



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**Op een gelijksoortige klip schipbreuk leiden.' De
politieke argumentatie van voormalig napoleontische
bestuurders in de grondwetscommissie van 1814**

Lok, Matthijs

Citation

Lok, M. (2004). Op een gelijksoortige klip schipbreuk leiden.' De politieke argumentatie van voormalig napoleontische bestuurders in de grondwetscommissie van 1814. *Leidschrift : De Geschiedenis Van Het Politieke Denken*, 19(December), 89-105. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/72717>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/72717>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

‘Op een gelijksoortige klip schipbreuk leiden.’ De politieke argumentatie van voormalige napoleonische bestuurders in de grondwetscommissie van 1814

Matthijs Lok

De laatste decennia heeft de theorie van de geschiedschrijving van het politieke denken een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. In de klassieke opvatting stonden de ideeën van enkele grote denkers centraal, maar vanaf de jaren zeventig propageerde de Duitser Reinhart Koselleck in een imposante reeks boeken, de *Geschichtliche Grundbegriffe*, een geschiedschrijving van de politieke theorie waarin juist de veranderende betekenis van een aantal grondbegrippen en hun verhouding tot de sociale omgeving werd benadrukt.¹ De Angelsaksische wetenschappers Quentin Skinner en John Pocock namen daarentegen de taaltheorie als uitgangspunt voor hun vernieuwende onderzoek naar politieke theorieën. Skinner beklemtoonde in zijn *Foundations of modern political thought* de intellectuele context van de ideeën van de grote filosofen: ook de mindere denkers waren van belang geworden. Pocock ontwikkelde het concept van de ‘politieke taal’.² Daarnaast kwam er, door de zegetocht die het begrip ‘politieke cultuur’ sinds de viering van het tweehonderdjarig bestaan van de Franse Revolutie in de academische wereld had gemaakt, opnieuw belangstelling voor het ‘ouderwetse’ onderzoek naar politieke ideeën. De ‘politieke cultuur’ benadering onderzoekt de klassieke politieke ideeën vanuit een nieuwe invalshoek. Geïnspireerd door de antropologie zijn onderzoekers meer geïnteresseerd in de onderliggende waarden en normen voor het politiek handelen dan in de politieke ideeën zelf.³

¹ O. Brunner, W. Conze en R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (8 dln. Stuttgart 1972-1997). Zie voor een bespreking van de *Geschichtliche Grundbegriffe* school: W.R.E. Velema, ‘Nederlandse begripsgeschiedenis. Ten geleide’ in: N.C.F. van Sas (red.), *Vaderland. Een geschiedenis vanaf de vijftiende eeuw tot 1940* (Amsterdam 1999) ix-xiv.

² Q. Skinner, *The foundations of modern political thought* (Cambridge 1978), deel I ‘The Renaissance’ en deel II ‘The Reformation’; J.G.A. Pocock, *The Machiavellian moment. Florentine political thought and the Atlantic republican tradition* (Princeton 1975).

³ De belangrijkste Angelsaksische wegbereiders voor de ‘politieke cultuur’ benadering zijn Lynn Hunt en Keith Michael Baker. L. Hunt, *Politics, culture and class in the French Revolution* (Berkeley, Los Angeles en Londen 1984); K.M. Baker, *Inventing the French Revolution. Essays on*

Ondanks deze wezenlijke theoretische vernieuwingen is één van de grootste problemen van de studie van de politieke theorie mijns inziens nog niet bevredigend opgelost, namelijk de vraag naar de relatie tussen politieke ideeën en de politieke praktijk. Hoewel de nieuwe benadering van Skinner en anderen ervoor gezorgd heeft dat niet alleen de grote denkers meer het bestuderen waard worden geacht en de ‘politieke cultuur’ invalshoek ook het onderzoeksgebied van de politieke geschiedenis sterk heeft vergroot, wordt in beide benaderingen onvoldoende de vraag gesteld naar wat nu precies de invloed is van de politieke theorie op de politieke praktijk. Veel onderzoekers van de politieke theorie vinden deze vraag überhaupt niet interessant of menen dat politieke actoren volledig door het politieke discours van hun tijd bepaald worden.

In dit artikel wil ik niet de politieke theorie centraal stellen, maar de gebruiker ervan. Door ons te richten op het gebruik van de politieke theorie door mannen van de praktijk, bestuurders, kunnen we wellicht de kloof tussen politieke theorie en politieke praktijk voor een deel dichten. Een goed moment om het gebruik van politieke taal te onderzoeken is wanneer er een politieke crisis plaatsvindt. Juist in zo’n crisis is het gebruik van een bepaald politiek begrippenkader minder vanzelfsprekend: de historische actoren zijn zich dan meer bewust van de politieke begrippen die zij bij het schrijven en spreken gebruiken. In dit artikel wil ik het gebruik van politieke taal in Nederland vlak na de val van het napoleontische rijk aan het einde van 1813 onder de loep nemen. In november 1813 maakte het Empire plaats voor het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van Willem I: de napoleontische politieke theorie werd vervangen door die van de ‘Restauratie’. Aan de hand van verslagen van vergaderingen van de grondwetscommissie van 1814 en in het bijzonder de politieke argumentatie van voormalige napoleontische bestuurders tijdens deze vergaderingen, zal ik het gebruik van politieke taal door bestuurders in de praktijk belichten.

French political culture in the eighteenth century (Cambridge 1990). Een bekend voorbeeld van deze benadering is de serie *The French Revolution and the creation of modern political culture* onder redactie van F. Furet, K.M. Baker, C. Lucas en anderen, die naar aanleiding van het tweehonderdjarig bestaan van de Franse Revolutie is gemaakt. In Nederland is de Groningse historicus Henk te Velde er een bekende vertegenwoordiger van.

