanen. Een groot deel van de bestuurders van beide koninkrijken had deelgenomen aan de voorafgaande revolutionaire en napoleontische regimes. De Restauratiemonarchie zou tot op zekere hoogte dan ook beschouwd kunnen worden als een napoleontische constructie. In het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden had tussen 1814 en 1830 twee derde van alle Noord-Nederlandse staatsraden een ambt gehad ten tijde van het Koninkrijk Holland en de helft tijdens de Inlijving. Tien van de 29 Restauratiestaatsraden hadden ook al zitting gehad in de raad onder koning Lodewijk Napoleon. Voor Frankrijk geldt eenzelfde beeld. Tien van de achttien voorzitters van de secties van de Conseil d'Etat waren bijvoorbeeld lid geweest van de imperiale voorganger. Een verschil tussen de Nederlandse en de Franse casus is dat het aandeel windvanen in het bestuur van la grande nation meer meeschommelde met de politieke omstandigheden. Na de Honderd Dagen nam het aantal bestuurders met een imperiale achtergrond sterk toe. Na de ultraroyalistische machtsovername in 1820 nam het aandeel af, maar de windvanen verdwenen ook in het toenmalige ultraroyalistische Frankrijk niet helemaal uit het bestuur. Geconcludeerd kan worden dat Lodewijk XVIII en Willem I net als Napoleon een beleid van 'ralliement' voerden waarbij zij omwille van de politieke stabiliteit zo veel mogelijk mannen van verschillende achtergronden bij hun bestuur betrokken.

De belangrijke rol van de napoleontische elite bij de constructie van de nieuwe orde komt op het eerste gezicht het duidelijkst naar voren in Frankrijk. De voorheen dociele napoleontische senatoren sprongen in het voorjaar van 1814 in het vacuüm dat gecreëerd werd door de dreigende instorting van het Empire. Onder leiding van de aartswindvaan Talleyrand werd keizer Napoleon afgezet en een voorlopig bewind opgericht dat een grondwet ontwierp. De senatoren hoopten hiermee zowel anarchie te voorkomen als hun eigen positie en bezittingen in de nieuwe orde veilig te stellen. De Nederlandse napoleontische bestuurselite stelde zich aanvankelijk afwachter op. Het Nederlandse voorlopige bewind bestond uit een 'noyau van zuiveren': de oude patriciërs. Nadat een appel van Van Hogendorp op de oude regenten duidelijk had gemaakt dat een volledige terugkeer naar de prerevolutionaire situatie onmogelijk was geworden, werden echter steeds meer ambtsdragers uit de revolutionaire en Napoleontische tijd in het bestuur opgenomen. Vanaf de instelling van de grondwetscommissie op 21 december 1813 zouden de napoleontische bestuurders het voortouw nemen bij de constructie van de nieuwe staat.

De rite de passage van keizerlijk ambtenaar naar dienaar van de koning verliep in beide landen volgens drie stadia. In de eerste plaats brachten napoleontische bestuurders een adhesiebetuiging uit aan de nieuwe machtheb-

bers. Deze adhesiebetuiging was bij uitstek een ‘art de girouette’. De keuze van de juiste bewoordingen aan de juiste persoon op het juiste moment bepaalde de positie die de ambtsdrager in de nieuwe orde zou innemen. In hun adhesiebetuigingen maakten ambtsdragers een begin met de herschepping van het eigen verleden en daarmee ook met de heruitvinding van de eigen identiteit: de historische banden met het vorstenhuis werden benadrukt, het lijden tijdens de Revolutie op de voorgrond geplaatst, de bijdrage aan het napoleontische bestuur vergeten of in een gunstig daglicht geplaatst en de rol bij de terugkeer van de monarchie opgeklopt. Het tweede stadium werd gevormd door de eedaflegging. Door middel van de eed werd een nieuw verbond gesloten tussen de oude bestuurselite en de nieuwe monarch. Als beloning voor het overlopen en als middel om hun trouw te bevorderen kregen de bestuurders ten slotte eretekenen, zoals opname in de herstelde adelstand of het lidmaatschap van een ridderorde.

