

Hete adem en koude kermis.

De werkomstandigheden van de ambtenaren van de secretarie van staat van Lode wijk Napoleon

J. ROELEVINK

In 1806 betrok de kamerbewaarder van de secretarie van staat, de heer Deventer, met zijn gezin een nieuwe dienstwoning. Het gebouwtje was in feite trouwens behoorlijk oud, want het stamde uit de Middeleeuwen en had al een veelzijdige geschiedenis achter de rug als tuinprieel, verdedigingswerk, kasteleinij en huis voor de,conciërges van de Raad van State. Erg riant was het evenmin, maar het ging wel om een prima locatie met een fraai uitzicht. De vertrekken zouden daarom nog een gouden toekomst tegemoet gaan, eerst als werkkamer van minister van binnenlandse zaken Thorbecke, later als onderkomen van de kamerbewaarder van heel Nederland, de minister-president. Het betrof namelijk het Torentje, een ruimte waarvan de symbolische en geldelijke waarde tegenwoordig nauwelijks meer valt uit te drukken.¹ In Deventers tijd was het echter een nederige uithoek van een verzameling gebouwen van onduidelijke samenhang. Pas in de negentiende en de vroege twintigste eeuw zou het Binnenhof met harde hand worden gesmeed tot een eenheid, die het prestige van het Koninkrijk der Nederlanden op gepaste wijze kon uitdragen. Maar de inwonende instellingen waren al veel eerder getroffen door stroomlijning en herschikking. Ze werden in de Bataafse tijd hervormd volgens het grote toverwoord van de vooruitstrevende bestuurlijke elite, rationalisering. Neoklassieke noties van eenvoud, functionaliteit en symmetrie stonden daarbij hoog in het vaandel.

In 1806 kwam een Bonaparte in de persoon van Lodewijk Napoleon dit streven helpen voortzetten. Al snel werd echter zichtbaar dat rationaliteit slechts één van de vele aspecten vormde van zijn optreden. Hang naar *grandeur*, ziekelijke omgang met zijn eigen gezondheid en extreme ongedurigheid overschaduwden zijn onmiskenbare intelligentie en zijn vlagen van menslievendheid. Dit ongemakkelijke samengaan van doordachte opbouw en onberekenbaarheid had uiteraard zijn weerslag op vele onderdelen van het landbestuur. Van tijd tot tijd uitte Lodewijk Napoleon zijn ongenoegen plotseling en heel gericht. In 1809 bleek de nog jonge koning — hij was toen dertig jaar — zich mateloos te ergeren aan de termen 'wijzer' en 'meer verlicht',

1 Algemeen Rijksarchief, Den Haag (hierna: ARA), 2.01.01.07, Archief van de staatssecretarie van Lodewijk Napoleon (hierna: SSLN), no. 366, Verbaal van het verhandelde bij de minister-secretaris van staat november 1806, verbaal van 21 november 1806 no. 7 waarbij Deventer met terugwerkende kracht werd aangesteld per 1 oktober 1806. Uit de plattegrond in ARA, 2.21.048, Collectie Dassevael (hierna: CDas), no. 73 (Lijst III no. 4), Inventaris van het meubilair in het lokaal van de staatssecretarie te 's-Gravenhage en tekeningen van het lokaal alsmede het huis van Crevenna aan de Nieuwe Zijds Voorburgwal 212 te Amsterdam, blijkt dat het om het Torentje gaat. Daarin hadden overigens ook de kamerbewaarders van de Raad van State eeuwenlang hun woning gehad (C. H. Peters, *De landsgebouwen te 's-Gravenhage. Rapport aan Zijne Excellentie de minister van waterstaat, handel en nijverheid* ('s-Gravenhage, 1891) 71).

die naar zijn zin al te vaak opdoken in de rapporten van de Staatsraad.² Hetzelfde onbegrip lag ten grondslag aan zijn uitval tegenover minister Van der Capellen dat hij zich nu al vier jaar tevergeefs had verzet tegen de grote inertie die hij allerwegen tegenkwam.³ Geen wonder dat de koning leven in de brouwerij probeerde te brengen door regelmatig van bewindslieden te wisselen. Dezelfde rusteloosheid valt te bespeuren in zijn vele reizen binnen en buiten het koninkrijk en de voortdurende wisselingen van woonplaats. Dit alles had ook zijn weerslag op de fysieke huisvesting van de hoge colleges van staat en de departementen van algemeen bestuur. De oude stabiliteit moest hier eveneens wijken voor beweging.

Ruim twee eeuwen lang hadden de Staten-Generaal met hun griffie verbleven op het Binnenhof, dat gestaag aan de behoeften was aangepast. Na 1798 kreeg het Oude Hof aan het Noordeinde een belangrijker rol, eerst als zetel van het Uitvoerend Bewind, daarna van het staatsbewind en de raadpensionaris, met hun secretarie. Deze voormalige woning van de stadhouder droeg nu de naam Nationaal Hôtel, alsof men goed wilde benadrukken dat de Oranjes nergens meer waren.⁴ Met de komst van de monarchie in 1806 kwam aan deze betrekkelijke rust een einde. In een paar jaar tijds zouden niet alleen de nieuwe koning, maar ook alle bewindslieden en ambtenaren eerst weer naar het Binnenhof, vervolgens naar Utrecht en ten slotte naar Amsterdam verkassen. Tradities kwamen in de verdrukking en beleidsdoelen als goede administratie, personeelszorg en bezuiniging dolven het onderspit. Met de draagkracht van de stedelijke structuren en de persoonlijke belangen van de betrokkenen werd al helemaal geen rekening gehouden. Wel leert deze hectische tijd ons veel over de ruimte en de identiteit van de ambtenaar.

DE VERHUIZINGEN TUSSEN 1806 EN 1809

De regeringen van de meeste Europese staten waren gevestigd in een grote stad met een rijke traditie als centrum van bestuur, of juist in een uit de grond gestampte nieuwe creatie die als vlaggenschip voor een regime moest fungeren. De Republiek vormde hierop een uitzondering. Het Haagse grafelijke hoofdkwartier, in de late Middeleeuwen wel al het omvangrijkste seculiere gebouwencomplex van het land, lag niet in een stad, laat staan in Amsterdam. Evenmin was het gewoon dat maar liefst drie belangrijke politieke machten, de Staten-Generaal, de Staten van Holland en het stadhouderlijke hof in één, intussen tamelijk krap, gebouwencomplex waren geherbergd. De eveneens invloedrijke Statenvergaderingen van de overige provincies lagen echter weer over het hele land verspreid. Na 1795 ging Den Haag beter aan het algemene patroon voldoen. De centrale overheid werd versterkt met ministers en ambtenaren

2 ARA, SSLN no. 569/570, Index op het verbaal van de eerste secretaris van het kabinet des konings, 24 mei 1809-25 juni 1810, 7, Dispositie dd. 31 bloeimaand (mei) 1809 no. 2.

3 ARA, 2.01.12, Archief van het departement van binnenlandse zaken 1796-1813 (hierna: Min.Biza), no. 841, Relatieven van de secrete notulen 5 september 1809-31 december 1810 nrs. 145-269, kabinetsorder dd. Haarlem 23 mei 1810 van Lodewijk Napoleon aan minister Van der Capellen in verband met de reorganisatie van het provinciale bestuur (gewaarmerkte kopie).

4 P. Lekkerkerk, *Paleis Noordeinde* (Zutphen, 1991) 48.

en het provinciale bestuur, ook het Hollandse, kreeg een beperkte omvang. De stadhouder verdween van het toneel en zijn onderkomens aan het Binnenhof en in het Oude Hof aan het Noordeinde kwamen beschikbaar. Daar en in enkele grote panden in de directe omgeving, waaronder de vroegere logementen van de Hollandse steden en de gebouwen van de voormalige admiraliteiten en grote handelscompagnieën, werden de regeringscolleges en de ministeries ondergebracht. Dit kwam overeen met het beeld in bijvoorbeeld Parijs, waar de bestuursinstellingen zich vestigden in een aantal vroegere paleizen en geconfisqueerde gebouwen, zij het dat deze verspreid lagen over alle prestigieuze wijken van de stad.