De grondwetscommissie van 1814

In november 1813 stortte het Franse gezag in de Nederlanden in, als gevolg van de militaire nederlagen van Napoleon tegen de geallieerden. Daarmee was er een einde gekomen aan de driejarige Inlijving van het voormalige Koninkrijk Holland in het napoleontische keizerrijk. Op 20 november werd er door A.F.J.A van der Duyn van Maasdam en G.K. van Hogendorp, die het machtsvacuüm probeerden te vullen, in naam van de prins van Oranje een voorlopig bewind gevormd. De volgende dag werd in de eerste proclamatie van het zogenaamde Algemeen Bestuur gesteld dat ‘van dit oogenblik af zijn onze keetenen afgeworpen; geene vreemdelingen zullen U meer beheerschen. All verbindtenis van dwang en slaafsche onderwerping aan den gemeenen Vijand van Europa [Napoleon], van den verstoorder der rust, der welvaart en der onafhankelijkheid der volkeren, zeggen wij onherroepelijk en voor altoos op.’⁴ Maar net zoals de huidige situatie in Irak was er ook eind 1813 in Nederland geen sprake van een geruisloze *regime change*: de Franse soldaten bleven tot het voorjaar 1814 in Nederland en het gezag van het bewind, dat door niemand benoemd of gekozen was, werd in sommige delen van het land niet erkend.⁵ Met steun van de Engelsen landde de zoon van stadhouder Willem V, prins Willem Frederik, op 30 november op het strand van Scheveningen.⁶ De prins ging voortvarend te werk: op 21 december 1813 benoemde de ‘Soeverein Vorst’ - de titel van Willem voor hij tot koning werd gekroond - een commissie die een nieuwe grondwet zou

⁴ Geciteerd in: J.W.A. Naber, *Overheersching en vrijwording. Geschiedenis van Nederland tijdens de Inlijving bij Frankrijk juli 1810 – november 1813* (Haarlem 1913) 292.

⁵ Een goede beschrijving van de chaotische tijd na de val van het keizerrijk op provinciaal niveau is te vinden in: A.F.J. van Kempen, *Gouvernement tussen Kroon en Statenfracties. De positie van vier gouverneurs in het politieke krachtenveld van Noord-Brabant 1813-1830* (Tilburg 1988) 15-25.

⁶ De landing op Scheveningen is één van de grotere mythes in de Nederlandse geschiedenis. Het beeld van de landing dat door het monument 1813 in Den Haag gecreëerd wordt is er een van een dankbare en loyale bevolking die zijn vorst en vader na lange tijd van bittere scheiding in blijdschap ontvangt. Om te beginnen was prins Willem Frederik na achttien jaar ballingschap niet meer zo gehecht aan Nederland en ambieerde hij aanvankelijk een Duits prinsdom. Ook miste hij aanvankelijk de steun van zijn belangrijkste bondgenoten, de Engelsen. Aangezien Willem zich had gecompromitteerd door tussen 1802 en 1806 met Napoleon samen te werken, zagen de Engelsen eerst meer in zijn zoon, de toekomstige Willem II, om het postnapoleontische Nederland te leiden. Verder was de intocht niet zo’n succes als vaak gesuggereerd: de ontvangst in Den Haag was aanvankelijk lauw. De uiteindelijke steun van de bevolking aan de Oranjes moet wellicht meer aan de oorlogsmoeheid en de onpopulariteit van aspecten van het napoleontische regime als de dienstplicht geweten worden dan aan een diepgaande en onverbrekelijke Oranjeliefde.

gaan voorbereiden.⁷ Deze grondwet zou de basis vormen van het nieuw te vestigen Koninkrijk der Nederlanden. Op 29 en 30 maart 1814 werd deze grondwet door een vergadering van 474 zogenaamde notabelen goedgekeurd.⁸



G.K. van Hogendorp (1762-1834)



A.F.J.A van der Duyn van Maasdam
(1771-1848)

De commissie kwam van 27 december 1813 tot en met begin maart 1814 bijeen in het huis van Van Hogendorp op de Haagse Kneuterdijk. De besprekingen vonden plaats op basis van de ‘Schets van de Grondwet’, die Van Hogendorp voor aanvang naar alle commissieleden had gestuurd. Dit document was reeds de derde versie van de ‘Schets’. De eerste ‘schets’ had Van Hogendorp in 1812 geschreven tijdens Napoleons tocht naar Rusland.⁹

⁷ Willem accepteerde met het opdracht geven tot het maken van een grondwet dat er geen werkelijke terugkeer naar het Ancien Régime zou komen. De grondwet is een typisch product van de revolutie. Tijdens het radicale revolutionaire bewind van 1798 was Nederlands eerste grondwet tot stand gekomen.

⁸ Interessant dat de ‘moeder’ van de huidige Nederlandse grondwet (de grondwet van 1848 was formeel slechts een grondwetswijziging) een in huidige ogen zeer twijfelachtig legitimiteit kent: de goedkeuring van slechts enkele honderden ‘notabelen’. Zie voor de geschiedenis van de Nederlandse grondwet: N.C.F. van Sas en H. te Velde, *De eeuw van de grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917* (Deventer 1998).