Betoogd is dat er verschillende succesvolle strategieën waren om de regimewisseling te overleven. Van Maanen behield een strikte neutraliteit terwijl hij achter de schermen tussen de partijen probeerde te bemiddelen. Pasquier liep in een vroeg stadium over naar de winnende partij terwijl hij naar buiten toe probeerde zijn eer hoog te houden. Typerend voor de windvaan van 1815 was dat hij zich uitstekend kon aanpassen aan de politieke cultuur van het nieuwe regime. Door tijdgenoten werd Van Maanen dan ook gezien als een ‘Tartuffe’, omdat hij zich net als de gelijknamige bedrieger uit het toneelstuk van Molière, anders voordeed dan hij was. In de Nederlandse grondwetscommissie van 1814 kleedden windvanen als Van Maanen hun verdediging van de revolutionaire en napoleontische gecentraliseerde eenheidsstaat in met argumenten uit de vaderlandse geschiedenis. De napoleontische bestuurders droegen hiermee bij aan de politieke cultuur in het Restauratietijdperk die sterk gericht was op de oudere vaderlandse geschiedenis. Uit bijvoorbeeld de taal in de adhesiebetuigingen blijkt dat veel napoleontische bestuurders, zelfs voordat het Empire daadwerkelijk gevallen was, plotsklaps een groot belang bleken te hechten aan hun antecedenten uit de verre middeleeuwse en vroegmoderne geschiedenis. Ook de archaïsche vorm van de adhesiebrieven in de eerste weken van april 1814 was geënt op het Ancien Régime.

## Parallellen

### *Vergelijkbare regimewisselingen*

Een vergelijking tussen Frankrijk en de Lage Landen in het begin van de negentiende eeuw ligt niet voor de hand. De verschillen tussen het gevallen Keizerrijk en ‘la petite nation’, die ternauwernood aan de politieke dood

als zelfstandig politieke entiteit was ontsnapt, zijn door historici meer benadrukt dan de overeenkomsten. De twee Restauratieregimes kennen bovendien verschillende historiografische tradities, waarbij de Nederlandse geschiedschrijving gedomineerd werd door een conciliante visie en de Franse historiografie tot op de dag van vandaag gekenmerkt wordt door een hoge mate van polarisatie. De systematische vergelijking in deze studie tussen de twee landen heeft opgeleverd dat beide Restauratiemonarchieën in de eerste jaren van hun bestaan echter veel meer op elkaar lijken dan tot nu toe is aangenomen. Deze overeenkomsten liggen zowel in de ontwikkelingen tijdens transitiejaren 1813-1815 als in het eindresultaat van de omwenteling, de Restauratiemonarchie.

Zowel het bewind van Lodewijk XVIII als dat van Willem I had zijn bestaan in de eerste plaats te danken aan de internationale situatie. Het Napoleontische Empire stortte niet in door een binnenlandse opstand, maar werd op de knieën gedwongen door een internationale coalitie van de Europese grote mogendheden. De Restauratie van de Bourbons en de Oranjes was niet mogelijk geweest zonder de steun van Engeland, het land waar beide koningen voorafgaand aan hun terugkeer, in ballingschap verkeerden. Nadat als gevolg van de ineenstorting van het keizerlijk bestuur een 'vacance du pouvoir' was ontstaan, werd in beide landen aanvankelijk een voorlopig bewind met een aristocratische signatuur gevestigd. Na de terugkeer van de oude dynastie kreeg de postnapoleontische reconstructie uiteindelijk een meer monarchaal karakter. Dit was tegen de zin en de verwachting van de leiders van het voorlopig bewind, de 'onderkoningen' Charles-Maurice de Talleyrand en Gijsbert Karel van Hogendorp, die al spoedig naar het tweede plan verdwenen.

In beide landen werd het politieke bestel tijdens het Restauratietijdvak gedomineerd door de monarchie. De Franse en de Nederlandse monarchie hebben op het eerste gezicht echter weinig gemeen. Waar de Nederlandse monarchie een noviteit was in de vaderlandse geschiedenis, kon de Franse monarchie bogen op een traditie die terugging tot de Frankische koning Clovis (465-511). Dit scherpe onderscheid is evenwel schijn. De monarchale traditie in Frankrijk was als gevolg van de Revolutie en het Empire vernietigd en diende in het voorjaar van 1814 opnieuw uitgevonden te worden. In beide landen vervulde daarnaast de grondwet, een erfenis van de Revolutie, een cruciale rol bij de vormgeving van de postnapoleontische monarchie. In de Nederlandse casus werd de Restauratiemonarchie gevestigd door de goedkeuring van de grondwet door notabelen en de eed van de soeverein vorst op de constitutie. De koningstitel nam Willem I met goedvinden van de grootmachten echter pas op 16 maart 1815 aan, onder dreiging van de onverwachtse terugkeer van Napoleon uit Elba. In Frankrijk legde Lodewijk XVIII om praktische en principiële redenen geen eed af op de Charte.

