

‘Cette grande inertie qu’on rencontre sans cesse dans la marche des affaires’

Lodewijk Napoleon als wetgever en uitvoerder

JOKE ROELEVINK

Boden van een nieuwe tijd leken ze te zijn, Louis Napoleon van der Goes, geboren in juli 1806, en Lodewijk Napoleon van Randwijck, die een jaar later ter wereld kwam. In de latere geslachten echter werd de naam Lodewijk wel doorgegeven maar kwam die van Napoleon niet meer voor. Misschien schuilt hierin de tragiek van de jonge koning. In zijn persoon streden de meelevende, aimabele en cultuurminnende Lodewijk en de doortastende, rechtlijnige Napoleon om de voorrang. Vaak werden beiden overwonnen door het op uiterlijk vertoon gestelde vorstelijke personage, dat aan de klerk Hermanus Ormel weigerde diens jongste telg naar hem te laten vernoemen.¹

De Nederlanders, met name de bestuurders, zullen zich bij het aantreden van Lodewijk in juli 1806 hebben voorgenomen de kat uit de boom te kijken. Maar het beestje kwam rap naar beneden. Zijne Majesteit ging ijverig en doelbewust aan de slag, vooral met de wet- en regelgeving. Hij bleek intelligent te zijn, zeer wel in staat om problemen te doorzien en oplossingen aan te dragen. Tegelijkertijd gedroeg hij zich wispelturig en lichtgeraakt. Zo trad hij de weerbarstige werkelijkheid tegemoet met een merkwaardig mengsel van heldere concepten, vreemde grillen, plotselinge uitvallen en meer wilskracht dan verwacht.²

Keizer Napoleon verwachtte veel van zijn broer. In het nieuwbakken koninkrijk moest Lodewijk de doorslaggevende en effectieve machthebber wor-

1 *Nederland's Adelsboek* ('s-Gravenhage 1903-...) 83 (1993), 274; Louis Napoléon van der Goes van Dirxland, geboren 28 juli 1806 en 90 (2002/2003), 382; Lodewijk Napoleon graaf van Randwijck, geboren 2 mei 1807; Nationaal Archief Den Haag (hierna: NA), Archief van de Staatssecretarie van Lodewijk Napoleon (hierna: SSLN) toegang 2.01.01.07, 551, Groene Index 1807, p. 244, Koninklijk Besluit dd. 21 maart 1807 no. 45.

2 Van Lodewijk Napoleon zijn enkele moderne levensbeschrijvingen verschenen: P.J. Rietbergen, *Lodewijk Napoleon* (Amersfoort 2006); C. de Munck, *Lodewijk Napoleon, koning van Holland. Een miskende Bonaparte* [Zutphen, 1997] en T. Spaans-van der Bijl, *Lodewijk Napoleon 1778-1846, koning van Holland. Vredesvorst in een tijd van geweld*. (Zaltbommel 1967). Beide leunen sterk op de eigen memoires van Lodewijk. Ook Rietbergen schrijft een algemeen overzicht zonder uitgebreide literatuur- en bronverwijzing. Onmisbaar blijft daarom voorlopig nog steeds L. Wichers, *Koning Lodewijk Napoleon 1806-1810, grotendeels naar oorspronkelijke en onuitgegeven bescheiden bewerkt* (Utrecht 1892). Een selectief overzicht biedt H.T. Colenbrander, *Schimmelpenninck en Koning Lodewijk* (Amsterdam 1911). De nieuwe oogst van 2006 zal worden opgenomen in de Digitale Bibliografie van de Nederlandse Geschiedenis, website: www.dbng.nl

den. De koning heeft die taak met overtuiging aangevat. Hier zal worden nagegaan hoe hij de gewenste positie trachtte te bereiken. Immers, hij kwam niet op een onbewoond eiland, maar in een voormalige republiek waar tegenkrachten het hem moeilijk probeerden te maken het koninkrijk snel en volledig naar Franse wensen te kneden.

Gemeenschappelijke bestuurscultuur

Gemeenschappelijke uitgangspunten hadden Lodewijk en de Bataafse politieke elite overigens wel. Eenvoud en helderheid van opzet vormden de kern van de internationale 'neoklassieke' bestuurscultuur, waaraan beide partijen deel hadden. Bovendien werd grote waarde gehecht aan kennis omtrent staat en land. Deze moest dienstbaar worden gemaakt aan vernieuwing en functionele gelijkvormigheid.³ Lodewijk liet daarom, evenals het Uitvoerend Bewind en de Raadpensionaris vóór hem, veel gegevens verzamelen. Verder geloofde hij, evenals zijn broer, in persoonlijke contacten ter plaatse, een gedachte die ook de republikeinen lief was geweest. De koning reisde rond om met de bevolking te spreken en dwong zijn landdrosten datzelfde te doen. Een nadere stroomlijning van Nederland werd dus in brede kringen wenselijk geacht, maar de inkleuring en de uitvoering bleven controversieel. Toch had de vliegende start van Rutger Jan Schimmelpenninck (1761-1825) reeds bewezen dat het ondanks alle meningsverschillen mogelijk was iets tastbaars te bereiken.⁴

De Franse instellingen

In Frankrijk, Lodewijks vanzelfsprekende voorbeeld, stond de keizer glorieus in het middelpunt. Deze had zich omringd met invloedrijke *grands dignitaires de l' Empire*, die zitting hadden in een *Conseil Privé*. Naast een aantal uitvoerende ministers en directeuren-generaal stonden een *Conseil d' État*, een *Sénat*, een *Corps Législatif* en tot 1807 ook nog een *Tribunat*. Al deze instellingen waren qua taakstelling en personele bezetting met elkaar verweven, zonder strakke scheiding der machten. De Hollandse staatsregeling van 1806 was eenvoudiger van opzet, met slechts een Wetgevend Lichaam, een staatsraad en ministers. Hier ontbraken niet alleen Senaat en Tribunaat, maar ook de prins en *grands dignitaires*, die in Frankrijk zowel het *Conseil Privé*, als, samen met vakmatige deskundigen, de *Sénat* en het *Conseil d' État* bevolkten.⁵

3 Op de website van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis te Den Haag (www.inghist.nl) staat het voltooid project *Informatieverzoeken Bataafs- Franse Overheid 1795-1813*, bewerkt door R.G.H. Sluijter en K.J.P.F.M. Jeurgens (1795-1798), R.G.H. Sluijter en A. Verheusen (1795-1801) en J. Roelevink (1801-1813). Hierin wordt een overzicht geboden van de verzoeken om informatie die de centrale overheid aan de lagere autoriteiten deden, met de gestelde vragen en de vindplaatsen van de antwoorden.