⁹ Van Hogendorp had op de eerste schets uit 1812 het jaartal 1806 geschreven omdat ‘de Franse politiek alle oogenblikken in mijn huis vallen en de hand daarop leggen kon. Dan

In 1812 was de val van het keizerrijk als gevolg van die voor Napoleon zo rampzalig verlopen veldtocht niet meer zo ondenkbaar als voorheen. Wellicht als gevolg van het feit dat hij niet politiek actief was geweest in de Frans-Bataafse tijd en dus tijd over had voor contemplatie, was Van Hogendorp als een van de weinige Nederlanders begonnen plannen te maken voor de periode daarna.¹⁰ Toen het rijk daadwerkelijk viel had hij een blauwdruk liggen hoe het verder moest met Nederland.

Kort gezegd probeerde Van Hogendorp in zijn ‘Schets’ een soort compromis te vinden tussen de historische ontwikkeling van Nederland en de staatkundige vernieuwingen uit de revolutionaire en napoleontische tijd tussen 1795 en 1813. In de tekst probeerde Van Hogendorp de Scylla van de vernieuwing te vermijden - ‘niets is gevaarlijker, dan alles nieuw te willen maken’ -, maar ook de Charybdis van het overnemen van de zwakheden van de oude Republiek der Verenigde Nederlanden - ‘de gebreken der Unie zijn geheeld.’¹¹ Met zijn verwijzing naar de historische ontwikkeling van Nederland doelde Van Hogendorp niet alleen op de oude Republiek, maar vooral op de Bourgondische tijd van voor de Opstand. Hij meende dat met ‘zijn’ grondwet een historische weeffout werd goedgeemaakt: de staatkundige ontwikkeling die als gevolg van de Opstand en de moord op Oranje was onderbroken, zou na 1813 weer voortgezet kunnen worden.¹² Bij de landing van de prins overhandigde Van Hogendorp hem een tweede versie van de

zou ik het hebben voorgedragen als een stuk ontworpen voor de komst van Lodewijk Napoleon.’ Aantekening van Van Hogendorp uit begin 1830 in: H. Colenbrander (red.), *Ontstaan der Grondwet*, deel I (Den Haag 1908) 1. Voor de eerste schets had Van Hogendorp vanaf 1795 verscheidende andere teksten geschreven waarin hij zijn staatkundige ideeën ontvouwde. Colenbrander, *Grondwet*, xxiv-xxvii.

¹⁰ De reden voor de inactiviteit van Van Hogendorp moet niet alleen in politieke motieven gezocht worden. Van Hogendorps trotse en ongemakkelijke karakter was er ook debet aan dat hij niet zoals vele andere Oranje-aanhangers door Koning Lodewijk in dienst werd genomen.

¹¹ Memorie van toelichting van Van Hogendorp bij de derde ‘Schets van de Grondwet’, in: Colenbrander, *Grondwet*, 57 en 60.

¹² Van Hogendorp op 6 januari 1814: ‘zo is dan eindelijk eene Regeeringsform beraamd, geheel overeenkomstig met den geest der Natie, en vaster dan eenige van die, welke wij zedert bijna twee en een halve eeuw gehad hebben; eene regeeringsform, vrugteloos gewenscht door Karel V, toen hij zijne Unie projecteerde; eene Regeeringsform, ongetwijfeld beoogd door Willem I, en die wij zeker zouden gekreegen hebben, indien het noodlottig schot, dat hem ter neder velde, gemist had’. Colenbrander, *Grondwet*, 159.

schets. Een derde versie werd, na verwerking van het commentaar van de vorst, gedrukt en naar de commissieleden gestuurd.¹³

De samenstelling van de grondwetscommissie van 1814 vormde een afspiegeling van de verschillende groeperingen in de Bataafs-Franse tijd. Orangisten als W.C.H. van Lynden van Blitterswijk, W.R. van Tuyll van Serooskerken van Zuylen en I. Aebinga van Humalda, die gedurende de periode 1795-1813 geen functies hadden vervuld, maakten er deel van uit, evenals A.J.C. Lampsins en T.C. van Heerdt, die tijdens de Bataafse Revolutie naar het buitenland waren vertrokken. Commissielid C.F. van Maanen was echter een actieve patriot geweest. Verschillende commissieleden, onder andere Van Maanen, waren actief waren geweest tijdens het napoleontische bestuur in Nederland, zowel onder koning Lodewijk Napoleon (1806-1810) als tijdens de Inlijving. W.F. Röell was secretaris van Staat en minister van Buitenlandse Zaken onder koning Lodewijk Napoleon en C.T. Elout had onder dezelfde vorst de positie van staatsraad vervuld. Van Maanen was tijdens de Inlijving president van het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag en Imhoff was lid van het Keizerlijk Wetgevend Lichaam te Parijs.¹⁴

Deze laatste vier commissieleden - Röell, Elout, Van Maanen en Imhoff – hadden dus ervaring opgedaan in het napoleontische bestuur: Röell en Elout als minister en staatsraad in dienst van de napoleontische vazalstaat onder de broer van Napoleon, Van Maanen en Imhoff als bestuurder van het enorme napoleontische rijk. Zij waren niet de enigen: zeker de helft van de latere bestuurders onder Willem I had een verleden in het napoleontische bestuur van voor 1813. Sommigen hadden niet alleen in Nederland meegewerkt met ‘den verstoorder der rust, der welvaart en der onafhankelijkheid der volkeren’, maar hadden ook deel uit gemaakt van de Keizerlijke Staatsraad of in Parijs zitting gehad in de Keizerlijke Senaat of in het Wetgevend Lichaam.

Het napoleontische project kan beschouwd worden als een poging om door middel van een autoritair regime een einde te maken aan de

¹³ Een inspiratiebron en referentiepunt voor de Nederlandse grondwet was het Engelse constitutie. Zowel in Memorie van Toelichting op de derde schets als tijdens de vergaderingen werd veelvuldig gerefereerd aan dit model. Zo wilde bijvoorbeeld Van Tuyll weten in welke verhouding het getal der Engelse leden van het parlement ten opzichte van de bevolking staat om de Nederlandse verhouding te kunnen bepalen. Colenbrander, *Grondwet*, 121.