Ook in de omgang met de napoleontische institutionele erfenis zijn meer overeenkomsten dan doorgaans gedacht wordt. Het ogenschijnlijke contrast tussen enerzijds Willem I die zijn staat 'ab ovo' opbouwde en Lodewijk XVIII die slechts de lakens van het 'bed van Napoleon' hoefde te verwisselen, blijkt een vertekening van de werkelijkheid. De vergelijking van de Conseil d'Etat met de Raad van State maakt duidelijk dat Willem bij de inrichting van zijn staat naar zijn napoleontische voorgangers keek en dat Lodewijk juist belangrijke wijzigingen aanbracht in de napoleontische institutionele structuur. Ook werd duidelijk dat Willem en Lodewijk verschillend omgingen met de napoleontische erfenis. Waar de Staatssecretarie onder Willem I uitgroeide tot de 'papieren draaischijf' van de Nederlandse Restauratie, werd in Frankrijk de Secrétairerie d'Etat tijdens de Tweede Restauratie afgeschaft. In beide landen bleek evenwel dat niet de constitutionele structuren, maar de gebeurtenissen in de jaren 1813-1815, de periode van overgangspolitiek, bepalend waren voor de rol die de napoleontische instituties in het bestel van de Restauratie zouden gaan spelen. Hoewel de Franse centrale bureaucratie een oudere traditie had dan de Nederlandse, was er in beide landen een gelijksoortige kritiek op de instrumenten van de 'napoleontische despotie' die de val van Napoleon zelf overleefd hadden. In beide landen had deze kritiek echter nauwelijks effect op het voortleven van de napoleontische erfenis.

Typend voor de transitie van 1813-1815 in beide landen is de grote rol van individuen.<sup>5</sup> Zoals uit het voorbeeld van de Conseil d'Etat bleek, waren instituties die tijdens het Empire een belangrijke rol speelden, machteloos toen de vaste staatkundige structuren uiteenvielen. Politieke ideologieën waren in 1813 nog nauwelijks ontwikkeld. Eerder is door historici opgemerkt dat het politieke bestel van het tijdvak van de Restauratie gekenmerkt wordt door 'persoonlijke politiek'. Deze kwalificering is ook van toepassing op de overgang van Keizerrijk naar Restauratiemonarchie. Eigengereide staatslieden als Talleyrand en Van Hogendorp konden op eigen initiatief voor korte tijd de macht naar zich toetrekken zonder daartoe gemandateerd te zijn. Het persoonlijke karakter van de omwenteling komt tot uiting in het feit dat niet de paleizen of overheidsgebouwen, maar de woonhuizen van de voornaamste protagonisten de loci van de macht vormden tijdens de politieke transitie. De individuele factor Jicht, werkelijk of geveinsd, had ook effect op de loop der gebeurtenissen. De centrale rol van de adhesiebetuiging, de eedaflegging en de eretekenen, met de daarbij behorende noties van individuele eer en persoonlijke loyaliteit, maken duidelijk dat de verhouding tussen individuele ambtsdragers en het nieuwe staatshoofd bepalend was voor regimewisselingen in de vroege negentiende eeuw.

*Herinneren en vergeten*

De meest verrassende parallellen tussen beide regimes zijn te vinden op het gebied van het 'vergeten'. Het Franse Restauratiebewind wordt in de officiële historiografie gezien als een regime dat met harde hand de revolutionaire en napoleontische schaduwen probeerde uit te bannen, maar er uiteindelijk aan ten onder ging. Vrijwel alle historici benadrukken het belang van de Honderd Dagen als een scheidslijn. Voorafgaand aan de terugkeer van Napoleon zou de Franse Restauratie voor een beleid van verzoening hebben gestaan, om daarna een rücksichtsloze politiek van gedwongen vergeten uit te voeren. Hoewel niet ontkend kan worden dat de 'vlucht van adelaar' een grote invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het Restauratieregime, is in deze studie betoogd dat deze invloed ook weer niet overschat mag worden. Ook na de Honderd Dagen bleef de verzoenende politiek van het vergeten bestaan, zoals geformuleerd in de verklaring van Saint-Ouen van Lodewijk XVIII van 2 mei 1814 en in het elfde artikel van de Charte van 4 juni 1814.

De verzoenende politiek van het vergeten kwam in Frankrijk tijdens de Tweede Restauratie in toenemende mate onder vuur te liggen. Er was vanaf zomer 1815 binnen de Franse Restauratie-elite een strijd gaande om het oubli. Deze strijd werd op verschillende terreinen uitgevochten, zoals de amnestiewetgeving en de repressieve wetten die onder druk van de Chambre Introuvable in het najaar van 1815 tot stand kwamen. Maar ook in de onderdrukking van het semionafhankelijke ultraroyalistische Royaume du Midi streeden moderaten en 'ware royalisten' met elkaar. Hoewel de zuiveringen na de Honderd Dagen omvangrijk waren, bleef minister Pasquier de prefecten oproepen om toch vooral gematigd te zijn in de afrekening met diegenen die met de Revolutie of Napoleon hadden meegewerkt. Ook na Waterloo bleef het verzoenende vergeten deel uitmaken van de Restauratiepolitiek.