4 N.C.F. van Sas, 'Rutger Jan Schimmelpenninck. Van parlementariër tot president' in: id., *De metamorfose van Nederland: van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (Amsterdam 2004), 301.

Wat de Franse praktijk betreft kan worden geconstateerd dat Napoleon de uitvoerende macht en de daarmee samenhangende regelgeving volledig stuurde. De voorbereidingen van wetten vond plaats buiten het *Corps Législatif*, dat alleen wetsvoorstellen kon verwerpen. Overigens werd het in toenemende mate genegeerd, want organieke wet- en regelgeving trok de keizer naar zich toe via *senatus-consultes* van het *Conseil Privé* en zijn eigen decreten. Wel liet hij echte discussie toe in het *Conseil d'État*, waar de aanwezigheid van de ministers met deliberatieve stem rechtstreeks contact tussen alle geledingen van adviseurs, deskundigen en uitvoerders mogelijk maakte. Met zijn over het algemeen welgekozen, loyale en ter zake kundige ministers werkte Napoleon intensief samen. Maar alleen de keizer behield het werkelijke overzicht en gaf de doorslag zodra een keuze moest worden gemaakt.

Wetgeving en uitvoering in Holland

Het koninkrijk Holland kon, behalve op de koning zelve, bogen op een Wetgevend Lichaam, aanvankelijk nog met de historische toevoeging 'Hun Hoog Mogenden', ministers voor de uitvoering en een Staatsraad voor advies.⁶ Lodewijk was al meteen ontevreden over de zwakke samenhang tussen het verdrag van Parijs waarop zijn koningschap was gegrondvest, de nieuwe Constitutionele Wetten die Napoleon had vastgesteld en de Staatsregeling van 1805, die ook deels bleef gelden.⁷ Later legde hij in zijn memoires zijn doelstelling als volgt neer: 'Le chef suprême de l'administration doit imprimer à toutes ses branches son esprit, sa volonté: c'est l'unité de mouvement qui est le principal avantage de la monarchie'.⁸ Die eenheid kreeg beter gestalte in de nadere be-

5 Het standaardwerk over de Franse instellingen blijft: J. Godechot, *Les institutions de la France sous la révolution et l'empire* (Paris 1951). Onder de vele andere literatuur biedt een goede algemene ingang: J. Tulard, *Dictionnaire Napoléon. Nouvelle édition, revue et augmentée*, 2 dln., 1999. Voor de Franse ministers zie ook Th. Lentz, *Dictionnaire des ministres de Napoléon. Dictionnaire analytique, statistique et comparé des trente-deux ministres de Napoléon* (Parijs 1999) en A.J.C.M. Gabriëls, 'De commiezen van de Keizer. Over invloed, trouw en talenten van Napoleons naaste medewerkers', *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 117 (2004), 543-565.

6 Voor het ontstaan van de grondwetten van 1806 zie L. de Gou, *De staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1997). Een overzicht van de staatsinstellingen en hun archieven zal binnen afzienbare tijd worden geboden op de website van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis te Den Haag (www.inghist.nl) in: J. Roelevink, *Onderzoeksgegevens Bestuur en Administratie van de landelijke overheid in de Bataafs-Franse Tijd, 1795-1813*. Daar zal eveneens worden gepubliceerd een *Repertorium van ambtsdragers en ambtenaren 1428-1861* (deelperiode 1795-1813 bewerkt door J. Roelevink) met onder andere de namen van alle ministers en leden van de besproken instellingen. Gegevens over de periode zijn ook te vinden op de website van het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden, www.parlement.com.

7 Louis Bonaparte, *Documens historiques et réflexions sur le gouvernement de la Hollande I* (3 Vol). (Bruxelles 1820), 75, 76, 91; De Gou, *Staatsregeling* (noot 6), 308 e.v. [Dispositie 27 juni 1806 RvST]. Een recent overzicht van de 'geboorte' van de grondwet in A.H.M. Dölle, 'De constitutie voor het Koninkrijk Holland van 1806', in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks, *Nederland in de Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)* (Hilversum 2006), met name 30 e.v.

8 Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) I, 92.

werking van de genoemde wetsteksten tot de Constitutie van augustus 1806.⁹ Deze verleende de koning de volledige uitoefening van de regering en alle macht om de wetten te laten uitvoeren en eerbiedigen. Wetgeving daarentegen zou tot stand komen 'door samenstemming van den koning en 't wetgevend lichaam'. Daarmee was de slag echter nog niet gewonnen, zoals mag blijken uit een overzicht van de positie en het gedrag van de wetgever, de uitvoerende ministers en de Staatsraad.

Het Wetgevend Lichaam kreeg ogenschijnlijk weinig armslag. Het vergaderde gewoonlijk slechts twee maanden per jaar en mocht na beraadslagingen 'ja' of 'nee' zeggen op een door de koning of namens hem door de Staatsraad ingediend wetsontwerp. Het initiatief lag uitsluitend bij de vorst. Desondanks heeft het Wetgevend Lichaam niet als stempelmachine gefunctioneerd. Zelfs een simpel 'ja' tegen een wet kon gepaard gaan met waarschuwingen en overwegingen. Om afwijzing – die immers voor de vorst openbaar gezichtsverlies zou betekenen – te vermijden, werd gebruik gemaakt van het oude, vertrouwde vaderlandse duw- en trekwerk. Zodra een wetsontwerp was voorgelegd, stelde het Wetgevend Lichaam een ad-hoc commissie van rapport in, terwijl ook individuele leden schriftelijke consideraties konden inbrengen. Indien een negatief standpunt door de vergadering werd overgenomen, kwam het tot conferenties met de koning en met de betreffende minister. Over het gewijzigde ontwerp werd dan een 'finale' beslissing genomen.¹⁰

De koning was niet gelukkig met deze tactieken en de mentaliteit die er achter stak. Al in december 1806 zette hij het Wetgevend Lichaam zodanig onder druk dat het de titel 'Hun Hoog Mogenden' liet vallen. Lodewijk wilde zo, naar hij achteraf schreef, 'un germe de discussions, de mésintelligences et de fausses prétentions' wegnemen.¹¹ Het Wetgevend Lichaam viel overigens gemakkelijk te omzeilen in de vele gevallen dat geen wet noodzakelijk was. Daar begon het grijze gebied van regelgeving en uitvoering. Al op 24 juni 1806 (no. 5) had Lodewijk besloten vier soorten akten uit te vaardigen, namelijk decreten over voorwerpen van administratie en aanstellingen, besluiten over deelbelangen, disposities of renvoien op rapporten of rekesten en ten laatste bevelen vanuit het Kabinet van de koning.¹² Deze op het Franse bestuur geënte hiërarchische opzet week af van de Nederlandse gewoonte besluiten te nemen zonder onderscheid naar inhoud of gewicht en deze vervolgens zuiver chronologisch te ordenen.