¹⁴ De biografische gegevens van de commissieleden zijn gebaseerd op Colenbrander, *Grondwet*, xlv-lv.

instabiliteit die de Franse Revolutie in Frankrijk had gebracht, zonder daarbij alle revolutionaire verworvenheden op te geven. Het begon met de *coup d'État* van een Franse generaal, Napoléon Bonaparte, met behulp van oude revolutionairen als Emmanuel Sieyès op 18 Brumaire van het jaar VIII (1799). In 1804 veranderde de Revolutionaire Republiek in een Keizerrijk met Napoleon als keizer. Napoleon probeerde een einde te maken aan de politieke instabiliteit van Frankrijk door middel van een beleid van *ralliement*. Ralliement stond voor het betrekken van de elites van de verschillende partijen - radicalen, gematigd revolutionairen en monarchisten - bij het landsbestuur en hen gezamenlijk te laten werken voor één doel: de glorie van Frankrijk en van Napoleon zelf. Om dit te bereiken vormde Napoleon staat en samenleving om naar het hiërarchische en autoritaire model van het leger. Gelijkheid van alle burgers voor de wet werd gekoppeld aan de constructie van een erfelijke bestuurselite die absolute gehoorzaamheid verschuldigd was aan de Bonaparte familie.

De Terreur en de instabiliteit van de Revolutionaire Republiek hadden idealen als politieke participatie en publiek debat in diskrediet gebracht. Politieke theorieën waren verdacht in het napoleontische keizerrijk. Voor intellectuelen met hooggestemde idealen was geen plaats: zo moesten bijvoorbeeld Madame de Staël en Benjamin Constant naar Genève emigreren. De politieke filosofie van de napoleontische staat was er een van daadkracht en efficiënt bestuur. Door middel van rationeel en gecentraliseerd bestuur door capabele bestuurders werd het welzijn van de bevolking verhoogd, niet door grote delen van de bevolking mee te laten praten. Dit bestuursmodel werd niet alleen toegepast op Frankrijk maar op alle veroverde gebieden: van Zuid-Italië tot en met Hamburg, van Bretagne tot en met Kroatië. Ook aan de Hollandse departementen werd een dergelijk bestuur opgelegd, van 1806 tot 1810 in de vorm van een vazalstaat en vanaf 1810 als integraal onderdeel van het keizerrijk. Deze napoleontische staatsopvatting van een centralistisch en rationeel bestuur was de politieke ideeënwereld waarin mensen als Van Maanen waren gevormd en die zij meenamen in de besprekingen over de constitutie van het nieuwe postnapoleontische Nederland.¹⁵

¹⁵ Zie voor het napoleontische keizerrijk bijvoorbeeld: G. Ellis, *The Napoleonic Empire* (Atlantic Highlands 1991); S. Woolf, *Napoleon's integration of Europe* (Londen en New York 1991); J. Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire* (derde editie, Parijs 1985) Woloch, *Napoleon and his collaborators. The making of a dictatorship* (New York 2001).

De politieke argumentatie van de napoleontische bestuurders

Tijdens de besprekingen van de commissie over de nieuwe constitutie zou de meer historisch getinte politieke filosofie van Van Hogendorp, met zijn nadruk op de verdeling van de macht tussen de vorst en andere staatsinstellingen, botsen met de meer centralistische visie van voormalige napoleontische bestuurders als Elout, Van Maanen en Röell.¹⁶ Dat de napoleontische bestuurders vaak met succes de grondwet naar hun inzichten konden beïnvloeden, was voor een deel ook te danken aan het feit dat de toekomstige koning Willem I hun opvatting steunde. Willem I zelf had immers ook ervaring als Napoleontisch ambtenaar: hij had tussen 1802 en 1806 het napoleontische vazalstaatje Fulda bestuurd.¹⁷ Bovendien had hij belang bij een zo groot mogelijke rol voor de vorst.

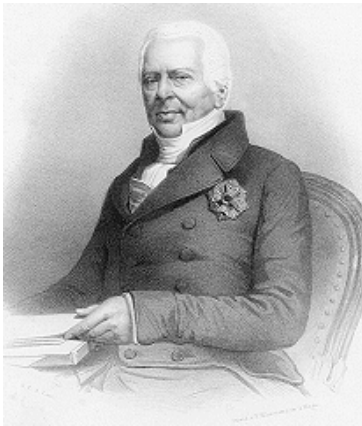
Een belangrijk discussiepunt in de commissie betrof de functie van de 'raadpensionaris'. Deze raadpensionaris nam in Van Hogendorps 'Schets' een belangrijke plaats in het politiek bestel van het nieuwe koninkrijk in. Hij was voorzitter van de Staten-Generaal maar had ook nog andere belangrijke bevoegdheden. De naam 'raadpensionaris' doet herinneren aan de belangrijke post 'Raadpensionaris van Holland' tijdens de oude Republiek en de gelijknamige presidentachtige functie van Schimmelpenninck. Volgens Van Hogendorp zou met het opnieuw instellen van de raadpensionaris een oude Nederlandse staatkundige traditie worden voortgezet, met als enig verschil dat deze niet op provinciaal maar op nationaal niveau functioneerde. De functionaris was van groot belang voor Van Hogendorp, omdat hij zichzelf als eerste bekleeder van de post zag. Deze functionaris ontmoette echter veel tegenstand in de commissie. Door de zwaarte van de post zou de raadpensionaris wel eens een contramacht van de koning kunnen worden. Dit was bezwaarlijk voor de voormalige napoleontische bestuurders, omdat zij geloofden in een gecentraliseerde staat met aan het

¹⁶ Overigens was het niet zo dat zij die niet in het napoleontische bestuur actief waren geweest automatisch tegen de gecentraliseerde eenheidsstaat waren. Van der Duyn van Maasdam, die niet actief was geweest in de Bataafs-Franse tijd, steunde in de commissie veelal op de opvattingen van Van Maanen. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat veel bestuurders met ervaring in het napoleontische bestuur een neiging hebben naar centralistisch bestuur.