Napoleon heeft de rol van Den Haag vanuit Frans oogpunt zeker hoogst merkwaardig gevonden. De Bataafse commissie die de keizer in 1806 had ontboden in verband met de invoering van de monarchie, kon hem er slechts met de grootste moeite van overtuigen dat het financieel onhaalbaar was om voor de aanstaande koning in Amsterdam een paleis te bouwen.⁵ De nieuwe constitutie bepaalde gelukkig alleen dat het domein van de Kroon zou bestaan uit 'een paleis in Den Haag, hetgeen tot verblijf van het Koninklijk Huis bestemd zal zijn', Huis ten Bosch, het domein Soestdijk en een bedrag in geld.⁶ Lodewijk Napoleon zou het er echter niet bij laten zitten. Naar eigen zeggen was hij vanaf het begin van plan in Amsterdam te gaan resideren.⁷ Dat zijn gedachten inderdaad in die richting gingen, blijkt ook wel uit een besluit van 19 juli 1806, dus nog voordat de constitutie formeel was vastgesteld. De koning wilde in Amsterdam een 'habitation toujours prête' hebben die niet ten laste van de stad kwam. Daarom wees hij het voormalige Admiraliteitshuis, dat wil zeggen het Prinsenhof aan de Oudezijds Voorburgwal, aan als koninklijk paleis. Het zou onmiddellijk moeten worden ontruimd.⁸ Nu lijkt daar voorlopig weinig van te zijn gekomen, maar de koning hield de hoofstad steeds in het achterhoofd.

Lodewijk Napoleon had zo zijn eisen voor zijn woonruimte. Hij onderstreepte zijn koningschap immers graag met een eclatant hofleven en veel ceremonieel, uniformen en eretekenen. Verder waren hij en zijn vrouw, samen opgesloten in een ongelukkig huwelijk, zeer gesteld op hun vermaak en op afwisseling. De woonomgeving moest voor dit alles de juiste voorwaarden scheppen, terwijl de paleizen ook koninklijke waardigheid dienden uit te stralen. In Den Haag had het echtpaar de keus. Maar aan het Noordeinde, in de ogen van Lodewijk Napoleon ongetwijfeld een achterafstraatje, werd geen papier vuilgemaakt. Voorlopig nam de koninklijke familie haar intrek in het kleine, wat vervallen Huis ten Bosch, waar ook raadpensionaris Schimmelpenninck had gewoond. De architect Thomas Thiebault verbouwde intussen het Binnenhof,

5 L. de Gou, *De staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Rijks geschiedkundige publicatiën uitgegeven door het Instituut voor Nederlandse geschiedenis, kleine serie no. 89; Den Haag, 1997) 551.

6 Constitutie van het Koninkrijk Holland, vastgesteld door de Vergadering van Hun Hoog Mogenden op 21 juli 1806, nader vastgesteld bij Koninklijk Decreet van 7 augustus 1806 no. 5, Tweede Afdeling, Van den Koning, art. 47. Zie De Gou, *Staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806*, 681.

7 Louis Bonaparte, *Documens historiques et réflexions sur le gouvernement de la Hollande*, II (Brussel, 1820) 128.

8 ARA, SSLN, no. 87, Originele koninklijke decreten en besluiten, 9 juni-31 augustus 1806, Koninklijk Decreet dd. 19 juli 1806 no. 1.

met name de nieuwe vleugel van het stadhoudelijk kwartier, tot woon- en werkpaleis. In dat kader werd de Waalse gemeente van de hofkapel naar een nieuwe kerk aan het Noordeinde verdreven, teneinde plaats te maken voor de katholieke eredienst.⁹ Voor de bestuursinstellingen leidde dit koninklijke voornemen om op het Binnenhof te gaan wonen al in de zomer van 1806 tot herschikking van de aldaar en in het Oude Hof gehuisveste diensten en dus tot een forse verhuizing binnen Den Haag.¹⁰ In de winter van 1806 op 1807 hebben de koning en de koningin, in zoverre zij in het land waren, inderdaad op het Binnenhof gewoond. Dat kon uitstekend. Nog in 1811, toen het paleis allang weer was ontruimd, zou de Franse gouverneur-generaal Lebrun in een brief aan Napoleon constateren dat het 'Palais de La Haye' een fraai gebouw was, waar de koning voortreffelijk had kunnen wonen, omringd door uitstekend meubilair.¹¹

Intussen echter was in mei 1807 het oudste prinsje, Napoléon Charles, aan kroep overleden. Deze gebeurtenis maakte voor Hortense verder verblijf in het Binnenhof onverdraaglijk. De koning zelf, die de Haagse lucht maar ongezond en het Haagse leven weinig bruisend vond, vertrok voorlopig naar Het Loo. Een sprong naar Amsterdam zou tact en geduld vergen, aangezien het Prinsenhof weinig geschikt leek, nieuwbouw niet in de pen zat en het enige bestaande gebouw van voldoende allure nog steeds als stadhuis in gebruik was. In juni 1807 besloot Lodewijk Napoleon, met zijn vrouw op reis in Frankrijk, zich in Utrecht te vestigen. Nog voordat de koning zijn eigen minister van binnenlandse zaken op de hoogte had gebracht dat hij de 'winter' in de Domstad zou doorbrengen,¹² kreeg de landdrost van Utrecht al een geheime opdracht een aantal huizen te kopen. Landdrost Van Lynden van Lunenburg zag zich dus geplaatst voor de zware opgave op korte termijn het hele hof met de staatssecretarie in de Domstad te huisvesten. Niet veel later kwamen daar alle ministeries en diensten bij. Mogelijk via een stroman, maar ongetwijfeld mede vanwege de nood der tijden, wist hij niettemin een aantal ruime, deftige particuliere woningen te verwerven rond de Drift en de Wittevrouwenstraat en op andere centraal gelegen plekken. Slechts één eigenares in de reeks, de weduwe Hovy, liet zich niet verlokken en het tekent de Nederlandse context dat haar huis niet botweg werd onteigend.¹³

9 C. van der Peet, G. Steenmeijer, A. Eden, *De rijksbouwmeesters. Twee eeuwen architectuur van de Rijksgebouwendienst en zijn voorlopers* (Rotterdam, 1995) 33; C. de Munck, *Lodewijk Napoleon, koning van Holland. Een miskende Bonaparte* (Zutphen, 1997) 154.

10 ARA, SSLN, no. 550, Index tweede helft 1806, 213, Koninklijk Besluit van 18 juli 1806 no. 49; Archives Nationales, Parijs (hierna: AN), Archives du Cabinet du Roi de Hollande (hierna: CRH), no. AF IV 1729, W. F. Röell aan Lodewijk Napoleon dd. Den Haag 28 juli 1806.

11 AN, CRH, no. AF IV 1724 no. 54, brief van Lebrun, hertog van Plaisance, gouverneur-generaal van Holland, aan Napoleon, dd. Amsterdam 1 februari 1811. De vele meubelen van de appartementen van de koning en van de koningin werden in 1808, toen het Binnenhof weer staatsdomein was geworden, voor vervoer ingepakt: ARA 2.01.21, Archief van het ministerie van financiën 1798-1813 (hierna: Min.Fin.), no. 1154, Ingekomen stukken bij de minister van financiën als commissaris van de gebouwen van het gouvernement te 's-Gravenhage bij Koninklijk Decreet van 3 februari 1807 no. 10, 27 januari 1808-29 december 1809, brief van G. van der Linden, controleur van de gebouwen aan de minister van financiën, dd. 15 juni 1808. Met lijst.

12 H. Brugmans, *Geschiedenis van Amsterdam van den oorsprong af tot heden*, IV, *Afgaand getij* (Amsterdam, 1932) 576.

13 G. A. Evers, *Utrecht als koninklijke residentie. Het verblijf van Lodewijk Napoleon te Utrecht 1807-1808* (Utrecht, 1941) 27, 28, 64.