Op den duur lukte het Lodewijk niet deze Nederlandse traditie te doorbreken. Wellicht was bij hemzelf intussen het inzicht gegroeid dat er ook grote

9 De tekst van deze constitutie onder andere bij De Gou, *Staatsregeling* (noot 6), 676 e.v.

10 NA, Archief Wetgevende Colleges 1795-1810, toegang 2.01.01, 01, voorbeelden in de notulen met bijlagen en secrete notulen.

11 Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) I, 148.

12 NA, SSLN, toegang 2.01.01.07. Samenvattingen van de decreten zijn telkens te vinden in de reeks *Groene indices*, no. 550-557 onder het betreffende hoofd; de volledige teksten van de decreten en besluiten chronologisch en per dagnummer geordend in de reeksen *Minuten koninklijke decreten, besluiten en decisiën*, no. 1-79, 85 en *Originele koninklijke decreten en besluiten*, no. 87-239. De geheime besluiten in *Secrete koninklijke besluiten en stukken*, no. 356-362.

voordelen aan kleeften. Na eind 1807 nog eens herinnerd te hebben aan zijn alleenrecht op decreten en besluiten, hief de koning in mei 1809 de meeste onderscheidingen maar weer op. Voortaan ondertekende hij alleen Besluiten dan wel Kabinetsoorders met interne bestuurlijke aanwijzingen¹³. Het Koninklijk Besluit als soepel, vaag omschreven, maar toch effectief instrument voor alles wat niet per se in de vorm van een wet moesten worden gegoten, was geboren. Tevens bleef de al in 1798 door de Secretarie van Staat gekozen wijze van administreren, die alle besluiten met bijbehorende documenten verenigde in chronologische verbalen met inhoudelijk ontsluitende indices, gehandhaafd en werd dit archief volstrekt gescheiden gehouden van de administratie van het Kabinet van de koning. Dit centralistische systeem bood een zelfs in Frankrijk ongeëvenaard algemeen overzicht.¹⁴

Bij de voorbereidingen van wetten en Koninklijke Besluiten stonden zowel de ministers als de Staatsraad ten dienste van de soeverein. De ministers waren bovendien met de eigenlijke uitvoering belast. Dergelijke functionarissen, destijds nog ‘agenten’ genoemd, waren met hun departementen pas in 1798 aan het Nederlandse firmament verschenen. Na een korte opleving van de radenrepubliek onder het Staatsbewind, keerden ze tijdens Schimmelpenninck terug onder de naam ‘Secretarissen van Staat’. Lodewijk ging al spoedig over op de Franse benaming ‘ministers’. Steeds ging het om dienaren die geacht werden precies te doen wat de soeverein, in dit geval Lodewijk, wilde, niet om bewindslieden in moderne zin.¹⁵

De werkelijkheid lag iets ingewikkelder, want stevige persoonlijkheden als Isaäc Jan Alexander Gogel (1765-1821), Cornelis Felix van Maanen (1769-1846), Willem Frederik Röell (1767-1835), Johan Hendrik Mollerus (1750-1834), Cornelis Rudolphus Theodorus Krayenhoff (1758-1840) en Adriaan Pieter Twenth van Raephorst (1745-1816) gedroegen zich weliswaar loyaal, maar niet volgzaam. Om hen in bedwang te houden nam Lodewijk zijn toevlucht tot strenge gedragsregels. Al spoedig kreeg de Staatsraad opdracht de afzonderlijke instructies voor de ministers aaneen te smeden tot een algemene, met specifieke aanvullingen per vakgebied. Deze algemene instructie van 14 november 1807 (no. 14) geeft de positie van de ministers helder weer. Zij mochten alleen met de koning communiceren over zaken van belang en geen bevelen geven zonder zijn toestemming. Op een vaste dag in de week waren zij elk met Lodewijk ‘werkzaam’ om de lopende zaken te bespreken en iedere maand moest ieder afzonderlijk hem een lijst van onafgedane zaken aanbieden. De ministers konden zelf voorstellen doen maar mochten die alleen met koninklijke toestemming op schrift stellen. Bovendien werd de minister – eigenlijk immers de hoogste commies – verantwoordelijk gesteld voor misbruik, na-

¹³ Koninklijk Decreet 5 december 1807 no. 1; Koninklijk Besluit 22 mei 1809 no. 7.

¹⁴ J. Roelevink, ‘Hete adem en koude kermis. De werkomstandigheden van de ambtenaren van de secretarie van staat van Lodewijk Napoleon’, *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* 117 (2002), 1-24.

¹⁵ Wichers, *Koning Lodewijk* (noot 2), 123.

latigheid en kwade wil van personeel op zijn departement. Dat was een zelfstandige ambtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, los van strafrechtelijke bepalingen in eerdere grondwetten.¹⁶

Van de samenkomsten van Lodewijk met een aantal of met alle ministers werd, evenals in Frankrijk, niets vastgelegd. Van Raalte spreekt over een wekelijkse kabinetsraad op een vaste dag, maar hij denkt sterk terug vanuit de tijd van Willem de Eerste.¹⁷ De betreffende bepaling in de algemene instructie sloeg vooral op individuele ministers. Misschien zal nader onderzoek, voor zover al mogelijk, aantonen dat dergelijke *conseils* van wisselende samenstelling zijn geweest, met alle ministers, met een aantal ministers of met toevoeging van buitenstaanders. Ook de regelmaat hoeft niet al te vast te zijn geweest.¹⁸ Maar los hiervan zal wel niemand willen volhouden dat de heren ministers elkaar buiten die bijeenkomsten uitsluitend spraken over het weer.