Het napoleontisch verleden werd in Nederland na 1813 niet vergeten en vergeven. De traditionele visie, onder anderen uitgedragen door Pieter Geyl en Johan Huizinga, is te veel gebaseerd op het beeld dat Willem I en de vroegste geschiedschrijvingen van de omwenteling uitdroegen met een duidelijk politiek doel: het bereiken van eendracht. Deze eendracht werd algemeen gezien als voorwaarde voor de terugkeer naar de welvaart en glorie van de Gouden Eeuw, maar vormde ook de belangrijkste legitimatie voor de vestiging van de Oranjemonarchie zelf. Carel van Hogendorp, aan wie een adellijke titel werd geweigerd, was er getuige van dat het verleden niet vergeten werd tijdens de Restauratie. Ook het napoleontische verleden van de ambtenaar Manilius werd opgerakeld toen hij van oppositionele activiteiten werd verdacht. Tijdens conflicten en spanningen werd gerefereerd aan het recente verleden. Aanklachten tegen bruut politioptreden gingen vergezeld van opmerkingen over het gedrag van politiefunctionarissen tijdens de Inlijving. Uit de archieven van justitie en politie blijkt dat Willem I een grote



angst had voor personen met bonapartistische sympathieën, in het bijzonder in zijn eigen ambtenarenapparaat. Niet het parlement of de pers, maar zijn eigen ambtenaren waren voor Willem in de eerste jaren van zijn bewind de oppositie die hij het meest vreesde.

Vanaf november 1813 werden kritische pamfletten gepubliceerd die zich verzetten tegen het vergeten van Willem I, zonder daarbij de koning zelf aan te vallen. Hem werd hoogstens een zekere naïviteit verweten. Willem Bilderdijs *Brieven van A. aan Z.* is hiervan het bekendste voorbeeld. Dit pamflet was evenwel geen uitzondering, maar maakte deel uit van een dissidente onderstroom. Verbitterde orangisten als Van Hoogstraten vonden het onrechtvaardig dat er na 1813 een spons over het verleden werd gehaald, maar wilden juist dat er in de postnapoleontische samenleving een onderscheid werd gemaakt tussen 'licht en duister'. Publicisten als Van Hoogstraten verafschuwden de grijstinten waarmee vaderlandse intellectuelen als Hendrik Tydeman en Johannes Kinker de Inlijvingstijd schetsten. De 'ware vrienden van Oranje en Vaderland' dienden gecompenseerd te worden voor hun onwankelbare trouw en mislukte carrières. In verschillende pamfletten werden in meer of minder omfloerste termen toespelingen gemaakt op de 'verraders van het vaderland' die hadden meegeholpen de napoleontische decreten uit te voeren. Als gevolg van de samenwerking van Nederlanders met de Inlijvingsautoriteiten was er volgens sommige publicisten een algemeen wantrouwen ontstaan in de voorheen zo gemoedelijke samenleving.

De apologieën die voormalige ambtsdragers en anderen die met het Inlijvingsregime hadden meegewerkt, na 1813 schreven om hun gedrag te verantwoorden en hun trouw aan het huis van Oranje aan te tonen, maken ook duidelijk dat het napoleontische verleden wel degelijk een rol speelde in de Restauratiesamenleving. De Honderd Dagen werden door schrijvers als Dassevael aangegrepen als lakmoesproef die de ware Nederlanders van de verraders onderscheidde. De schrijvers van deze apologieën stonden voor het dilemma dat zij zich zelf noch als verraders van het vaderland noch als oproerkraaiers konden presenteren. Hoewel slechts enkele Nederlandse gezagsdragers na 1813 werden gezuiverd, leden velen naar eigen zeggen onder de veelal anonieme laster die hun te beurt viel.

Het verzet tegen het vergeten had in Nederland echter weinig effect. De verkoop van kritische pamfletten werd door de politie onmogelijk gemaakt. Daarnaast domineerde de roep om eendracht de publieke opinie. Critici van het vergeten werden gezien als zaaiers van verdeeldheid. Hoewel niet actief aangemoedigd door Willem, ontstond in de eerste maanden na de omwenteling een 'zwarte napoleontische legende'. De misdaden en het lijden tijdens de Inlijvingstijd konden, net als na de Tweede Wereldoorlog, op het conto van de 'externe vijand' geschoven worden. Tegelijkertijd werd het grote aandeel van Nederlandse ambtsdragers in het imperiale bestuur vergeten of ver-

goelijkt. Dankzij de aanwezigheid van Nederlanders in het napoleontische bestuur werd de hardheid van de napoleontische tirannie minder gevoeld, zo was de redenering. Door middel van de zwarte napoleontische legende werd de Inlijvingstijd buiten de Nederlandse geschiedenis geplaatst, waar deze zich overigens nog steeds bevindt. Ook in Frankrijk werd een zwarte napoleontische legende gecreëerd die Napoleon als een buitenlandse tiran beschreef en het Franse volk als zijn slachtoffer. De zwarte legende leidde in Frankrijk echter tot een verdere maatschappelijke polarisatie en ondermijnde op lange termijn het Restauratieregime.