Ongeduldig nam de koning eind oktober 1807 alvast zijn intrek in Paushuize, daarna in het huis Taets van Amerongen aan de Wittevrouwenstraat. Verder verbleef hij regelmatig op het landgoed Amelisweerd. Intussen bouwde David Zocher senior een nieuw paleis, deels met gebruikmaking van bestaande bebouwing.¹⁴ Inmiddels waren ook de secretaris van staat en de directeur-generaal van de publieke schatkist als eersten naar Utrecht verhuisd, met een aantal ambtenaren. De ministers die nog in Den Haag verbleven, liet Zijne Majesteit eenmaal in de week per jacht overkomen voor overleg.¹⁵ Vanzelfsprekend moest de staatssecretarie gezien de aard van de werkzaamheden relatief snel in haar geheel overgaan. De overige departementen hadden wat meer tijd. Enkele werden zelfs gewaar dat ze zich met talmen de hele overtocht naar Utrecht konden besparen. Immers, eind november 1807 al had de koning openlijk verklaard dat uiteindelijk Amsterdam zijn residentie zou worden. In januari 1808 was het zover. Hij nodigde zichzelf uit voor 'receptie' op het stadhuis. Het kersverse gemeentebestuur, onder leiding van burgemeester Wolters van de Poll, zal wel aan gevoeld hebben dat Zijne Majesteit niet voor een paar dagen of weken zou komen. Het zoeken naar huisvesting voor de ministeries was immers al snel in volle gang. Op 9 april 1808 kwam een delegatie de koning daadwerkelijk aanbieden het stadhuis als residentie te betrekken. Reeds op 20 april volgde de intocht in de hoofdstad.¹⁶ Het verblijf van het gouvernement was dus voor Utrecht wel een zéér korte vreugde geweest.

In Utrecht was ruimte voor de ambtenaren gezocht in de nabijheid van het nieuwe koninklijke paleis. Daarnaast werden enkele vertrekken in het stadhuis, in de voormalige statenkamer en in het logement Place Royale aan de Minderbroederstraat in gebruik genomen.¹⁷ Slechts een gering aantal diensten werd in een iets minder statig deel van de stad ondergebracht, maar hemelsbreed nooit ver weg. Van de overwegingen van de landdrost bij de aankopen is verder niet veel bekend. Het ging in elk geval steeds om grote particuliere huizen, die moesten worden aangepast aan het nieuwe doel. In feite was het gebied tussen Janskerkhof en Wittevrouwenbolwerk regeringskwartier geworden.

Dit alles had nog niet zijn beslag gekregen, of in Amsterdam viel aan thesaurier Six van Hillegom de eer te beurt met bekwame spoed een soortgelijk kunststukje uit te voeren. Hij verkeerde in een geheel andere positie dan de landdrost. Ten eerste was het voornemen tot de verhuizing al lang en breed bekend, zodat verkopers hun vraagprijs konden aanpassen. Ten tweede waren de huizen in Amsterdam over het algemeen kleiner en ten derde zouden Amsterdamse burgers niet zoals Utrechtse landadel voetstoots bereid zijn hun huis aan de gracht te verkopen. Dedel, de commissaris van de thesaurier, zocht het dan ook in een andere richting. Hij begon met een bezoek aan alle gods- en armenhuizen. Het bleek hem echter al gauw 'dat de meeste dier huizen ten eenenmaale ongeschikt waaren tot het logeeren van bureaux.' Verbouwing zou

14 Evers, *Utrecht*, 29,34 e. v., 60-64.

15 ARA, SSLN, no. 552, Index tweede helft 1807, 837, besluiten van 28 oktober 1807 no. 7 (regeling voor overkomst en heen- en weer reizen) en no. 8 (koning vertrokken).

16 Evers, *Utrecht*, 42, 74.

17 Evers, *Utrecht*, 65, 66; Brugmans, *Geschiedenis Amsterdam*, IV, 580-587.

helaas te duur zijn en het onderbrengen van de huidige bewoners te moeilijk. Anderzijds vond hij veel particuliere huizen te krap en de grond te duur. Daarbij kwam dan nog dat alles omwille van de 'communicatiën' dicht bij elkaar zou moeten liggen.¹⁸ Kortom, zelfs in de hoofdstad was het niet gemakkelijk ruimte te scheppen voor de vierde macht. Uiteindelijk werd onder andere een deel van een tehuis van de collegianten en een reeks huizen uit het bezit van een van de gasthuizen aangekocht. De overige panden kwamen van makelaars, die van de gelegenheid uitstekend gebruik wisten te maken. Overigens stonden ook in Amsterdam alle overheidsgebouwen binnen een redelijke afstand van het paleis op de Dam.¹⁹ Zo begon nog in augustus 1808 de verhuizing van Utrecht en Den Haag naar Amsterdam.

Dit soort grootschalige verplaatsingen kostte uiteraard handenvol geld, in een tijd van malaise en bezuinigingen. Alleen al in Amsterdam werd voor een miljoen aan gebouwen aangekocht.²⁰ De economische en sociale gevolgen voor de betrokken steden mogen uiteraard evenmin worden onderschat. De bestuurders van Den Haag waren na het vertrek van de regering zo wanhopig dat zij Lodewijk Napoleon aanboden een nieuw paleis op te trekken in het Haagse bos, achter Malieveld en Koekamp.²¹ Immers, niet alleen het hof, maar ook de hoge colleges van staat, alle departementen, alle bijkomende diensten en het *corps diplomatique*, waren weggegaan. Het leidde tot een grote leegstand en een drastische vermindering van de handel en het gebruik van diensten. Omgekeerd profiteerden Utrecht en later Amsterdam van de bevolkingsaanwas en de toegenomen bedrijvigheid. De prijzen van woningen en kamers gingen flink omhoog vanwege de scherp gestegen vraag en het krappe aanbod. Door dit alles hebben de ambtenaren het niet gemakkelijk gehad passende woonruimte voor zichzelf te vinden en moesten zij velerlei concessies doen.²² Ze kregen overigens wel schadevergoeding, bij elke verhuizing vooraf een maand traktement, daarna vergoeding van de verdere feitelijke kosten.²³ Vermoedelijk zijn redelijke bedragen uitgekeerd. Bovendien

18 ARA, Min.Fin., no. 1158, Ingekomen stukken bij de minister van financiën als commissaris van de landsgebouwen te Amsterdam (5 februari 1808), 3 februari 1808-27 december 1808, brief dd. 4 maart 1808 van de burgemeester van Amsterdam, met kopie van een aan hem gericht rapport dd. 1 maart 1808 van de thesaurier van de stad, C. C. Six.

19 Een overzicht bij Brugmans, *Geschiedenis Amsterdam*, IV, 591.

20 ARA, SSLN, no. 555, Index eerste helft 1809, 111, Koninklijke Besluiten van 15 januari 1809 no. 30 en 17 juli 1809 no. 7.

21 AN, CRH, no. AF IV 1812, *Projet présenté par la ville de La Haye relativement à la résidence Royale*. Ongedateerd [tweede helft 1807 of 1808].

22 ARA, SSLN, no. 384, Verbaal van de raad-secretaris, september-december 1808, verbaal van 28 december 1808 no. 2 en ARA, Min.Fin., no. 1158, Ingekomen stukken bij de minister van financiën als commissaris van de landsgebouwen te Amsterdam (5 februari 1808), 3 februari 1808-27 december 1808, brief dd. Amsterdam 15 juni 1808 van de controleur van de rijksgebouwen te Amsterdam, Van Westenhout, aan de minister van financiën over de 'zeer klimmende prijs der huizen' in Amsterdam. Zie ook Evers, *Utrecht*, 66 over kamerprijzen in Utrecht.

23 ARA, SSLN, no. 553, Index eerste helft 1808, 128 en 404, Koninklijk Besluit 3 juli 1808 no. 35 (maand traktement voor verhuiskosten naar Utrecht); ARA, SSLN, no. 554, Index tweede deel 1808, 827, Koninklijk Besluit 28 oktober 1808 no. 1 (maand voor verhuiskosten naar Amsterdam); ARA, SSLN, no. 384, Verbaal van de raad-secretaris, september-december 1808, verbaal 28 december 1808 no. 2. Zie ook ARA, CDas, no. 179, minuut van een brief dd. 24 december 1809 van de secretaris-archivist aan de secretaris-generaal van het ministerie van financiën met een hoofdelijk overzicht van de door het personeel geleden schade.

was men, ondanks alle ellende van de verhuizingen, waarschijnlijk al tevreden niet te worden ontslagen. Zelf eisen stellen, echt zelf kiezen voor hun woonplaats binnen de stedelijke ruimte, konden de ambtenaren dus niet. Ze moesten mee, op straffe van werkeloosheid.