Ministers moesten het in feite hebben van goede ideeën en persoonlijke invloed bij de koning. Van zijn kant maakte hij veel gebruik van hun talenten, zolang hun positie maar niet te sterk werd of de meningsverschillen te groot waren. Het lijkt er op dat de koning de ministers mettertijd, al of niet door het instellen van een commissie, vaker opdroeg zelf concepten van wetten en belangrijke besluiten op te stellen. Overigens werden vanaf 1807, naar Frans voorbeeld, bij de ministeries nog wel een aantal afzonderlijke directoraten-generaal opgericht met het oogmerk 'eenheid en eenparigheid in de administratie van zaken' te bereiken. Commissies van voorbereiding moesten 'onderzoeken wat er opzigtelijk die verscheidene onderwerpen in Frankrijk bestaat, wat er in Holland omtrent is gedaan en wat er nog zou behooren gedaan te worden'.¹⁹ Deze directeuren-generaal, die een onderdeel van het beleid behartigden, werkten behalve met hun ministers ook rechtstreeks samen met de koning. Niet voor niets betroffen de directoraten onderwerpen die hem direct interesseerden, zoals de publieke schatkist, de publieke schuld, posteries, waterstaat, onderwijs, kunsten en wetenschappen. Opvallend afwezig was een directoraat-generaal van de douane, dat pas na de inlijving zou worden opgericht.

Naast dit alles stond de Staatsraad, geen nazaat van de oude Raad van State, maar een nieuwkomer naar Franse snit, in 1805 in de Bataafse Constitutie opgenomen.²⁰ Deze eerste Staatsraad van inhoudelijk deskundigen functioneerde als raadgever tamelijk zelfstandig. Over wetsontwerpen en andere door de Raadpensionaris voorgelegde zaken werd schriftelijk advies uitgebracht, zo no-

16 Zie ook E. van Raalte, 'De Ministerraad onder Lodewijk Napoleon in 1807', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 63 (1950), 12-37, op dit punt p. 16. P.L.G. van Velzen noemt deze ontwikkelingen niet in zijn dissertatie *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk: 1813-1840* (Nijmegen 2005).

17 Van Raalte, 'Ministerraad' (noot 16), 14.

18 Zie bijvoorbeeld een geheim koninklijk besluit van 14 mei 1810, waarbij op het paleis een *conseil particulier des finances* wordt samengeroepen met een gemengde samenstelling van deskundigen.

19 Koninklijk Decreet 20 november 1806 no. 13.

20 A.M. Elias, 'Van Raad van State, Comité te Lande en Staatsraad (1795-1810)', in: *Raad van State 400 jaar* (Den Haag 1981), 113-139.

dig na een conferentie met de betrokken Secretarissen van Staat, die het ook van tevoren te horen kregen als van hun advies werd afgeweken. De Staatsraad vergaderde altijd plenair, had een roulerend voorzitterschap, liet een advies zo nodig door eigen commissies voorbereiden en besliste bij meerderheid van stemmen. Indien de Raadpensionaris zelf verscheen, zat hij de vergadering voor, hetgeen de fungerende voorzitter echter niet belette praeadvies uit te brengen.²¹

De Staatsraad van Lodewijk Napoleon, eveneens samengesteld uit bestuurders die inhoudelijk hun sporen hadden verdiend, was minder vrij. Dat begon al met de zetel ‘bij ons’, in 1807 aangescherpt tot ‘ten paleize’.²² Er kwamen secties, elk met een eigen president, vaste leden en een eigen beleidsonderdeel. Een algemene vergadering werd door de koning bijeen geroepen en voorgezeten. De ministers hadden daar zitting met delibererende stem, al bleek dit bij nader inzien alleen te gelden als zij daartoe door de koning werden uitgenodigd. Bovendien kon de koning ambtenaren, gezagsdragers of kundige ingezetenen tot extraordinaris staatsraden benoemen. Hij maakte van die gelegenheid ook ruim gebruik. Evenals de Raadpensionaris bepaalde Lodewijk de stof voor de besprekingen. Een verplichting was wel de Staatsraad over wetsontwerpen te *horen* voordat deze werden voorgelegd aan het Wetgevend Lichaam. Dat was lichter dan advies. De secties brachten dan ook schriftelijke rapporten uit. Voor het overige is van de eigenlijke discussies geen verslaglegging te vinden. De resultaten werden niet geformuleerd als beslissingen van de Staatsraad, maar terecht als besluiten van de koning. Bij zijn afwezigheid konden alleen noodzakelijke technische besluiten over lopende zaken worden genomen.²³

De nadere regelingen waren niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. De benoemde staatsraden, ervaren bestuurders van rond de vijftig, waren ongelukkig geweest met de voorstellen daaromtrent van een nieuwkomer die qua leeftijd grondwettelijk nog niet voor hun post in aanmerking zou komen. Ze maakten al begin juli 1806 duidelijk dat er wel wat veel secties waren met wat te weinig onderling persoonlijk verband. Voorgesteld werd de Staatsraad in comité bijeen te laten komen om de rapporten te horen die later in de grote vergadering ter tafel zouden liggen. ‘Misschien zoude dit een zeer geschikt middel zijn om de leden van de verschillende secties van de onderscheidene zaken te doen kennis dragen en Uwe Majesteit allengs beter met de denkwijze van alle de denkbeelden van den Staatsraad bekend te maken’.²⁴ Maar ofschoon Lode-

21 Staatsbesluit 1 juli 1805 no. 60 met instructie en reglement van orde voor de Staatsraad in NA, Archief Raadpensionaris, toegang 2.01.01.06, no. 5 Staatsbesluiten 1-15 juli 1805.

22 In de Constitutie van 1806 handelden de artikelen 29-31 over de Staatsraad (De Gou, *Staatsregeling* (noot 6), 679); Koninklijk Decreet 1 juli 1806 no. 4 met onder andere indeling in secties en bepaling dat de koning de ministers in de Staatsraad roept; Koninklijk Decreet 16 december 1807 no. 2 met bepalingen omtrent het functioneren van de Staatsraad.

23 Koninklijke Decreten 10 juli 1806 no. 35 art. 5 en 1 oktober 1806 no. 1 art. 5: bij afwezigheid van de koning vergadert de Staatsraad niet, maar zetten de secties hun werkzaamheden voort; Koninklijk Decreet 21 mei 1807 no. 1: Staatsraad kan vergaderen onder voorzitterschap van de minister van binnenlandse zaken, maar beslissingen behoeven de goedkeuring van de koning.

24 NA Archief Staatsraad (hierna StR), toegang 2.01.01.03, no. 14, Koninklijke notulen juni-december 1806, vergadering van zaterdag 5 juli 1806 no. 4, bijlage rapport van de Staatsraad ingevolge op-

wijk zich naar eigen zeggen in grote lijnen aansloot bij de suggesties, en er inderdaad wel in comité is vergaderd, was een Staatsraad met een eigen collegiale politiek natuurlijk het laatste dat de koning wenste.