¹⁷ Zie voor het bestuur van Willem I: J.A. Bornewasser, 'Koning Willem I' in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis* (Alphen aan de Rijn 1979) 231-270, en de verschillende bijdragen over het karakter van Willems bestuur in het *Documentatieblad werkgroep 18^e-eeuw* nr. 49-50 (februari 1981).

hoofd één man, in dit geval de soevereine vorst Willem I. Na een lange discussie in de vergadering van 5 januari 1814 werd het voorstel van Van Hogendorp afgestemd en besloot de commissie tot de instelling van de functie van voorzitter van de Staten-Generaal, met slechts beperkte bevoegdheden.

Interessant is daarbij de argumentatie van de voormalige napoleontische bestuurders C.F. van Maanen en W.F. Röell tegen de functie en naam van de raadpensionaris. Van Maanen keerde zich tegen het raadpensionariaat omdat het een staatkundige innovatie zou zijn, een *invented tradition*. Hij was het niet eens met Van Hogendorps opvatting dat het instellen van een raadpensionaris slechts het overbrengen van een functionaris van het provinciale niveau uit de oude Republiek naar het



C. F. van Maanen (1769-1846)

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.’¹⁸ Van Maanen was het niet met Van Hogendorp oneens omdat hij zich op nationale tradities beriep, maar omdat

Van Hogendorp zich volgens hem op niet-bestaande nationale tradities baseerde. Van Maanen erkende hiermee impliciet de geldigheid van het beroep op het nationaal verleden als argument voor de inrichting van de nieuwe staat. Bij Van Maanen maakte de politieke filosofie van universele rationaliteit, efficiëntie en trouw aan een multinationalaal keizerrijk dus plaats voor een politiek denken gebaseerd op vaderlandse tradities.

Röell keerde zich om andere redenen tegen een sterke raadpensionaris: hij vreesde dat deze functionaris in de toekomst een rivaal van de koning zou kunnen worden. Hij onderbouwde zijn mening niet door te wijzen op de efficiëntie van het napoleontische stelsel, maar door te

¹⁸ Colenbrander, *Grondwet*, 147.

verwijzen naar de recente geschiedenis van Nederland. De oorzaak van de rampspoed van de afgelopen jaren, waarbij hij op de instabiliteit en uiteindelijk het verlies van de Nederlandse onafhankelijkheid in 1810 doelde, lag volgens hem aan de interne verdeeldheid. Hoewel hij op de korte termijn, als gevolg van de eendracht die heerste kort na de val van het keizerrijk, geen gevaar zag, zou de mogelijke rivaliteit tussen raadpensionaris en koning in de toekomst tot nieuwe instabiliteit en nieuw nationaal verval kunnen leiden. 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.'¹⁹ Omwille van de nationale eenheid die nationaal herstel mogelijk zou moeten maken, moest de koning geen in de constitutie ingebouwde rivalen 'met eenen invloed, gelijk dien van Oldenbarnevelt' hebben.²⁰

Röell sloot hiermee handig aan bij het eenheidsdiscours dat aan het einde van 1813 en het begin van 1814 het dominante politieke idee was. Het verlies van de onafhankelijkheid werd bij de terugkeer van Willem I niet in de eerste plaats geweten aan externe factoren als de Franse agressie, maar vooral aan de interne verdeeldheid die Nederland sinds de patriottentijd had gekend. Eendracht werd gezien als het enige middel om het verval van Nederland, dat volgens tijdgenoten al in de achttiende eeuw begonnen was, te stoppen en een nieuwe Gouden Eeuw te beginnen. Een voorbeeld van deze visie is bijvoorbeeld te vinden in het pamflet *Vaderlandsche Uitboezeming*: 'dertig jaren van ongestoorde vrede hadden het wonder van Neêrlands grootheid voltooid; toen eensklaps de twist hare toorts ontstak, en vreselijk daarmêe zwaaide, tot alles in ligte vlammen stond (...) Zoo duur zijn onze jammerlijke verdeeldheden ons te staan gekomen.'²¹ Röell haakte met zijn argumentatie perfect aan bij de Restauratie-eenheidsideologie, door een in wezen napoleontische opvatting van een almachtig staatshoofd zonder contramachten te verdedigen. Röell was echter niet de enige die zijn stelling met een beroep op nationale eenheid verdedigde. Ook Van Hogendorp gebruikte het eenheidsdiscours om zijn raadpensionariaat te redden. Hij stelde dat 'de Generaliteit in de possessie van dien post behoorde gebragt te worden, ten einde voor te koomen dat de Provinciën denzelven niet

¹⁹ Colenbrander, *Grondwet*, 150.

²⁰ Ibidem.

²¹ *Vaderlandsche Uitboezeming*, 10.

wederom in de hen haaren deeden revisceeren.²² Voor Van Hogendorp was de raadpensionaris een garantie dat de verdeeldheid van de oude Republiek niet zou terugkeren. Hoewel Van Hogendorp uiteindelijk niet zijn zin kreeg, blijkt uit zijn argumentatie dat het beroep op nationale eenheid en het voorkomen van verdeeldheid een van de belangrijkste aspecten van het Restauratiediscours vormde.