DE STAATSSECRETARIE EN DE REORGANISATIES VAN LODEWIJK NAPOLEON

In 1798 hadden de departementen van algemeen bestuur hun intrede gedaan. In tegenstelling tot de ministeries in Frankrijk en andere koninkrijken waren het nieuwe creaties, die weinig te maken hadden met bestaande administratieve gewoonten en persoonlijke machtsverhoudingen. De Nederlandse 'agentschappen' werden opgezet als klassieke hiërarchische lijnorganisaties, met aansturing door één persoon en met welomschreven competenties.²⁴ Na een kort intermezzo van collegiaal bestuur onder het Staatsbewind gingen raadpensionaris Schimmelpenninck en Lodewijk Napoleon op dezelfde weg voort. De staatssecretarie, het enige departement dat in zekere zin een roemrucht verleden met zich meestorde, dat van de griffie van de Staten-Generaal, kon in de nieuwe context zijn positie als papieren draaischijf in het centrum van de macht onverkort handhaven.²⁵ Ook administratief wist men zich, zoals zal blijken, uitstekend aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. De coördinerende functie was met de komst van de departementale organisatie in 1798 alleen maar versterkt. Daarna vormde natuurlijk de overgang van collegiaal naar een meer autoritair getint eenhoofdig gezag in 1805 een belangrijke mijlpaal, die de positie van de staatssecretarie nog weer eens versterkte.²⁶

Met de wispelturigheid van Lodewijk Napoleon, die toch een ondertoon van doelbewuste verandering in zich had, maakte de staatssecretarie ook als organisatie kennis. Hij besloot regelmatig tot nieuwe indelingen en samenvoegingen, die het bestaande administratieve systeem met een Frans sausje overgoten en de centralisatie versterkten. Het lag overigens, gezien de noodzaak tot bezuiniging op staatsuitgaven²⁷ en de aard van de werkzaamheden, toch al wel voor de hand dat de administraties van alle organen van algemeen overheidsbeleid, de secretarie van staat, de staatsraad en het kabinet, ofwel de persoonlijke secretarie van de soeverein, op den duur in elkaar geschoven zouden worden. Om te beginnen was in juni 1806 de secretarie van staat verheven tot ministerie, met Willem Frederik Röell als minister-secretaris van staat. Dit centrale ministerschap werd echter in de ogen van Lodewijk Napoleon gaandeweg te sterk. Waar de keizer geen moeite leek te hebben met machtige, maar loyale ministers naast

24 J. C. N. Raadschelders, *Handbook of administrative history* (New Brunswick, Londen, 1998) 110, 118.

25 Voor de geschiedenis van de griffie van de Staten-Generaal en van de Nationale Vergadering zie W. R. Hugenholtz, H. Boels, 'De griffie van de Staten-Generaal en van de Nationale Vergadering, 1780-1798', *Tijdschrift voor geschiedenis*, XC (1977) 391-422.

26 Gegevens over de algemene secretarie vanaf 1805 zijn in J. C. Beth, *De departementen van algemeen bestuur gedurende het tijdvak 1798-1907* (Groningen, 1907) 103 opgenomen in een lange voetnoot.

27 Zie T. Pfeil, 'Tot redding van het vaderland'. *Het primaat van de Nederlandse overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse tijd 1795-1810* (Amsterdam, 1998) met name hoofdstuk 9.

zich, die elkaar stimuleerden of juist in bedwang hielden, kon Lodewijk Napoleon eigenlijk alleen voorzichtige jaknikkers naast zich velen. Hij wilde dus maar liever zijn eigen eerste minister zijn, zoals hij Röell eerlijk toevertrouwde.²⁸ Al in januari 1808 werd daarom diens ministerie opgeheven en de bureaus van de secretarie verenigd met die van de staatsraad onder de naam van koninklijke secretarie. Het geheel, met aan het hoofd Jean Henry Appellius als raad-secretaris, ressorteerde nu onder het huis des konings.²⁹ Ten slotte kwam in 1809 nog een personele unie tot stand tussen deze koninklijke secretarie en het kabinet des konings, waarbij de raad-secretaris tevens eerste secretaris van het kabinet werd. Maar de persoon in kwestie, Antonius Verheijen, bleef wel fungeren op de bestaande instructie van de raad-secretaris.³⁰ Ook behielden de afzonderlijke administraties elk hun eigen werkwijze en hun eigen archief.³¹ De gedachte om het ministerie van buitenlandse zaken, dat uiteraard sterk aan betekenis had ingeboet in de schaduw van de Franse bondgenoot, eveneens bij dit geheel te voegen, werd weer losgelaten.³² Koning Willem I zou er overigens opnieuw mee spelen, zoals hij ook uiteindelijk in 1840 staatssecretarie en kabinet werkelijk zou samenvoegen tot één organisatie, het kabinet des konings.³³

Vastgesteld kan dus worden dat de Nederlandse ontwikkeling niet zeer afweek van de Franse, waar het zwaartepunt evenzeer bij de *secrétairerie d'état*, later de *secrétairerie impériale*, was komen te liggen. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat deze *secrétairerie*, tussen 1800 en 1802 straffer georganiseerd door Joseph-Jean Lagarde, in vergelijking met zijn Bataafse evenknie op dat laatste punt niet voorop liep. De indeling van het administratieve werk naar inhoudelijke specialisatie werd in Frankrijk slechts geleidelijk losgelaten ten gunste van versterking van het algemeen secretariaat. Maar ten slotte was de keizerlijke secretarie toch ook geheel op functionele leest geschoeid, met de afdelingen voor expeditie, repertoria, processen-verbaal, correspondentie, comptabiliteit en archieven.³⁴ In Nederland speelde de Zeeuw Steven Dassevael de rol van reorganisator, maar al veel eerder, vanaf 1798, waarbij hij kon

28 A. M. Elias, *Een minister op dienstreis. W. F. Röell in 1807 per koets door Frankrijk* (Haarlem, 1978) 10; J. Steur, 'Staatssecretarie en kabinet des konings onder Willem I', *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, LXXXIV (1969) 89.

29 ARA, SSLN, no. 553, Index eerste helft 1808, 37, Koninklijke Besluiten van 8 januari 1808 no. 3b-d.

30 ARA, SSLN, no. 550, Index juni-december 1806, pag. 94, decreet 30 juni 1806 no. 8 (benoeming Röell); no. 553, Index januari-juni 1808, decreet 8 januari 1808 no. 3d (benoeming Appellius); no. 555, Index januari-juni 1809, besluit 24 mei 1809 no. 2 (benoeming Verheijen).

31 De archieven van de Staatsraad (1805-1810) en van de staatssecretarie onder Lodewijk Napoleon bevinden zich in het Algemeen Rijksarchief in Den Haag, met de toegangsnummers 2.01.01.03 en 2.01.01.07. Het archief van het kabinet van koning Lodewijk Napoleon is in 1810 geconfisqueerd door keizer Napoleon. Het bevindt zich nog steeds in de Archives Nationales te Parijs en maakt nu deel uit van het archief van de *secrétairerie d'état impériale*. De analytische inventaris is gedrukt: S. de Dainville-Barbiche, *Archives du cabinet de Louis Bonaparte roi de Hollande (1806-1810). Inventaire des articles AF IV 1719 à 1832* (Parijs, 1984).

32 ARA, SSLN 2.01.01.07 no. 554, Index tweede helft 1808, Hoofd koninklijke secretarie, 827, besluit van 31 oktober 1808 no. 1.

33 Steur, 'Staatssecretarie', 104, 106.

34 C. H. Church, *Revolution and red tape. The French ministerial bureaucracy 1770-1850* (Oxford, 1981) 150-155, 263-264.

terugvallen op een Nederlandse administratieve traditie die reeds lang het functionele boven het inhoudelijke had gesteld. Dassevael begon zijn carrière als griffier ter secretarie in 1798 en wist zich tot 1815 te handhaven in een soortgelijke betrekking, die uiteraard wel gedurig van naam veranderde. Daarna werd hij door Willem I benoemd tot secretaris van de algemene rekenkamer.³⁵ De door Dassevael bepaalde opzet en werkwijze van de staatssecretarie, die wel rationeel doordacht, maar niet op Franse voorbeelden geënt was, bleef onder alle organisatieschema's bestaan en zou richtingbepalend blijken te zijn voor de Nederlandse administratie in de negentiende eeuw.