Het resultaat van dergelijke vrijpostigheden was te voorzien. In een decreet van 17 juli 1806 (no. 62) werd vastgelegd dat de presidenten en de leden van de secties zich niet onderling met elkaar mochten bemoeien. Desalniettemin stelde de Staatsraad in september 1806 nog eens fijntjes dat het staatsbewind de secretarie destijds een berg onnodig werk had bezorgd omdat het met secties werkte, waardoor stukken telkens moesten worden herzien.²⁵ Dit had natuurlijk geen effect, al kromp het aantal secties later met één.²⁶ Overigens heeft Lodewijk ook de Staatsraad veelvuldig geraadpleegd, hoewel hij zelf de knopen doorhakke. En omdat in de Staatsraad inderdaad een inhoudelijke discussie mogelijk was, zowel in de secties als in de plenaire vergadering, vaak ook in aanwezigheid van de verantwoordelijke minister, kwamen meningsverschillen, zij het zeer behoedzaam, aan de orde. Bovendien kon de Staatsraad zich gemakkelijker dan de ministers ontwikkelen tot een verdragende factor door zaken te laten liggen of anders in te kleden dan de koning wilde. De voorzitters van de secties namen in dat spel een belangrijke plaats in. Lodewijk heeft daarvan geleerd door, zoals eerder vermeld, steeds meer concepten van wet- en regelgeving door ministers bij zich te laten indienen. Die concepten kon hij zonder omhaal terug sturen als ze hem niet bevielen. Ook kreeg de secretaris-generaal van de Staatsraad een strenge instructie voor het bijhouden van de werkprocessen, een aanwijzing die al zeer snel zou worden achterhaald door de toevoeging van de secretarie van de Staatsraad aan die van de koninklijke secretarie in januari 1808.²⁷ Intussen had de koning, zoals hierna nog zal blijken, de speelruimte van de Staatsraad nog verder ingeperkt.

Waar het bestuur van Napoleon op een kluwen lijkt, had Lodewijk meer van doen met losse draden die hij aan elkaar moest knopen, omdat in Holland instellingen en personen sterker gescheiden bleven functioneren dan in Frankrijk gebruikelijk was. Bovendien trad Lodewijk beduidend minder krachtig op dan zijn spijkerharde broer, ook als de gang van zaken hem eigenlijk niet zinde. Maar dat laatste innerlijk aanvaarden deed hij evenmin, al liet hij het in zijn memoires voorkomen alsof Nederlanders na heel veel, soms moeizaam, overleg toch altijd instemden.²⁸

dracht van 27 juni 1806. Voorbeeld van een vergadering in comité, volgens besluit van Lodewijk, is de bezinning op de concept-constitutie (NA, archief Staatsraad, no. 14, Koninklijke notulen juni-december 1806, verbaal van 27 juni 1806 no. 1).

²⁵ NA, StR no. 36, verbaal van de sectie Wetgeving en Algemene Zaken, 5 september 1806 no. 1, concept rapport inzake de bemanning van de Staatssecretarie.

²⁶ Voor een overzicht zie Elias, 'Van Raad van State' (noot 20), 132, 135.

²⁷ Koninklijk Decreet 25 december 1807 no. 1.

²⁸ Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) I, 149.

De praktijk

Het moet hier blijven bij enkele opmerkingen en voorbeelden van deze praktijk van alledag. De groeiende Franse invloed, of liever druk, op de handel en wandel van Lodewijk is genoegzaam bekend. Maar hij zorgde zelf ook voor onrust, met drie verhuizingen van het hele regeringsapparaat, eerst binnen Den Haag, daarna naar Utrecht en ten slotte naar Amsterdam, de hoofdstad waar hij vanaf het begin zijn zinnen op had gezet.²⁹ Ook zijn vele gereis in binnen- en buitenland was niet bevorderlijk voor de voortgang van het werk, al stond de koning in voortdurende correspondentie met individuele ministers en werd de overbrenging van de stukken steeds minutieus geregeld. Wel gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de veldtocht in Westfalen in 1806 en de belangenbehartiging in de winter van 1809 op 1810 in Parijs, toen de koning in feite in milde detentie werd gehouden, onvermijdelijk waren. Bovendien leidden de al te verwachten meningsverschillen tussen de uitgesproken koning en de krachtigere ministers tot veel onderling geschuif of tot hun vertrek. Binnen vier jaar waren negentien personen minister op een aantal van 27 benoemingen en wisselingen. Achteraf beoordeelde de koning dit verschijnsel terecht als negatief omdat het de instabiliteit en de onzekerheid van de regering naar buiten bracht.³⁰ Tot overmaat van ramp dwongen bovendien bezuinigen tot inkrimping van het overheidsapparaat.

Onder de invloed van al deze factoren kwamen een paar interessante wijzigingen in de regering tot stand. In de eerste plaats werd tijdens perioden van Lodewijks afwezigheid tot tweemaal toe een Raad van Ministers ingesteld, namelijk in 1807 en in 1809. Hierover moet niet al te weids worden gedacht, aangezien de bevoegdheden zeer gering waren en vooral neerkwamen op het passen op de winkel zonder ook maar een kratje te verzetten.³¹ Bovendien werd het noodzakelijk in 1807 een eerste president van de Staatsraad aan te stellen, die, vanaf begin 1808 onder de naam vice-president en met de rang van minister, de honneurs waarnam bij afwezigheid van de koning. Maar ook hier beperkte uitholling van de bevoegdheden het initiatief.³²

Deze minister vice-president van de Staatsraad was een bleke inhoudelijke opvulling van de lacune die de verdwijning van de minister Secretaris van Staat veroorzaakte. De staatssecretarie en de secretarie van de Staatsraad werden begin 1808 samengevoegd tot koninklijke secretarie, die ressorteerde onder het Huis des konings. Zo kreeg de centrale functie van de koning nader gestalte. Daarmee kwam een einde aan de krachtige rol van de minister Secretaris van Staat Willem Frederik Röell, die als enige naast Lodewijk een volledig overzicht had van alle lopende staatkundige activiteiten en die door de koning

29 Roelevink, 'Hete adem' (noot 14); Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) II, 16-17; 128 e.v.

30 Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) II, 101.