### Het ware gelaat van de windvaan

#### *Een politieke taal*

In de jaren na de val van het Napoleontische keizerrijk ontstond in Frankrijk én in Nederland een discours waarin het gedrag van ambtsdragers die onder de voorafgaande regimes posten hadden bekleed, werd gehegeld en bekritiseerd. In de Franse publieke opinie werden deze ambtsdragers aangeduid als ‘girouettes’, in de Nederlandse als ‘windvanen’. In Frankrijk was de desillusie over de politieke klasse groter dan in Nederland, waar de taal van de windvaan dan ook minder dominant was. Maar ook in de Nederlanden ontstond in de postnapoleontische jaren een antiwindvanendiscours. De dominantie van dit discours, met name in Frankrijk, was een uiting van het falen van de Restauratiepolitiek van het vergeten. Interessant is dat de beschuldiging van windvanengedrag in de jaren na de val het Empire vaak werd geuit door literatoren als Bilderdijk en Fievée, die zelf ook als windvaan gekwalificeerd konden worden. Juist door anderen van politiek veranderlijk gedrag te beschuldigen, konden zij zichzelf als politiek zuiver presenteren. De beschuldiging van windvanengedrag was net als de kunst van de adhesiebetuiging bij uitstek een ‘art de girouette’ die een bestuurder diende te beheersen om politiek te kunnen overleven.

De kritiek op de ‘windvaan’ bestond echter al voor 1813. In de religieoorlogen van de zestiende eeuw werden de ‘politiques’, die de maatschappelijke stabiliteit verkozen boven ideologische – in dit geval religieuze – zuiverheid, door hun meer orthodoxe tegenstanders uitgemaakt voor windvanen. De remonstrant Hugo Grotius werd bijvoorbeeld volgens zijn biograaf Brandt voor ‘windvaan’ uitgemaakt door prins Maurits. Ook tijdens de Revolutie werden moderaten door hun meer extremistische critici voor windvanen uitgemaakt. De jaren 1813-1815 brachten echter het hoogtepunt in de politieke taal van de windvaan. Als gevolg van de opeenvolging van regimewisselingen in Frankrijk – het briefpapier kon de snelheid van de omwentelingen niet bijhouden – trad het vraagstuk van de windvanen op de voorgrond. Ook

de scherpe ideologische breuk tussen het revolutionaire en Napoleontische tijdvak en de Restauratiemonarchie maakte het aanblijven van ambtsdragers na de omwenteling pregnant.

De windvaan had in de Franse en de Nederlandse publieke opinie vier gedaanten. In de eerste plaats was er de eigenlijke windvaan of girouette, een personage zonder ruggengraat en eigen overtuiging, die zich aan elke nieuwe situatie aanpaste en met elke wind meedraaide. Een typische protestantse en Nederlandse variant van de windvaan was de 'weerhaan'. Een donkerder versie van de windvaan is de baantjesjager of de *Monsieur Cumulard*. Hierin is de windvaan geen slappeling, maar iemand die uit is op eigen materieel gewin en daarvoor zijn politieke principes verkoopt. Een derde gedaante van de windvaan is de kameleon. De politieke kameleon wisselt uiterlijk van kleur naarmate de politieke omstandigheden veranderen. Vanbinnen behoudt de politieke kameleon evenwel zijn oude overtuigingen. De visie op de bureaucratistische klasse als kameleons die naar buiten loyaliteit betonen aan de monarchie maar in hun hart jakobijnen zijn die hun kans afwachten om opnieuw een revolutie te maken, kwam vooral voor bij rechtse critici van het oubli, zoals de Franse ultraroyalisten en de Nederlandse Willem Bilderdijk. De Zuid-Nederlandse 'mantelmaker' was een variant op de politieke kameleon. De vierde en laatste gedaante van de windvaan is de Judas. In deze meest duistere manifestatie van de windvaan is de ambtsdrager een verrader en een overloper. De windvanen werden bijvoorbeeld gezien als verraders van de revolutionaire idealen. Door zijn veelvormigheid was het begrip 'windvaan' bij uitstek geschikt om als aanduiding te dienen voor de postnapoleontische politieke klasse. Verschillende politieke groeperingen, van links tot rechts, maakten voor eigen doeleinden gebruik van de taal van de windvaan. De term windvaan was een krachtig politiek wapen.