Een verder twistpunt tussen Van Hogendorp en de voormalige napoleontische bestuurders was de Raad van State. De moderne Raad van State is voor het eerst terug te vinden in de *Staatsregeling* van Schimmelpenninck uit 1805.²³ In deze *Staatsregeling* is de Raad, die toen ‘Staatsraad’ heette, een adviesorgaan van het staatshoofd. In de praktijk hadden de staatsraden naast hun adviserende ook veel bestuurlijke taken. Hoewel de Raad in de napoleontische tijd een machtige – wellicht zelfs wel de machtigste – overheidsinstelling was, waren de staatsraden volledig ondergeschikt aan de wil van het staatshoofd. Van Hogendorp had een andere visie op de rol die de Raad in het staatsbestel zou moeten spelen. Hij meende dat de koning zijn soevereiniteit zou moeten delen met de Raad, die dan een soort contramacht zou vormen. Van Hogendorp formuleerde het in zijn schetsen als volgt: ‘De koning pleegt alle de daaden van de Koninklijke Waardigheid *in* zijne Geheime Raad [Raad van State]. Aan het hoofd van de stukken wordt gesteld: de koning in Zijnen Raad enz.’²⁴ Met deze op de Engelse staatsrechterlijke opvatting van *King in Council* lijkende formulering wordt de almacht van de koning beperkt door de staatsraden in de soevereiniteit te laten delen. De napoleontische bestuurders Röell en Van Maanen verzetten zich tegen deze interpretatie van de staatsrechterlijke rol van de Raad van State. Op grond van hun ervaring in het napoleontische bestuur zagen zij de Raad als een dienend orgaan, dat niet deelt in de soevereiniteit. Röell en Van Maanen kregen steun van de soeverein vorst zelf, die zich ook tegen deze formulering verzette. Op de vergadering van 22 februari 1814 werd de formulering van ‘de koning die zijn besluiten

²² Colenbrander, *Grondwet*, 148.

²³ Zie voor de geschiedenis van de Raad van State de jubileumuitgave *Raad van State 450 jaar* (Den Haag 1981). De continuïteit van de Raad van State vanaf de zestiende eeuw is echter een mythe. De Raad van State is de haar huidige, moderne vorm als adviesorgaan in een gecentraliseerde eenheidsstaat dateert van de Staatsregeling van 1805 en is geïnspireerd op de napoleontische Conseil d’État.

²⁴ Colenbrander, *Grondwet*, 2. Mijn cursivering.

neemt in de Raad', vervangen door 'de koning neemt besluiten na de Raad gehoord te hebben'.²⁵

Het debat over de Raad van State werd niet met politieke maar vooral met juridisch-technische argumenten gevoerd. Dit gold echter niet voor het debat over de naamgeving van de Raad. In zijn eerste twee schetsen sprak Van Hogendorp aanvankelijk over de 'Geheime Raad'. In de derde schets gebruikt hij de term 'Raad van Staten'. Het meervoud 'staten' verwijst naar de constitutie van de oude Republiek, toen niet het centraal gezag maar de Provinciale Staten soeverein waren. Van Maanen maakte bezwaar tegen deze naam aangezien 'de uitdrukking *Raad van Staten* tot een verkeerd denkbild aanleiding geeft, en proponeert, om die woorden overal te veranderen in *Raad van Staat*, of *Raad van State*, gelijk dit ten tijde van Leicester was.²⁶ Van Maanen kreeg zijn zin en de Raad kreeg zijn naam die het tot op heden nog heeft: Raad van State. Hoewel het hier slechts om een naam gaat, is het debat over de naamgeving toch veelzeggend. Om te beginnen is de naam 'Raad van Staten' of 'Raad van State' een verwijzing naar het staatsbestel van de Bourgondische tijd en de Republiek, toen er een gelijknamige instelling bestond. Een dergelijk gebruik van historische namen om moderne innovaties uit de revolutionaire en napoleontische tijd algemeen geaccepteerd te maken is, zoals we ook zagen bij het debat over de raadpensionaris, typerend voor de periode van de Restauratie. Termen als 'Staten-Generaal' en 'Provinciale Staten' zijn ook voorbeelden van een dergelijke uitgevonden traditie. Daarnaast is het veelzeggend dat Van Maanen het meervoudige 'Raad van Staten' onacceptabel vond omdat hem te veel deed denken aan de oude federalistische Republiek. Als voormalig bonapartist wilde hij de napoleontische erfenis van een gecentraliseerde eenheidsstaat beschermen. In dergelijke visie past een naam als 'Raad van State', waarbij er duidelijk sprake is van één staat, veel beter. Tenslotte is de historische argumentatie die Van Maanen hier gebruikte interessant. Hij verwees naar de periode van Leicester. De Engelsman Robert Dudley, graaf van Leicester, leidde in 1586 en 1587 voor korte tijd de Nederlandse opstandelingen.²⁷ Van Maanen gebruikte dus ook hier het nationale verleden in zijn argumentatie. Het is echter wel opmerkelijk dat hij Leicester koos aangezien dat bewind niet als een groot succes gekenschetst kan

²⁵ Colenbrander, *Grondwet*, 97-100, 439, 442.

²⁶ Ibidem, 479.