DE ORGANISATIE EN WERKWIJZE VAN DE STAATSSECRETARIE

Reeds in 1798 besteedde Dassevael veel aandacht aan de stroomlijning van de werkzaamheden van de staatssecretarie. Vaste onderdelen daarvan waren van oudsher de redactie van de besluiten van de soeverein, de behandeling van ingekomen stukken, de verzending van uitgaande stukken, het bijhouden van diverse registraties en een nauwkeurige archivering.³⁶ Nieuw was de samenwerking met een aantal departementen van algemeen bestuur, elk met hun eigen ambtelijke voorzieningen. Dit bracht onderling administratief verkeer met zich mee, en vanzelfsprekend ook een toename van het aantal missiven, rapportages en adviezen. Deze zwellende stroom van documenten vereiste een gedetailleerde, maar tegelijk zeer flexibele registratuur. Bij de oplossing van dat probleem bleef Dassevael trouw aan de eigenaardigheden van de Nederlandse administratie. De in Frankrijk gebruikelijke scheiding tussen de administratieve behandeling van besluiten en die van de correspondentie werd niet toegepast. Ook vond maar zeer weinig dossiervorming op onderwerp plaats. Een centrale index waarin alle stukken vermelding vonden, werd de spil van het systeem.

Om de gewenste flexibiliteit te realiseren ging Dassevael over van ingebonden registers van resoluties met doorlopende tekst op losse dubbele bladen, verbalen genoemd. Elk verbaal bevatte één afzonderlijk besluit, waarin opgenomen de gegevens over de ingekomen stukken en eventueel de tekst van uitgaande brieven. Ieder verbaal kreeg naast de datum een uniek dagnummer, waarvan ook alle bijbehorende ingekomen en uitgaande stukken werden voorzien. Met behulp daarvan kon ieder document op elk moment van het administratieve proces exact worden gelocaliseerd en geïdentificeerd. Nadat in de secretarie alle noodzakelijke administratieve handelingen waren verricht, kwamen de verbalen bij de indexmaker. Deze noteerde een samenvatting van elk be-

35 ARA, SSLN 2.01.01.07 no. 550, Index juni-december 1806, 139, decreet 4 juli 1806 no. 20, benoeming van Dassevael. P. J. Margry, 'Uwer Excellentie onderdanigen en gehoorzamen dienaar S. Dassevael', in: P. J. Margry, E. C. van Heukelom, A. J. R. M. Linders, *Zes eeuwen Rekenkamer. Van Camere vander rekeninghen tot Algemene Rekenkamer. Gedenkboek bij het 175-jarig bestaan van de Algemene Rekenkamer* ('s-Gravenhage, 1989) 185-205 en J. Steur, 'Archi visten in dienst van het Vereenigd Koninkrijk, I. Dassevael', *Nederlandsch archievenblad. Orgaan van de Vereeniging van archivariissen in Nederland*, **XLII** (1934-1935) 27-47.

36 M. Th. van Riemsdijk, *De griffie van Hare Hoog Mogenden. Bijdrage tot de kennis van het archief van de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden* ('s-Gravenhage, 1885).

sluit in een naar onderwerp ('hoofd') ingedeelde index, per hoofd in chronologische volgorde en onder vermelding van datum en dagnummer. De index, die overigens in meer alfabetische vorm al eerder had bestaan, bood daardoor niet alleen een volledig overzicht van de besluitvorming en van het archief zelf, maar was ook een uitstekend middel om intern en extern de besluitvorming en de administratieve procedures te bewaken, gerenvoeyerde stukken te traceren en retroacta op te zoeken.³⁷ Koning Willem I zou deze registratuur, die na 1798 al spoedig door veel diensten was overgenomen, in 1823 voor de hele overheidsadministratie verplicht stellen. Hij kon zelf immers ook goed uit de voeten met deze in essentie centralistische aanpak van de administratie, die hem met haar transparantie en volledigheid alleszins in de gelegenheid stelde zijn bemoeizucht bot te vieren.

Want in feite werkte de staatssecretarie, die geen enkele vakinhoudelijke specialisatie aan de ambtenaren toebedeelde, zeer gecentraliseerd. Alle stukken kwamen langs de minister-secretaris van staat en zijn eigen secretaris en zo nodig uiteraard ook langs de koning. Even helder als de administratieve structuur was het werkproces ingericht. De decreten en besluiten van de koning werden eerst op basis van korte aantekeningen geëxtendeerd, dat wil zeggen volledig uitgeschreven, evenals de te verzenden missiven. Dit gebeurde doorgaans door de commiezen-notularissen en bij belangrijke zaken door een van hun chefs. Na controle door de griffier en zo nodig door de minister zorgden de klerken expediteurs voor verzending van alle brieven en extract-besluiten. Hiervan werd een expeditielijst bijgehouden. Daarna konden de indexmaker en de chartermeester aan de slag. Voor elke fase van het werk was dus een groep ambtenaren, later een bureau, verantwoordelijk.

Dassevael geloofde in gedetailleerde instructies om de werkzaamheden soepel te laten verlopen, maar zag ook wel in dat zelfs uitgebreide reglementen gaten zouden blijven vertonen. Hij vond het echter essentieel dat de ambtenaar zicht op het geheel zou hebben om daardoor zelf goed te kunnen functioneren. De belangrijkste doelstelling van de regels waren dan ook

de zekere bepaling van ieders byzonderen arbeid, de verantwoordelykheid van elk individu in elk oogenblik zyner werkzaamheid, de eenstemmige beweging van alle de deelen van dit Ligchaam, en de zoo spoedige als richtige voordgang van het geheel.³⁸

Deze rationele aanpak bracht ook met zich mee dat het personeel groepsgewijze hele dagen betrekkelijk dezelfde handelingen verrichtte op een vaste plek. Dit statische beeld zullen we in het ruimtegebruik opnieuw tegenkomen.

Een soepel verloop van de werkzaamheden was inderdaad belangrijk, want ze waren zeer omvangrijk en vonden bovendien onder een grote tijdsdruk plaats. Volgens een

³⁷ ARA, CDas, no. 48, Lijst III no. 3, Gedrukte pro-memorije ter opheldering van de reglementen, instructies en voorschriften voor de algemene secretarie van het Staatsbewind. Hierin verdedigde Dassevael de dagnummers en index met verve vanwege de overzichtelijkheid en de snelle zoekmogelijkheden. Ook zijn verre opvolger Van Doorn noemde in 1840 de index terecht nog 'de sleutel van de archieven', die het 'uiterst gemakkelijk' maakt retroacta over welk onderwerp ook op te sporen (J. Steur, 'Staatssecretarie', 131).

³⁸ ARA, CDas, Lijst III no. 3, Staatssecretarie 1798-1810 (map reglementen en instructies).

feestredenaar bij het vijftiengjarige ambtsjubileum van Dassevael was de secretarie een fabriek waaruit de besluiten wegvloeiden als kwik.³⁹ Dat is niet overdreven. Reeds in 1805 noemde Dassevael cijfers die omgerekend op jaarbasis zouden uitkomen op het volledig uitschrijven van bijna 7.000 besluiten en meer dan 800 briefteksten en het voor verzending gereedmaken van ruim 16.000 uitgaande stukken in de vorm van brieven en extract-besluiten, ofwel het afschrijven van veertigduizend bladzijden.⁴⁰ We spreken dan over de tijd van Schimmelpenninck. Tijdens Lodewijk Napoleon namen de aantallen alleen nog maar fors toe. De indeling van het werk lijkt echter zijn nut te hebben bewezen. Ook bij de oprichting van de koninklijke secretarie in januari 1808 vormde deze de basis voor de vijf bureaus. Het eerste bureau heette Redactie en Verbalen, het tweede Index en Archiven en het vierde Expeditie. Daartussenin zat het derde bureau met de verhullende naam Comptabiliteit, waar in feite vooral de geheime stukken werden behandeld. Het vijfde bureau deed de werkzaamheden voor de Staatsraad. Tot 1810 zou in de organisatie geen verandering meer komen.