Als tegenwicht tegen de taal van de windvaan ontwikkelden regeringsgezinde publicisten een tegendiscours om de aanklachten tegen de politieke elite te ontkrachten. Deze tegentaal bestond uit drie elementen. In de eerste plaats werden de publieke figuren die voor girouette werden uitgemaakt door hun verdedigers juist beschreven als mannen van eer, *honnêtes gens*. In gedenkschriften zetten de voormalige ambtsdragers minutieus uiteen wanneer, hoe en onder wie zij van loyaliteit wisselden om aan te tonen dat zij hun eed van trouw niet geschonden hadden. De voorstelling van de windvanen als *honnêtes gens* getuigt van het grote belang van 'eer' in de Restauratiesamenleving. Daarnaast werden de windvanen door hun apologeten voorgesteld als dienaren van het algemeen belang, het tweede element in de tegentaal. Van Maanen schrijft in zijn brieven dat hij er alles aan doet om het functioneren van de rechtspraak onbelemmerd voort te laten gaan, terwijl om hem heen het politieke systeem ineens stort. Het behoud van orde en recht is voor deze ambtsdrager belangrijker dan het karakter van het heer-

sende regime. Pasquier roemde zijn eigen daden, zoals het voorkomen van de hongersnood in het belegerde Parijs en het vermijden van een langdurige burgeroorlog door zijn weigering de burgerbevolking te bewapenen. Ook wezen de windvanen er later in hun verdediging op dat zij door deelname aan het napoleontische bestuur de brute maatregelen van de tiran hadden verzacht. Het derde en nauw met het vorige element verbonden aspect is de voorstelling van de windvanen als de ware patriotten. Door te kiezen voor de stabiliteit en niet voor het doordrijven van de eigen ideologische positie, toonden de windvanen zich als de ware vaderlanders. '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 vroeg Pasquier zich op retorische wijze af in zijn *Mémoires*.

*De opkomst van de moderne bestuurder*

Ruggengraatloze slappeling, geldwolf, verrader of ware patriot: wat is het ware gelaat van de windvaan? Het is voor een historicus moeilijk om hierover algemene uitspraken te doen. Bij ieder persoon zullen andere factoren een rol hebben gespeeld. De meeste publieke personages zullen de verschillende manifestaties van de windvaan in zich verenigd hebben. Op pamfletten werd de overgelopen ambtsdrager vaak afgebeeld als Janus bifrons (januskop). Deze metafoor geeft het beste de postnapoleontische politieke elite weer. De windvaan van 1815 was een androgyn personage, een ambigu wezen als de belichaming van een tweeslachtige tijd. Het doel van deze studie is evenwel niet het uitspreken van een moreel oordeel over het ware gezicht van de windvaan, maar het begrijpen van zijn belang en zijn betekenis in de context van de transitie van Empire naar Restauratiemonarchie. Achter de opkomst van het discours over de windvaan gaan ontwikkelingen schuil, die deels specifiek verbonden zijn met de vroege negentiende eeuw en deels verklaarbaar zijn door meer tijdloze mechanismen in perioden van overgangspolitiek.

Het windvanendiscours reflecteert het ontstaan van de moderne bestuurder in de vroege negentiende eeuw. Tijdens de Revolutie en in de napoleontische tijd werd de moderne bureaucratie ontwikkeld en ontstond de nationale bestuurselite die er leiding aan gaf. Gecentraliseerde instituties en een moderne bestuurlijke mentaliteit vormden de voornaamste napoleontische erfenis aan de Restauratiemonarchie. Pasquier en Van Maanen waren voorbeelden van de door de Franse filosoof Michel Foucault gesignaleerde nieuwe 'gouvernementalité'. Het garanderen van de orde en stabiliteit was het voornaamste doel van deze bestuurders. Opstandigheid van linkse en rechtse revolutionairen werd met harde hand onderdrukt. De Franse en Nederlandse Restauratiebestuurders maakten daarbij gebruik van instrumenten op het gebied van de openbare orde die tijdens het napoleontische bewind waren ontwikkeld. De obsessie met orde moet gezien worden als een reactie

op de revolutionaire gebeurtenissen die de Restauratie-elite nog zeer helder voor ogen stonden. Windvanen als Pasquier en Van Maanen geloofden in het belang van een krachtige, gecentraliseerde staat die een grote invloed had op de levens van zijn onderdanen. De sterke eenheidsstaat die tijdens de revolutionaire en napoleontische decennia gevormd was, zou in hun ogen ook tijdens de Restauratie voortgezet moeten worden. Hoewel Van Maanen en Pasquier opstandigheid met harde hand onderdrukten, waren zij niet van mening dat ieder middel geoorloofd was om het doel te bereiken. De staat diende te functioneren volgens duidelijk omschreven rechtsregels die ook beperkingen kenden. Deze tweezijdige houding was typerend voor de bestuurspraktijk die de windvanen meebrachten in het Restauratiebestuur.<sup>6</sup>

Kenmerkend voor moderne bestuurders als Van Maanen en Pasquier was dat zij autonoom waren ten opzichte van het politieke regime. Zij maakten deel uit van een bureaucratie die ondanks alle politieke omwentelingen bleef functioneren. Deze moderne bestuurders zagen geen onoverkomelijke bezwaren in het uitbrengen van een adhesiebetuiging en het afleggen van een eed aan een nieuwe heerser als de politieke omstandigheden daarom vroegen. Het uitvoeren van overheidstaken was voor deze ambtsdragers het hoogste belang, de loyaliteit aan een bepaalde heerser was daaraan ondergeschikt.