31 Zie Van Raalte, 'Ministerraad' (noot 16). Geheim Koninklijk Decreet 28 mei 1807 littera N.

32 Koninklijk Decreet 25 november 1807 no. 1; Koninklijk Besluit 8 januari 1808 no. 4. De vice-presidenten van Lodewijk Napoleon zijn niet opgenomen in D. Slikkerman, *In dienst van de kroon. Vice-presidenten van de Raad van State* (Zutphen 2001), hoewel hij op p. 22 de functie wel noemt.

openlijk als een bedreiging werd beschouwd. Lodewijk was, zoals hij zijn overigens vertrouwde dienaar vertelde, liever zijn eigen eerste minister. De technische opvolger van Röell was raad-secretaris Jean Henry Appelius (1767-1828). Nog later zou deze functie in één persoon worden verenigd met die van eerste secretaris van het Kabinet des konings.³³

En dan nu de praktijk van de wetgeving als zodanig. In aanmerking genomen de veelvuldige afwezigheid van de koning en de korte zittingsperioden van het Wetgevend Lichaam was er niet zoveel gelegenheid wetgeving in te voeren. Alleen daarom al bleek het vaak noodzakelijk naar lichtere vormen van regelgeving uit te wijken, want de werklast was groot. Zoals bij elke nieuwe constitutie kostte het in 1806 flink wat tijd om bestuur en administratie naar de nieuwe inzichten in te richten. Buitendien waren veel zaken na 1795 nog steeds niet bevredigend opgelost, al waren met de invoering van een nieuw belastingstelsel en de Wet op het Lager Onderwijs van 1806 reeds belangrijke mijlpalen bereikt voordat Lodewijk aantrad. Wat nog ontbrak was een volledige regeling van het binnenlands bestuur, die gezien de omstandigheden gepaard moest gaan met een nieuwe organisatie van de rechterlijke macht met de bijbehorende codificatie. Andere hete hangijzers waren de maten en gewichten, het middelbaar en hoger onderwijs en de staatsschuld.

Toch kan wel worden gesteld dat tijdens de vierjarige regering van Lodewijk eigenlijk wel op elk terrein een interessante wet- of regelgeving tot stand is gekomen, ook al ging het vaak om het afronden van in vroeger tijden begonnen discussies.³⁴ De koning en zijn medewerkers hebben waarlijk hun best gedaan. Zij konden het ook niet helpen dat hun arbeid in juli 1810 plotseling werd afgebroken, waardoor omvangrijk werk stil kwam te liggen, waaronder een wet op het Hoger Onderwijs, op de kerkgenootschappen, op de rechterlijke macht en op de codificatie.

Met de wetgeving als proces is de koning nooit tevreden geweest. Steeds begon er wel iemand te schaven aan door hem gewenste of voorgestelde regelingen. Was het niet de minister, dan ondernamen de Staatsraad of het Wetgevend Lichaam wel voorzichtige stappen. Lodewijk sloot soms compromissen, maar niet van harte. Aan het gedrag van het Wetgevend Lichaam viel echter formeel weinig te doen. Aan dat van de Staatsraad kon wel worden gesleuteld. Op 16 december 1807 (no. 2) werd bepaald dat de presidenten van de secties de koning eerst mondeling op de hoogte moesten stellen van de inhoud van de rapporten en die dan dienden te laten liggen tot de koning er om vroeg. Op 13 januari 1808 (no. 3) werd de lijn doorgetrokken. De secties en personele commissies uit de Staatsraad die 'grote zaken van aangelegenheid' te behandelen kregen, moesten eerst de gronden waarop zij zich baseerden aan de koning ter goedkeuring voorleggen alvorens rapport op te maken. Advies uit eigen doos dus.

³³ Roelevink, 'Hete adem' (noot 14), 8. A.M. Elias, *Een minister op dienstreis. W.F. Röell in 1807 per koets door Frankrijk* (Haarlem 1978), 10.

³⁴ G. Luttenberg, *Register van wetten en besluiten betreffende het openbaar bestuur in de Noord-Nederlanden sedert 1796 tot 1813* (Zwolle 1934).

De wetgeving op het binnenlands bestuur

Een interessant voorbeeld van de dagelijkse wederwaardigheden is de wetgeving inzake het bestuur van departementen en grote gemeenten.³⁵ Dit was uiteraard de hele Bataafse periode een heet hangijzer geweest, maar Schimmelpennincks wet van 1805 leek een aanvaardbare oplossing te bieden. Op 17 september 1806 echter gaf Lodewijk de Sectie Wetgeving en Algemene Zaken van de Staatsraad opdracht over een nieuwe wet te adviseren.³⁶ Voorzitter Pieter Leonard van de Kastele (1748-1810) ging aan de slag en maakte een wetsontwerp. Uit zijn woordgebruik, door de sectie overgenomen, blijkt dat hem formeel wel op het hart moet zijn gedrukt dat bestuurders van de departementen als twee druppels water moesten lijken op de Franse *préfets*. Zijn ontwerp gaf hier echter een geheel eigen invulling aan. Departementale besturen zouden bestaan uit een president met voor Nederland ongewoon grote bevoegdheden, inderdaad, maar naast hem verschenen assessoren die collegialiter nog allerlei zaken konden beslissen. De regeling van het gemeentebestuur werd in het voorstel doodleuk overgelaten aan de departementen zelf.³⁷

Vanzelfsprekend werd dit rapport prompt in advies gehouden. Na veel beraadslagingen, in de Staatsraad zelf en in commissies met ministers, kwam een moeizaam vergelijk tot stand, waarna de sectie last kreeg het rapport aan te passen.³⁸ De president werd landdrost, met een versterkte positie, maar naast hem stonden toch een door de koning te benoemen minimum aantal assessoren. De oude namen van de departementen, waarvoor Lodewijk vervangingen had gezocht als Zuiderzee, Eilanden, Smilde en Lek, bleven uiteindelijk gehandhaafd. Wel werd Holland gesplitst in de departementen Amstelland en Maasland. In zijn memorie van toelichting op de wet nam Lodewijk revanche. Waar de Staatsraad in de concept-toelichting de zegeningen van het collegiale bestuur nog onder het oog had willen brengen, stelde de koning vast dat de ‘ondervinding van de afgelopen eeuwen’ wel had geleerd dat een ‘gematigde eenhoofdige regering’ de uitvoering van wetten het best waarborgde. De assessoren werden nu ‘buiten staat gesteld om de kracht van de regering door het dwarsdrijven’ van de maatregelen van de landdrost te verhinderen.³⁹

35 De formele kant van de totstandkoming van de wetgeving van 1807 is volledig beschreven in M. Bruggeman, ‘Een poging tot centralisatie van het bestuur. De wet op de departementale besturen van 1807’, *Nederlands Archiefblad* 89 (1985), 261-275. een recent artikel dat de materie behandelt vanuit stedelijk perspectief: R.E. de Bruin, ‘De uitvoering der wetten en orders van het gouvernement. Lokaal bestuur tijdens het Koninkrijk Holland: de gemeente Utrecht’, in: *Nederland in Franse Schaduw* (noot 7) 165-200.