Een complicerende factor bleef wel dat de secretarie te maken had met een Franstalige soeverein, die van Franse voorbeelden uitging en wat hij vandaag besloot eigenlijk gisteren uitgevoerd had willen hebben. Wat dat laatste betreft diende de secretarie als 'het onmiddellijke Bureau naast den Koning' de zaken die Lodewijk Napoleon had afgedaan, snel te verwerken. Omdat men niet vooraf kon weten, wat Zijne Majesteit ter hand beliefdde te nemen, en wanneer, diende ieder altijd klaar te staan. Om de voortgang dan toch te waarborgen, zou bij de uitwerking van besluiten naar verhouding meer vertrouwen moeten worden gegeven aan de employés.⁴¹ Uiteindelijk lijkt dat alles te hebben gewerkt, al legde deze eis van beschikbaarheid flink beslag op het leven van de ambtenaren, zoals we nog zullen zien. De taalkwestie werd ten gunste van het Nederlands opgelost, al was het bijzonder gelukkig dat hogere bestuurlijke en ambtelijke lagen er geen moeite mee hadden zich in het Frans uit te drukken. Tot 1808 had een afzonderlijk vertaalbureau Lodewijk Napoleon geholpen, eerst met volledige vertalingen, later met korte samenvattingen in het Frans. Vanaf 1809 moesten de ministeries zelf meteen Franstalige samenvattingen van hun stukken inleveren.⁴² Dat was echter de enige concessie. De basisdocumenten werden onveranderlijk in het Nederlands opgesteld.

Zo heeft de koning blijkbaar toch, mede aangespoord door angst voor spionage, binnen een jaar of anderhalf voldoende leesvaardigheid in het Nederlands ontwikkeld

39 [J. H. van der Palm, e. a.], *De vijf- en twintigjarige ambtsbediening van den heer S. Dassevael, gevierd den XII mei 1815* [Leiden, 1815], Gedicht van J. F. Serrurier.

40 ARA, CDas, Lijst in no. 4, stukken betreffende de staatscommissie inzake de publieke administratie ingesteld op 5 juli 1805 no. 12, ongedateerde kopie van een nota van S. Dassevael voor de commissie. In 1822 produceerde de staatssecretarie 19.856 bladzijden (Steur, 'Staatssecretarie', 98).

41 ARA, CDas, no. 48 Lijst III no. 3, Staatssecretarie 1798-1810 (map reglementen en instructies), ongedateerd pro memorie waarin sprake is van de minister-secretaris van staat (1806-1807).

42 ARA, SSLN, no. 550, Index tweede helft 1806, Koninklijk Decreet van 24 juni 1806 no. 8; *Ibidem*, no. 552, Index tweede helft 1807, 1062, Koninklijk Besluit 20 december 1807 no. 7; *Ibidem*, no. 569-570, Index op het verbaal van de eerste secretaris van het kabinet des konings, 24 mei 1809-25 juni 1810, besluit 11 wijnaand [oktober] 1809 no. 1.

om met behulp van een Franse samenvatting een stuk te begrijpen. De administratie hield onverkort aan de eigen taal vast. Langs dezelfde lijnen wist Röell Lodewijk Napoleon effectief duidelijk te maken dat alle, maar dan ook alle, stukken in origineel werden terugverwacht in de staatssecretarie, zoals ook rekestes steeds daarlangs moesten passeren.⁴³ Hieraan is steeds voldaan, zodat het archief van de staatssecretarie vrijwel volledig is, ook al bevat het van de ene op de andere dag geconfisqueerde archief van het kabinet van Lodewijk Napoleon uiteraard nog wel originele stukken die op dat tijdstip in bewerking waren. Al met al heeft Lodewijk Napoleon de cultuur van zijn Nederlandse ambtenaren dus niet, of slechts zeer oppervlakkig, kunnen wijzigen. Hij had dan ook te maken gekregen met een geolied lopende machine.

DE AMBTENAREN VAN DE SECRETARIE

Met de departementale structuur was in Nederland ook het onderscheid tussen verkozen en aangestelde ambtenaren, tussen functionarissen en employees, dat in de context van het collegiale bestuur in feite al lang bestond, bevestigd.⁴⁴ De titels van deze employees werden in Nederland deels opgebouwd uit traditionele benamingen, zoals commies of klerk, deels uit Franse termen, die op hun beurt ook meestal uit het 'Ancien Régime' stamden.⁴⁵ De werknemers genoten een vast salaris, aangevuld met emolumenten en soms met gratificaties. Ze werden beoordeeld op hun ambtelijke doen en laten. Voor Nederland is het nog niet gekomen tot een scherpe definitie van het verschijnsel ambtenaar in de vroege negentiende eeuw.⁴⁶ Daarin zal hier nog geen verbetering worden gebracht. Wel is duidelijk dat er op de departementen een groot onderscheid bestond tussen ambtenaren die inhoudelijk in aanraking kwamen met het handelen van de overheid en de anderen, die meer als bedienden optraden en later zouden worden aangeduid als arbeidscontractanten.⁴⁷ Tot de laatsten kunnen de boden, de kamerbewaarders en het huishoudelijk personeel worden gerekend. De beide groepen verschilden ook sterk in ruimtegebruik. De ambtenaren waren, met uitzondering van de top, gekluisterd aan een bepaalde ruimte. De bedienden daarentegen hadden een veel ambulanter leven, hetzij binnen het gebouw, hetzij in de stad.

In het navolgende gaat het vooral om de hoofdarbeiders. In Nederland werd het domein van de ambtenaar niet, zoals in Duitsland reeds lang gebeurde, begrensd door toelatingsexamens en soortgelijke nieuwe drempels bij het vervolg van de carrière.⁴⁸

43 AN, CRH, no. AF IV 1729, 2-81, Lettres du ministre secrétaire d'état au roi. 1806-1807, brief dd. 24 augustus 1806 van Röell aan Lodewijk Napoleon; *Ibidem*, no. AF IV 1729, no. 11 Röell aan Lodewijk Napoleon dd. 28 juli 1806.

44 Raadschelders, *Handbook*, 117 e. v.; Church, *Revolution*, 10.

45 Voor Franse benamingen: Church, *Revolution*, 15-22, 34-35.

46 N. Randerdaad, 'Ambtenaren in Nederland (1815-1915)', *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, CIX (1994) 217 laat het bij de signalering van een onduidelijk onderscheid tussen ambtenaren en geëmployeerde bedienden in de Bataafs-Franse periode.

47 M. Stekelenburg, *200 jaar werken bij de overheid, 1,1813-1940* (Den Haag, 1999) 20, 42 e. v., waar hij ook meer algemeen van 'bureauambtenaren' spreekt.

48 Zie bijvoorbeeld H.-E. Müller, *Bureaucracy, education, and monopoly. Civil service reforms in Prussia and England* (Berkeley, Los Angeles, Londen, [1984]) 68-69, 77.

Er was wel even geopperd de universitaire opleiding meer op de overheidsdienst toe te snijden, maar daarvan kwam niets.⁴⁹ In de praktijk waren algemene intelligentie, zin voor orde en stiptheid, een goed handschrift en bekendheid met de Franse taal onontbeerlijk.⁵⁰ Het werd wel gebruikelijk bij rekest te solliciteren bij de koning of bij een minister, maar plaatsing lijkt, evenals overigens in Frankrijk en Engeland, vooral te maken te hebben gehad met connecties en persoonlijke bekendheid, waarbij ambtelijke ervaring zwaar meewoog. Overigens waren er in de slechte economische omstandigheden gegadigden genoeg. Verdere opleiding vond in de praktijk plaats.⁵¹ Volstrekt ongewoon, maar kennelijk nog wel mogelijk was de benoeming tot klerk van de kleinzoon van een predikantsweduwe, welke laatste mevrouw Röell het leven had gered toen zij op de Rijswijkse weg in haar koets een miskraam kreeg. Wel vroeg de minister zich bezorgd af of de jongeman in kwestie een goede hand van schrijven zou hebben, maar de belofte was toen al uitgevoerd.⁵² Lodewijk Napoleon bemoeide zich niet of nauwelijks met het aanstellingsbeleid voor de lagere echelons.