²⁷ A.J. Tjaden, 'De Reconquista mislukt. De opstandige gewesten 1579-1588' in: *Algemene geschiedenis der Nederlanden* deel 6 (Bussum 1979) 254-257.

worden en Leicester als buitenlander ook niet erg goed past in een op het nationaal verleden georiënteerde politieke argumentatie. Wellicht dat Van Maanen de meer gecentraliseerde traditie die Nederland voorafgaand aan de Republiek kende heeft willen benadrukken, om zo het sterke gezag van de toekomstige koning Willem I te legitimeren.

Het meest duidelijke voorbeeld van een voormalige napoleontische bestuurder die gebruik maakte van de politieke theorie van Restauratie om de napoleontische erfenis van de gecentraliseerde eenheidsstaat na 1814 veilig te stellen, is C.T. Elout. In zijn aanmerkingen op de tweede schets bekritiseerde hij de in zijn ogen te grote bevoegdheden voor de provincies en de te grote rol voor de adel in de ontwerpgrondwet van Van Hogendorp. Elout meende dat Van Hogendorps schets in 1795, voorafgaand aan de Bataafse revolutie, wellicht een krachtige vernieuwing had betekend van het staatsbestel van de Republiek. Er was in de jaren tussen 1795 en 1813 echter te veel gebeurd waar Van Hogendorp in zijn schets onvoldoende rekening mee had gehouden. Volgens Elout wilde Van Hogendorp te veel een werkelijke Restauratie van het Ancien Régime: ‘nu schijnt het bedenkelijk het nieuw op te trekken gebouw [het nieuwe koninkrijk van Willem I] te vestigen op oude gronden en instellingen, welker behoud te voren voorzigtig, nuttig, welligt noodzakelijk zou geweest zijn, maar welker wederinroeping en oprigting thans niet zo zeer aan te raden, ja in sommige opzichten onmogelijk schijnt.’²⁸

Interessant zijn de argumenten waarmee Elout Van Hogendorps schets aanvalt: ‘Men vreest alleen, dat in deze Schets de juiste middenmaat eenigszins overschreden is.’²⁹ De term ‘middenmaat’, beter bekend in Franse vertaling *juste milieu*, is een kernconcept in de politieke filosofie van de Restauratie. Het staat voor het streven een tussenweg te vinden tussen revolutionaire vernieuwingen en de afzonderlijke historische tradities van landen. Het geweld en de instabiliteit hadden de revolutionaire ideeën van een maakbare samenleving en breuk met het verleden in diskrediet gebracht. Revolutionaire ideeën zoals de ‘volkswil’ werden gezien als gevaarlijke theoretische bouwsels. De meeste staatslieden van de Restauratie zagen echter wel in dat een werkelijke terugkeer naar het Ancien Régime niet meer mogelijk en ook niet wenselijk was. Het beleid van koning Willem I maar bijvoorbeeld ook dat van zijn Franse tegenvoeter, koning Lodewijk XVIII, werd gekenmerkt door dit zoeken naar het compromis van het *juste milieu*.

²⁸ Colenbrander, *Grondwet*, 40.

²⁹ Ibidem.

Met zijn verdediging van de napoleontische erfenis van de gecentraliseerde staat sluit Elout aan bij dit dominante politieke discours. Door zijn opponent Van Hogendorp ervan te beschuldigen dat hij de juiste middenmaat niet hield, kon hij zijn ideeën politiek diskwalificeren.

Vervolgens stelde Elout dat, als er - net als in de oude Republiek - veel macht naar de provincies zou gaan, er weer interne verdeeldheid zou ontstaan als gevolg van 'allerlei pretensien en botsingen'.³⁰ Net als in de argumentatie die de napoleontische bestuurders tegen de raadpensionaris gebruikten, stelde Elout dat een dergelijke verdeeldheid tot een nieuwe periode van nationaal verval zou leiden: 'op die wijze zullen wij op dienzelfden, immers een gelijksoortige klip, schipbreuk leiden',³¹ waarbij met de klip de verdeling van de macht binnen de staat bedoeld werd en de schipbreuk het verlies van nationale zelfstandigheid. Hier maakte Elout gebruik van het in 1814 overheersende beeld van het verlies van de onafhankelijkheid: deze ondergang zou, zoals eerder genoemd, veroorzaakt zijn door de interne verdeeldheid.

Tenslotte vond Elout dat Van Hogendorp te veel de nadruk legde op het belang van constitutionele structuren zelf: 'Voor het overige is men doordrongen van de waarheid van Pope's gezegde, dat het niet zoozeer aankomt op den vorm der regering als wel op eene goede en rigtige administratie van en in den gekozen vorm'.³² Uit dit citaat blijkt hoezeer Elout gevormd was door de napoleontische bestuurdersmentaliteit: niet theoretische discussies en politieke filosofieën over de beste inrichting van de staat zijn van belang, maar het praktische bestuur. Ook onder de Restauratie zien we dergelijke ideeën terug. Willem I wilde zijn koninkrijk, dat aanvankelijk zeker in de Zuidelijke Nederlanden weinig legitimiteit genoot, vestigen door middel van goed bestuur.³³ Tijdens de Restauratie werd de afkeer van politieke speculaties die na het einde van de Revolutie was ontstaan, voortgezet. Elout probeerde Van Hogendorp af te schilderen

³⁰ Colenbrander, *Grondwet*, 41.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem, 43. Alexander Pope (1688-1744), Engels dichter en satiricus.