Daarnaast komt het windvanendiscours voort uit de meer algemene politieke mechanismen in tijden van overgangspolitiek. De beschuldiging van windvanengedrag wordt geuit tegen verdedigers van het politieke midden door personen die ideologische zuiverheid voorstaan. De windvaan wordt doorgaans aangevallen door beide uitersten van het politieke spectrum. Zo werden de Franse girouettes door zowel felle ultraroyalisten als overtuigde revolutionairen en bonapartisten bekritiseerd. Windvanen kiezen voor gematigdheid en maatschappelijke stabiliteit boven ideologische zuiverheid. De Britse liberale filosoof Isaiah Berlin (1909-1997) pleitte voor een herwaardering van de pragmatische opstelling van de windvaan van 1815. 'The wicked Talleyrand's *surtout pas trop de zèle* can be more humane than the demand for uniformity of the virtuous Robespierre,' zo schreef Berlin in 1949, waarbij hij eerder de onmenselijke revolutionairen uit zijn eigen tijd, de fascist en communisten, voor ogen had dan de Franse radicalen van 1793.<sup>7</sup>

Ten slotte was het debat over de windvanen ook een gevolg van de bijzondere rol die het bestuur speelt tijdens regimeveranderingen. Als gevolg van de ineenstorting van het gehele politieke systeem functioneren instituties als de monarchie, het parlement en de grondwet niet meer. Alleen het bestuur kan in de ogen van de bestuurders nog de belangen van de bevolking behartigen. In hun ogen is het bestuur een politiek neutrale kracht die geen deel uitmaakt van een politieke stroming en zich afzijdig houdt van partijstrijd, maar zich beijvert voor de oplossing van praktische problemen. Een dergelijke visie zagen we bijvoorbeeld terug bij Van Maanen en Pasquier. Van Maanens

enige prioriteit was dat de rechtsbedeling aan de bevolking ondanks alle politieke aardverschuivingen ongehinderd voortgang had. Pasquier beweerde dat door zijn optreden burgeroorlog en hongersnood in de Franse hoofdstad voorkomen waren. De stelling dat zij door aan te blijven het belang van de bevolking hadden gediend en erger hadden voorkomen, vormde de voornaamste zelfverdediging van de windvanen.

### Epiloog: 1815 en 1945

De windvaan is niet een personage dat alleen in de vroege negentiende eeuw bestond. Ook in andere tijden werd publieke personen windvanengedrag verweten.<sup>8</sup> De meest voor de hand liggende vergelijking in de moderne geschiedenis is die van 1815 met 1945. Zowel in de revolutionaire en napoleontische tijd als tijdens de Tweede Wereldoorlog waren er ingrijpende politieke omwentelingen met grote maatschappelijke gevolgen. In beide perioden waren er ambtsdragers die de regimewisselingen in politieke zin overleefden. Ook na 1945 werd zowel in Frankrijk als in Nederland geprobeerd het recente verleden te vergeten. Na de Tweede Wereldoorlog verschenen er in beide landen kritische geschriften tegen het vergeten die het gedrag van collaborateurs aan de kaak stelden.

Na 1945 kon echter gebruikgemaakt worden van het antiwindvanendiscours dat tijdens de eerste jaren van de Restauratie was gevormd. Zo werd in 1948 in Parijs een *Nouveau Dictionnaire des girouettes précédé de l'oubli en politique* gepubliceerd, dat duidelijk geïnspireerd was op de *Dictionnaire des Girouettes* van 1815.<sup>9</sup> Net als in zijn vroegnegentiende-eeuwse voorganger, werd het gedrag van de politieke elites in dit woordenboek gehekelde. In 1957 volgde de uitgave van een nieuw woordenboek van windvanen.<sup>10</sup> De redacteur van dit laatste woordenboek, Jean Galtier-Bossière, publiceerde in 1945 al een klein woordenboek met levensbeschrijvingen van Franse maarschalcken, waarin hij de collaboratie van maarschalk Pétain plaatste in een traditie van verraad door hoge Franse officieren sinds Napoleon. Pétain was in de ogen van de redacteur een waardige opvolger van de maarschalcken Soult, Ney en Marmont. Uit deze publicaties blijkt dat in Frankrijk na 1945 vergelijkingen gemaakt werden tussen het weinig standvastige gedrag van de Franse elite tijdens de omwentelingen in het revolutionaire tijdvak en tijdens de Tweede Wereldoorlog. De Restauratie werd door Franse publicisten vergeleken met zowel 1945 als 1940, toen Frankrijk opnieuw door buitenlandse mogendheden overheerst en vernederd werd. De Tweede Wereldoorlog leidde er in Frankrijk toe dat de traditie van de kritiek op het windvanengedrag van de elite door middel van woordenboeken en andere publicaties nieuw leven werd ingeblazen.<sup>11</sup>