36 Koninklijk Decreet van 17 september 1806 no. 8.

37 De sectie Wetgeving en Algemene Zaken besprak het concept op 21 en 27 november 1806 en stelde het toen vast. (AN, StR no. 36, verballen van 21 november no. 2 en 27 november no. 4).

38 NA, StR no. 14, Koninklijke Notulen juni-december 1806, verbaal 11 december 1806 no. 1, rapport in advies gehouden. Op 3 maart 1807 no. 2 besloot de koning in de Staatsraad de sectie Wetgeving en Algemene Zaken het concept te laten aanpassen.

39 Concept wet met memorie van toelichting gearresteerd door de Koning in de Staatsraad op 9 maart en in nadere redactie op 12 maart 1807 (NA, StR no. 15, Koninklijke Notulen).

Daarna moest het Wetgevend Lichaam, dat wel zal hebben vernomen hoe de Staatsraad was gevaren, zich over het wetsontwerp buigen. De ingestelde zware commissie bracht in maart 1807 rapport uit.⁴⁰ Deze stelde de vraag of 'eene dusdanige totaale verandering naar aanleiding van den tegenwoordigen regeeringsform noodzakelijk en de voorgeslagen inrichting dier bestuuren geschikt en richtig is'. Uit het op zichzelf bevestigende antwoord spreekt veel aarzeling. Aan de ene kant wordt gesproken van huiver om iets dat werkt overboord te gooien, aan de andere kant vreesde de commissie toch dat afwijzing van een onderdeel van 'het nieuwe systema' tot verminking en verlamming van het geheel zou kunnen leiden. In een weer doorgehaalde passage in de minuut werd het verschil nader aangeduid: 'Een eenhoofdig gouvernement vereist andere inrichtingen, ook in het administratieve bestuur, dan een republikeins: dat laatste is meer langwijlig, met delibererende lichamen'. De nieuwe formulering klonk positiever: 'een monarchaal gouvernement is meer geconcentreerd [...] en vereischt eenheid in de form, kragt en spoed in de uitvoering'. De landdrosten konden in dat geheel een nuttig intermediair worden. De rapporteurs verwierpen een nieuwe verdeling in departementen. Zij wilden daarentegen dat de assessoren voor een zekere termijn werden benoemd zodat ze minder afhankelijk bleven van de landdrost. Bovendien moesten alle departementale bestuurders minstens vijf jaar in het departement hebben gewoond. Die laatste twee suggesties gingen geheel in tegen het Franse prefectorale systeem, waar *préfets* op willekeurige tijdstippen werden verplaatst en bij voorkeur naar een gebied waarmee ze geen binding hadden. Ten slotte moesten volgens de commissie van het Wetgevend Lichaam assessoren meningsverschillen met de landdrost rechtstreeks aan de minister kunnen melden, om 'contrepoids' te 'geeven aan eventueele willekeurige daden van den Landdrost'. Ook dit druiste uiteraard tegen de bedoelingen van Lodewijk in.

De Vergadering van het Wetgevend Lichaam nam de conclusies over. Een commissie zou het 'daarhenen helpen dirigeren dat aan de [...] gemaakte reflexiën zoo veel mogelijk worde voldaan'.⁴¹ Het dossier van de conferentie met Lodewijk is bewaard gebleven.⁴² Daarna kwam inderdaad op 13 april 1807 een wet tot stand met bepaling dat er ten minste zes assessoren per departement zouden komen, die daar tenminste zes jaar woonachtig moesten zijn.⁴³ Maar Lodewijk zag eigenlijk helemaal niets in de assessoren van Hollandse makelij. In april 1809 zouden die dan ook facultatief worden, al was de koning nog niet bij machte wijzigingen aan te brengen omdat hun juridische taken pas na reorganisatie van de rechterlijke macht konden worden overgedragen.⁴⁴ Van de in

40 NA, Archief Wetgevende Colleges (hierna: WetCol) no. 933, Notulen Wetgevend Lichaam, verbaal 20 maart 1807 no. 1 met bijlage.

41 AN, WetCol no. 933, Notulen wetgevend lichaam, 24 maart 1807.

42 AN, WetCol, no. 950, Secreet dossier met ongedateerde Remarques que le Corps Législatif prend la liberté de présenter à Sa Majesté au sujet de la Loi sur les départements.

43 C.W van der Pot, *Bestuurs- en rechtsinstellingen der Nederlandse Provinciën* (Zwolle 1949), 168-169.

44 Van der Pot, *Bestuurs- en rechtsinstellingen* (noot 43), 172. Bij wet van 20 april 1809 werden de assessoren en kwartierdosten facultatief. Er zou een onbezoldigde Departementale Raad komen. Ko-

hetzelfde jaar eveneens geuite koninklijke wens, dat Amsterdam een afzonderlijk departement moest worden, zou zelfs onder het bewind van Napoleon niets komen.⁴⁵

Conclusie

Koning Lodewijk heeft zijn ‘flow’ onder andere gevonden in bestuurlijk werk. Op het punt van staatsinrichting dacht hij, hoewel hij lippendienst bewees aan de vaderlandse tradities, op essentiële punten sterk vanuit het Franse stelsel, dat hij maar tot op zekere hoogte naar Nederland heeft kunnen overbrengen. Hij wist goede mensen te kiezen maar probeerde vervolgens contacten zoveel mogelijk op bilaterale basis te regelen of in ieder geval overal voorzitter te zijn met beslissende stem. Dat gaf de koning zelf veel armslag en flexibiliteit, maar omdat hij uiteindelijk te bangelijk was om iets uit handen te geven of anderen overleg te laten plegen buiten hem om, sloeg die flexibiliteit regelmatig om in grilligheid, achterdocht en koppig gedrag. Die neiging werd nog versterkt door de afhankelijke verhouding tot de keizer, waarvan de Staatsraad de formele basis nog tevergeefs onder schot had genomen in haar voorstellen voor de Constitutie van augustus 1806.⁴⁶ Van zijn buigingen voor macht en omstandigheden kreeg Lodewijk geregeld achteraf spijt, waarna hij weer op zijn zelfgekozen wegen probeerde terug te keren.