³³ In een brief schrijft Willem I dat hij beoogt 'den geest der Belgen voor de gemeene zaak op te winden (...), het ruïneeren van het land voortekomen, en door eene goede administratie die partijeest tegen te werken dewelke anders, tijd daartoe zijnde, ligtelijk de overhand zoude nemen, en van de allernadeeligste kansen moet zijn voor de aanstaande Regeering.' Brief van de Souvereine Vorst aan Van Spaen, 23 februari 1814, in: H. Colenbrander (red.), *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis der Nederlanden van 1795 tot 1840*, deel VII, 'De Vestiging van het Koninkrijk 1813-1815' (Den Haag 1914) 511.

als een politieke speculant en kamergeleerde om daarmee zijn ideeën te bestrijden. Hij omschreef zichzelf als een man van de praktijk met het napoleontische bestuur als leerschool. Ook in dit opzicht wist Elout zich goed aan te passen aan het heersende politieke discours van de postnapoleontische tijd.

Conclusie

De politieke argumentatie van voormalige napoleontische bestuurders in de grondwetscommissie van 1814 laat zien hoezeer deze staatslieden hun politieke taal aanpasten aan het veranderende politieke klimaat. Zij waren geen gevangenen van een politiek discours, maar manipuleerden het voor hun eigen belangen. Hoewel mannen als Van Maanen, Elout en Röell vóór en na 1813 dezelfde zaak verdedigden, namelijk de gecentraliseerde en volgens rationele regels georganiseerde eenheidsstaat, veranderde de taal en de argumentatie waarmee zij dat deden. Hoewel het om mannen gaat die in het napoleontische bestuur groot waren geworden, namen zij in 1814 moeiteloos het politieke discours van de Restauratie over om diezelfde napoleontische erfenis én hun eigen positie in een veranderde wereld te verdedigen. Het succes van de poging van Röell, Van Maanen en Elout om het ontwerp van Van Hogendorp om te buigen naar een meer gecentraliseerde eenheidsstaat is wellicht mede te verklaren uit hun vermogen hun argumentatie aan te passen aan veranderde tijden.

De napoleontische bestuurders namen drie typische argumenten van de Restauratie over om hun zaak te verdedigen. Om te beginnen gebruikten zij het ‘eenheidsargument’. Dit argument houdt in dat een machtsverdeling over de verschillende staatsinstellingen, zoals Van Hogendorp die voorstond, tot verdeeldheid leidt en daarmee tot een herhaling van het nationaal verval en uiteindelijk opnieuw het verlies van zelfstandigheid. Vervolgens maakten zij gebruik van het argument van het nationale verleden om hun opvattingen te onderbouwen. Voor een voormalige keizerlijke functionaris als Van Maanen die nog enkele maanden eerder goed functioneerde in het multinationale keizerrijk moet dit een omslag geweest zijn. Ten derde refereerden de bestuurders aan het typische Restauratie-argument van de ‘juiste middenmaat’ om hun ideeën te verdedigen. De voormalige Napoleontisten waren niet de enigen die dergelijke argumenten gebruikten: hun tegenstander Van Hogendorp maakte gebruik van dezelfde argumenten om een andere positie te

verdedigen. Er was sprake van een algemeen discours in het Nederland van na 1813, dat iedere bestuurder voor eigen doeleinden gebruikte.

De overwinning van de Napoleontisten heeft grote gevolgen gehad voor de verdere geschiedenis van Nederland: tot op heden kent het Koninkrijk der Nederlanden een sterk gecentraliseerde staatsvorm.³⁴ Het debat in de grondwetscommissie in 1814 maakt duidelijk dat de gecentraliseerde eenheidstaat sinds haar ontstaan bij de grondwet van 1798 niet zonder meer door iedereen geaccepteerd werd en het ook niet vanzelfsprekend was dat deze staatsvorm eind 1813 weer werd aangenomen. Als de grondwet van Van Hogendorp ongewijzigd was aangenomen, had Nederland wellicht een meer federale staatkundige traditie gekend.

Het voorbeeld van de napoleontische bestuurders die vrij eenvoudig wisselen van een rationele en niet-nationale napoleontische politieke taal naar een Restauratiediscours, maakt duidelijk dat mensen niet opgesloten zitten in één bepaalde politieke theorie. Politici en bestuurders maken eclectisch gebruik van politieke ideologieën als dit voor hun doelen bruikbaar is. Historische actoren zijn niet gevangen in een bepaalde theorie, maar passen zich aan. De studie van de politieke theorie zou zich dan niet alleen op de politieke begrippen, talen of de politieke cultuur moeten richten, maar ook op het gebruik van de politieke theorie door mensen in de praktijk. Niet het politieke idee maar de gebruiker ervan zou mijns inziens centraal moeten staan in het onderzoek naar politieke theorie. Perioden van crisis en politieke transitie zijn bij uitstek geschikte perioden om dit gebruik van politieke talen te onderzoeken.

Ook zou er meer onderzoek moeten komen naar de politieke theorieën van bestuurders. Die zijn wellicht minder uitgedacht en expliciet dan bij schrijvers die zich daar voornamelijk mee bezig houden. Meer onderzoek naar dit politieke denken zou er wellicht toe kunnen leiden dat de kloof in het onderzoeksveld tussen diegenen die zich met politieke theorie en diegenen die zich met de politieke praktijk bezig houden verkleind kan worden. Zo lang er niet gezocht wordt naar manieren om het onderzoek naar theorie met dat van de politieke praktijk te verenigen, blijft

³⁴ 'There is no escaping the conclusion that, relative to most other West European countries, the Dutch policy-making process is highly centralised in territorial terms', R.B. Andeweg en G.A. Irwin, *Dutch government and politics* (Basingstoke en Londen 1993) 159 en 163.

‘Op een gelijksoortige klip schipbreuk leiden’

het onderzoek naar de geschiedenis van de politieke theorie steeds ‘op een gelijksoortige klip schipbreuk leiden.’