Omgekeerd verwonderde het de koning wel hoeveel mensen er op de secretarie werkten.⁵³ Toch waren de aantallen niet bijzonder toegenomen, zeker niet in verhouding tot de groei van de werkzaamheden. In 1798 had het personeel bestaan uit een griffier, zeven commiezen, een indexmaker en zestien klerken, dus vijfentwintig personen naast een aantal boden.⁵⁴ In januari 1806, toen de secretarie nog niet cosmetisch in bureaus was verdeeld, waren er in totaal achtendertig personen werkzaam, naast de boden.⁵⁵ In 1810 was dit aantal na alle bezuinigingen en samenvoegingen weer teruggebracht tot dertig, maar met een strenger doorgevoerde hiërarchie, namelijk een secretaris-archivist, vier chefs de bureau en een sous-chef, negen commiezen en vijftien klerken, dus dertig personen buiten de boden. Voor het jaar 1810 zijn ook de leeftijden en de dienstjaren bekend. Hieruit valt af te leiden dat de gemiddelde leeftijd zevenendertig jaar was, met een gemiddelde dienstduur van elf jaar. Ruim twee derde van

49 Onder andere Randeraad, 'Ambtenaren in Nederland', 222. Verschillende staatscommissies hebben zich in de Bataafs-Franse tijd met het hoger onderwijs beziggehouden. Zie J. Roelevink, 'Het rapport van de Commissie van der Duyen van Maasdam over het Hoger Onderwijs uit 1814', *Batavia Academica*, X (1992-1993) 1-61.

50 ARA, SSLN, no. 331, Rekesten, januari 1807-12 juli 1810, rekest van J. de Jongh, exhibitum 11 juli 1807 no. 31. Hij was ontslagen bij het ministerie van marine wegens gebrek aan kennis van het Frans; ARA, CDas, no. 48 Lijst III no. 3, Ongedateerd tafereel der organisatie van de staatssecretarie [1806-1807]: alles moet in beide talen, hetgeen 'meerder talenten vordert'. Nog in 1822 verzette Dassevael, zelf autodidact, zich tegen een voorstel een academische graad in de rechten te eisen van hoge ambtenaren (Steur, 'Dassevael', 45 e. v.).

51 Church, *Revolution*, 178, 179; Müller, *Bureaucracy*, 54. Zie voor Nederlandna 1815 ook Randeraad, 'Ambtenaren', 221-222.

52 ARA, CDas, Lijst III no. 20, Brief dd. 14 juli 1807 van Röell aan Dassevael.

53 ARA, CDas, Lijst HI no. 20, Brief dd. 11 juli 1807 van Röell aan Dassevael. De *Koninklijke almanak voor den jare 1807(98)*, 1808 (97, nu onder Huis des Konings) en 1809 (12,13) noemt alleen de hoogste ambtenaren.

54 ARA, CDas, Lijst III no. 3, Staatssecretarie 1798-1810, Gedrukt reglement van de secretarie van het Uitvoerend Bewind, dd. 1 oktober 1798.

55 ARA, CDas, no. 48, Lijst in no. 3, minuut van een brief dd. 20 januari 1806 van Dassevael aan de staatscommissie voor onderzoek volgens het Staatsbesluit van 5 juli 1805 no. 12.

het personeel was dus jong in overheidsdienst begonnen en had deze niet meer verlaten.⁵⁶

Dassevael toonde zich tegenover minister Röell 'zo wel te vrede' over zijn geëmployeerden. Uiteraard waren er niettemin strubbelingen. De klerk Hickart Marinus, die een besluit tot verlening van eervol ontslag aan een raadsheer door het foutief uit te werken in zijn tegendeel had laten verkeren, werd eerst omstandig ontslagen, maar keerde daarna in stilte in dienst terug. Het lijkt ook werkelijk een vergissing te zijn geweest. De klerk Taets van Amerongen, die ziekelijk was, verdween op den duur van het toneel. Zijn collega Van der Noot Rooseboom, die werkelijk disfunctioneerde, werd pas na vele waarschuwingen en twee schorsingen in 1810 'finaal gedimiteerd'. Ook Dassevael zelf is in augustus 1808 enkele dagen geschorst geweest, vermoedelijk in verband met een onenigheid over vergoedingen.⁵⁷ Het is geen grote oogst voor een dienst onder hoge werkdruk.

Gezien deze relatieve stabiliteit en homogeniteit is het geen wonder dat de staatssecretarie al in maart 1806 als corps zelfbewust optrad. Toen het personeel van Financiën werd beloond voor extra inspanningen in verband met de invoering van het belastingstelsel van Gogel, vestigde dat van de staatssecretarie de aandacht maar eens op zichzelf. Ook zij hadden met verdubbelde krachten gewerkt. Hun departement nam, zeiden zij, een aparte plaats in

aangezien ons werk zich niet slegts uitstrekt, gelijk dat van alle andere bureaux, tot een zeker bepaald vak, nemaar alles ter onzer secretarie als tot eenen algemeenen ontvanger aller deelen toevloeit, om van daar, bij eindbesluit, naar hier en elders, te worden gedepecheerd, nadat het alvorens (althans bijna alles) zijnen oorsprong bij het zelve heeft genomen, en drie, vier of meermalen door onze vingers is verwerkt, zonder aan te merken die gevallen welke direct aan alle oorden der Republiek tegelijk aanschrijving vorderen.

Dat dit alles ondanks de werkdruk goed bleef gaan, schreven zij toe aan hun ordelijke manier van werken, 'onzen moed,..., de zucht om onze hooge superieuren te gevallen' en 'de aanprikkende emulatie', dus wedijver, weer een modewoord van de periode.⁵⁸

56 ARA, CDas Lijst HI no. 3, Staatssecretarie 1798-1810 (map reglementen en instructies), concept-besluit van de Prins Luitenant-Generaal (na juli 1810), met een Etat nominatif des employés attachés à la secrétairerie du gouvernement. Hierin bevindt zich ook een ongedateerde lijst van het personeel, te dateren tussen 1808 en 1810. Een ander exemplaar, wellicht opzettelijk foutief opgeborgen, bevindt zich in ARA, 2.01.01.01, Archief van de Wetgevende Colleges, 1 maart 1796-18 september 1801, no. 497, Personele Commissie tot de ambten (decreet 15 maart 1796) 1796-1798.

57 ARA, CDas no. 183 Lijst III no. 20, brief van Röell aan Dassevael, dd. 5 september 1807; E. C. G. Bauwens, *Het Nationaal Gerechtshof 1802-1811* (Amsterdam, 1997) 116 en onder andere ARA, SSLN, no. 567, Index op het verbaal van de minister secretaris van staat, 9 juni 1806-8 januari 1808, 258 en *Ibidem*, no. 551, Index eerste helft 1807, 635 Koninklijk Besluit 23 oktober 1807 no. 25, waarbij het honorabel ontslag bij nader inzien in advies wordt gehouden en latere besluiten waar op stiptheid bij het werk wordt aangedrongen (Hickart Marinus); (Taets van Amrongen); *Ibidem*, no. 48, Lijst III no. 3, Staatssecretarie 1798-1810, Ingekomen besluiten, extract uit het verbaal van de eerste secretaris van het kabinet des konings, 7 maart 1810 no. 2 (Van der Noot Rooseboom). In deze map ook meer in het algemeen klachten over personeel in de hele periode 1798-1810. Voor Dassevael zie *ibidem*, no. 565, Secrete index 1806-1810,91.

58 ARA, CDas, no. 177, brief dd. 22 maart 1806 van J. de Bloeme en een aantal andere klerken aan griffier Dassevael. Beloningen voor vlijtig gedrag werden inderdaad op 28 maart 1806 toegekend.