Ook in het naoorlogse Nederland werden vergelijkingen gemaakt tussen de eigen tijd en het Napoleontische tijdvak. Na 1945 werden Nederlandse ambtenaren die tijdens de Bezetting bleven functioneren, beschuldigd van ruggengraatloosheid, opportunisme – of erger – van landverraad. Ook toen zagen hoge ambtenaren, die weliswaar geen lid waren geweest van de NSB maar tijdens de oorlog wel op hun post waren gebleven, zich gedwongen een rechtvaardiging te schrijven voor hun gedrag. Deze ambtenaren verweerden zich eveneens met de klassieke verdediging dat zij altijd het landsbelang hadden gediend en dat zij door hun aanblijven in moeilijke omstandigheden de harde maatregelen van de bezetter enigszins hadden verzacht.

In zijn apologie *Op de bres 1940-1944* (1945) stelde de voormalige secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, Karel Johannes Frederiks, die tijdens de oorlog was blijven functioneren, dat degenen die hem na 1944 beschuldigden van gebrek aan vaderlandslievendheid geen besef hadden van de intenties en werkzaamheden van de hoge ambtenaar: 'Slechts de insider, de man die zelf deel uitmaakt van het bestuursapparaat, (...) kan zien, wat behouden werd en welke maatregelen door den bezetter beraamd, voorkomen, verzacht of uitgesteld werden.' Aanblijven als secretaris-generaal was voor Frederiks, net als voor Pasquier en Van Maanen, geen daad van eigenbelang, maar van zelfopoffering. 'Naar buiten zou die politiek [van samenwerking met de bezetter] het aureool van fierheid missen; ik zou persoonlijk van principiële zijde verguisd worden, als zonder ruggegraat doorgaande onder het juk. Die persoon was echter niet in het spel; het land was het, waar het alleen op aankwam, en dat land moest gediend worden door een voortdurend saboteerend strijden, in het harnas elken dag en elk uur.'<sup>12</sup>

Interessant is dat deze twintigste-eeuwse bureaucraten zichzelf ook identificeren met de napoleontische windvanen. Frederiks verzette zich tegen zijn gedwongen pensionering na de oorlog met een beroep op het precedent van de Nederlandse napoleontische bestuurder. Net als veel Nederlandse bestuurders rond 1810 was Frederiks, die ook al voor de oorlog een grote bewonderaar van Napoleon was geweest, naar eigen zeggen aangebleven in het belang van het Nederlandse volk. Hij schroomde niet om Thorbeckes oordeel over de napoleontische bestuurders in te roepen om zijn eigen gedrag te rechtvaardigen.<sup>13</sup> Frederiks was echter een gemankeerde windvaan: hij overleefde in politieke zin de transitie van 1945 niet. Mannen als Cornelis van Maanen zijn wellicht beter te vergelijken met de secretaris-generaal van economische zaken en kundige technocraat Hans Max Hirschfeld die zowel voor, tijdens als na de oorlog belangrijke bestuursfuncties bekleedde. In een inlichtingenrapport voor de uitgeweken Nederlandse regering te Londen uit 1943 werd Hirschfeld zelfs vergeleken met de Franse aartswindvaan Joseph Fouché, minister van Politie onder Napoleon en tijdens de eerste Restauratie.<sup>14</sup>

In 1945 had de windvaan evenals in 1813-1815 twee gezichten. In beide periodes werden bestuurders die met het voorgaande bewind hadden meegewerkt, beschuldigd van gebrek aan principes, verraad en het najagen van eigenbelang. Net als na de val van het Empire verdedigden de windvanen zich na de Tweede Wereldoorlog door erop te wijzen dat zij het algemeen belang altijd naar beste kunnen hadden gediend en door hun optreden de harde maatregelen van de buitenlandse overheerser hadden verlicht. De windvaan is een tijdloos fenomeen. Hij treedt naar voren tijdens politieke omwentelingen en perioden van maatschappelijke polarisatie, maar zijn moderne gedaante ontstond begin negentiende eeuw tijdens de overgang van het Napoleontische keizerrijk naar de Restauratiemonarchie.