Het is al met al geen wonder dat Lodewijk Napoleon in zijn memoires juist het begin van 1807 koos om zich te beklagen over zijn onmogelijke positie te midden van een ‘nation essentiellement républicaine et frondeuse’, met als diennaren alleen ‘républicains jaloux du pouvoir’ en vrienden van Frankrijk.⁴⁷ De republikeinse geesteshouding omschreef hij als een gewetensvolle plichtsvervulling, die regels en instructies niet letterlijk uitvoerde en evenmin ‘scrupuleusement’ de ‘volonté du chef’ volgde, maar van de eigen denkbeelden uitging.⁴⁸

De voorliefde voor regels en de latente angst voor andere meningen waren tekenen van zwakheid. Lodewijks verwachting dat Holland kon worden omgevormd tot een staat die voldeed aan zijn eigen monarchale en Franse logica bleek te hoog gespannen te zijn. De diep gewortelde Nederlandse neiging tot collegiaal bestuur en brede beraadslaging werd het helderst zichtbaar in de Staatsraad, die door de koning ongetwijfeld als een laatste reservaat van deze verderfelijke aanpak werd beschouwd. De leden verhieven zich daar al te va-

ninklijk Besluit 26 juni 1809 no. 13: assessoren blijven hun taken uitoefenen in afwachting van de reorganisatie van de rechterlijke macht.

⁴⁵ AN, StR no. 47, Notulen Eerste sectie oktober-december 1809, verbaal 20 november 1809.

⁴⁶ NA, StR no. 14, Koninklijke notulen juni-december 1806, verbaal van 27 juni 1806 no. 1 met concept-constitutie van de staatsraden Six, Van de Kastele en Appellius. Daarin was artikel 23 inzake Lodewijk Napoleon als *Connétable de France* schuin doorgehaald, maar in de marge werd aangetekend: ‘blijft’.

⁴⁷ Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) II, 1.

⁴⁸ Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) III, 40.

derlijk boven de koning. Niet voor niets verbood hij juist de Staatsraad in 1809 de termen 'wijzer' en 'meer verlicht' te gebruiken. De heren namen het koeltjes 'voor informatie' aan.⁴⁹

Een grote bron van frustratie was de wetgeving op het binnenlands bestuur, die binnen vier jaar niet kon worden voltooid zoals Lodewijk wilde. Aan minister Godert Alexander Gerard Philip van der Capellen (1778-1848) van Binnenlandse Zaken schreef hij in 1810 dat er een voorstel moest komen zonder assessoren en met een van kiezers onafhankelijk 'conseil', of anders in ieder geval voorlopig een vermindering van het aantal assessoren. Mijn plan is, schreef de koning, om het bestuur in provincie, stad en platteland te organiseren 'de la manière la plus solide et la plus agréable à la nation ainsi que de la manière la plus libérale et la plus propre à un gouvernement central mais modéré. La seule chose à laquelle je tiens, c'est de détruire cette grande inertie qu'on rencontre sans cesse dans la marche des affaires et contre laquelle je lutte vainement depuis quatre ans'.⁵⁰

Het ging om een blijvend gevoel van onmacht. Ook in zijn *Documens historiques* merkt Lodewijk nog op dat de anders zo rustige Nederlanders in beweging komen als je ook maar de geringste verandering wilt doorvoeren.⁵¹ Elders schrijft hij zeer bedekt over de problemen rond de figuur van de monarchale landdrost, waarbij hij het doet voorkomen alsof de 'marche lente' vooral aan zijn persoonlijke wijsheid te danken was.⁵²

Een gecentraliseerde, maar gematigde monarchie met enkele specifiek Hollandse trekken: het bleef van 1806 tot 1810 Lodewijks grote droom, die door de onderdanen niet werd gedeeld, niet werd begrepen of werd doorzien als een schijnbare matiging die in feite op 's konings willekeur berustte. Want zo behoedzaam was de koning per saldo niet, al zijn de openlijk apologetische *Documens historiques et réflexions sur le gouvernement de la Hollande par Louis Bonaparte, ex-roi de Hollande*⁵³ er in geslaagd dat beeld te scheppen. Lodewijk drukte zijn visie op het bestuur met kleine maar besliste stappen door en hij voerde wel degelijk het continentaal stelsel in,⁵⁴ evenals de on-nederlandse paardenpost, een Ministerie van Justitie en Politie, een algemeen armenbestuur dat de particuliere armenzorg zou moeten wegvagen, en een veel ontdoken regeling dat weesjongens naar het leger moesten worden gezonden. Ook volvoerde hij zijn peperdure verhuizingen, verbouwingen en opknapbeurten in

49 Dispositie 31 mei 1809 no. 2 in NA, SSLN, no. 569/70, Index op het verbaal van de eerste secretaris van het kabinet des konings, 24 mei 1809-25 juni 1810; AN, StR no. 46, Notulen van de Eerste sectie, mei-september 1809, verbaal van 7 juni 1809.

50 NA, Archief Ministerie van Binnenlandse Zaken, toegang 2.01.12, no. 841, Relatieven van de secretaire notulen 5 september 1809-31 december 1810 nrs. 145-269, gewaarmerkte kopie van een kabinetsorder dd. Haarlem 23 mei 1810.

51 Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) I, 114.

52 Bonaparte, *Documens historiques* (noot 7) II, 46.

53 Zie noot 7.

54 Zie hiervoor de bijdrage van Johan Joor.



G. Lambrechts, ‘Het afbreken van de Waag, september 1808’, tekening; Amsterdam, coll. KOG (uit: cat. Empire in het Paleis, Amsterdam 1983).

een tijd dat zijn rijk in slechte financiële omstandigheden verkeerde. Symbool is wellicht het kort aangeboden bevel tot afbraak van de Amsterdamse Waag die het uitzicht over de Dam deels belemmerde [afb.]. In Holland had Lodewijk te maken met het voorzichtige, lijdelijke verzet van de oudere Bataafse bestuurselite, die wel verlichte stroomlijning maar geen verfransing wenste. Vanuit Frankrijk was hij het lijdend voorwerp van de gedoseerde woede van zijn broer die gehoorzaamheid eiste van zijn *connétable*. In die omstandigheden kon zelfs een geboren ‘overlever’ het niet langer dan vier jaar volhouden.

Dr. Joke Roelevink, senior onderzoeker, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Postbus 90755, 2509 LT Den Haag (www.inghist.nl).