Het positieve zelfbeeld ontleende het personeel van de secretarie met recht aan het belang van de eigen bezigheden. De gestage hervorming van bestuur en administratie zal bovendien in hun ogen inderdaad een verbetering zijn geweest, waaraan zij graag hun steentje bijdroegen. Dit alles leidde tot verantwoordelijkheidsgevoel en nauwkeurigheid, weinig verloop en grote loyaliteit aan de eigen dienst in moeilijke omstandigheden. Dit groepsbewustzijn komt overeen met het plichtsbesef dat Randeraad voor de periode na 1815 bij de Nederlandse ambtenaar signaleert.⁵⁹ In de koninklijke secretarie, waar natuurlijk ook geen heiligen werkten, hebben toch niet de negatieve gevoelens overheerst die het ministerie van justitie en politie teisterden en die volgens Verburg zelfs de kwaliteit van het archief hebben aangetast.⁶⁰ Deze problemen hingen wellicht vooral samen met slecht personeelsbeleid en met de ondankbare taken die dit departement moest uitvoeren. De secretarie is in die opzichten gelukkiger geweest. Wel werd ook daar de hiërarchie, het onderscheid in rang en stand, zoals we nog zullen zien, bikkelhard zichtbaar gemaakt in de ruimtelijke scheiding tussen chefs en ondergeschikten en in de verfijnde verschillen in het toegewezen meubilair. Vermoedelijk vertaalde dit zich ook in een minimum aan dagelijkse persoonlijke contacten. Bij het jubileum van Dassevael zou de *rank en file* van zijn eigen mensen niet worden uitgenodigd, maar wel natuurlijk collega secretaris-generaal Wenkebach van Binnenlandse Zaken, die zijn persoonlijke brieven begon met de aanhef 'Waarde Das'. In dit geheel speelde de koning een ambivalente rol. Enerzijds verleende hij groot aanzien aan de organisatie die voor hem werkte, anderzijds was hij voor de meeste ambtenaren een figuur op enorme afstand, die met zijn grilligheden diep ingreep in hun persoonlijke leven en hun sociale ruimte.

De groepstrots kan, naast de economische omstandigheden, mede verklaren, waarom de ambtenaren van de staatssecretarie ondanks de gedwongen verhuizingen en daarmee gepaard gaande ontberingen, bij hun werkgever zijn gebleven. Zij verkeerden in het centrum van de macht, ook door de ruimten die zij toegewezen kregen.

DE BEHUIZINGEN VAN DE STAATSSECRETARIE

De meer dan dertig personeelsleden van de staatssecretarie, een van de grootste dienst-eenheden, konden in theorie alleen goed functioneren in de onmiddellijke nabijheid van de koning, al was de praktijk met deze reislustige soeverein wel anders. Ook diende het onderkomen de vorstelijke status te weerspiegelen. Aan deze beide eisen is in feite steeds voldaan. In 1806 keerde de secretarie, die in 1798 met het Uitvoerend Bewind van het Binnenhof naar het Noordeinde was verkast, op zijn schreden terug. De bewaard gebleven plattegrond van de burelen aan het Binnenhof beslaat het aan de Hofvijver gelegen gedeelte, van de hofkapel tot aan het torentje, en wel beide verdiepingen. Het oude Statenkwartier, met de Statenzaal en de Trèveszaal viel er dus binnen. Het gebouw tussen deze zalen en het torentje bestaat overigens sinds de

59 N. Randeraad, 'Ambtenaren', 209.

60 M. E. Verburg, *Geschiedenis van het ministerie van justitie, 1,1798-1898* (Den Haag, 1994) 68, 90.

vroege twintigste eeuw niet meer in dezelfde vorm. Niet alleen de ruimtelijke indeling en het muurwerk, ook het grondoppervlak is toen verkleind.⁶¹ In 1806 was echter het aantal kamers blijkbaar groot genoeg om de secretarie in onder te brengen. Van de werkelijke verdeling over de bureaus is echter weinig bekend. Maar zeker ging het om een prestigieus gebouw, met rijke bestuurlijke en ambtelijke tradities.

In november 1807 vertrok Röell als eerste bewindspersoon naar Utrecht. Daar kreeg hij een *pied à terre*, eerst in een 'huisje', later in het voormalige logement 'Place Royale'.⁶² De koninklijke secretarie werd uiteindelijk gevestigd in een statig pand, dat aan de weduwe Strick van Linschoten-Buijs had toebehoord. Het was met zijn prijs van 30.000 gulden een van de drie duurste Utrechtse aankopen. Het hoekhuis lag aan de Drift, op no. 4, tegenover het paleis, waar nu de City-bioscoop zich breed heeft gemaakt. Aan de toenmalige huurster, een weduwe Gobius, werd omwille van de haast nog 300 gulden uitgekeerd wegens 'het vroeger quiteren van haar huis'.⁶³ De secretarie had er buiten de kamers voor de staatsraad de beschikking over twee kamers voor de raad-secretaris, een vertrek voor secretaris Dassevael, een ruimte voor de chefs de bureau gezamenlijk, en kamers voor de secretarie, voor de expeditie, voor de index-makers en voor de expeditielijst. Verder waren er een bodenkamer, die gezien het representatieve meubilair als antichambre moet worden aangemerkt, en een tweede bodenkamer. Daarnaast bevonden zich in het huis nog een grote voorkamer, blijkbaar geschikt voor vergaderingen, een kleine kamer beneden, het spiegelkabinetje, het rode kabinetje, een keuken en een stal.⁶⁴ Na oktober 1808 had de koninklijke secretarie in Utrecht nog de beschikking over een pand aan de Lange Nieuwstraat, vroeger van de familie Hogeveen, dat intussen door het directoraat-generaal van de publieke schatkist was verlaten.⁶⁵ Pas in oktober 1809 werd dit huis, waarin de secretarie 'eenigen tijd is geëtablisseed geweest' en dat zo nu en dan nog werd gebruikt, ontruimd.⁶⁶

61 C. Hoogewoud, 'Herstel en plannen', in: R. J. van Pelt, M. E. Tiethoff-Splithoff, *Het Binnenhof. Van grafelijke residentie tot regeringscentrum* (Dieren, 1984) 172. Uit een plattegrond in H. E. van Gelder, 'De verbouwing van het Departement van Binnenlandsche Zaken', *Bulletin van den Nederlandschen Oudheidkundigen Bond*, VI, Tweede Serie (1913) 26, blijkt dat de rooilijn vroeger zonder een hoek te maken recht doorliep van de Binnenpoort naar de Grenadierspoort.

62 ARA, CDas, no. 183 Lijst III no. 20, Ongedateerd briefje [tussen 4 en 9 november 1807] van Röell aan Dassevael; ARA, SSLN, no. 567, p. 245, Koninklijk Besluit van 22 oktober 1807 no. 2. Zie ook Evers, *Utrecht*, 68, 70.

63 Rijksarchief in Utrecht (hierna: RAU), Archieven van de financiële instellingen van de landsheer, 1529-1581 en de daarop volgende gewestelijke besturen, 1581-1810, no. 37/2990, Archief van de gecommiteerden tot de nationale financiën, 1807-1811: Rekening van de landdrost. J.H. van Lynden betreffende de aankoop van huizen te Utrecht ten behoeve van de minister van binnenlandse zaken. Met bijbehorende stukken, 1807-1811; ARA, SSLN, no. 568, Index op het verbaal van de raad-secretaris, 10 januari 1808-24 mei 1809, 20, 9 maart 1808 no. 1. Zie ook Evers, *Utrecht*, 65; A. van Hulzen, *Utrecht op oude foto's. Van Plompetoren naar Servaas* (Den Haag, 1979) 61.

64 ARA, SSLN, no. 380, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, 10 januari-31 maart 1808, verbaal van 13 februari 1808 no. 4.

65 ARA, SSLN, no. 554, Index tweede helft 1808, 827, Koninklijk Besluit van 28 oktober 1808 no. 5; ARA, SSLN, no. 384, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, september-december 1808, dispositie van 2 november 1808 no. 2 en *ibidem*, no. 386 Verbaal van het verhandelde van de eerste secretaris van het kabinet, 24 mei 1809-25 juni 1810, dispositie van 7 oktober 1809 no. 1.

66 ARA, SSLN 2.01.01.07 no. 386, Verbaal van het verhandelde van de eerste secretaris van het kabinet, 24 mei 1809-25 juni 1810, dispositie van 7 oktober 1809 no. 1.

In Amsterdam wilde men de secretarie 'zoo dicht mogelijk bij het stadhuis' hebben. Van de twee opties viel het huis 'Onder het Zeil' op de Dam af. De andere was het huis van Crevenna aan de Nieuwezijds Voorburgwal, pal tegenover de achterzijde van het paleis. Reeds in juli 1808 ging Dassevael het beoogde nieuwe lokaal bekijken en afspraken maken over wat 'tot eene behoorlijke en geregelde occupatie' onontbeerlijk was. Het voorname Lodewijk XVI-pand met hardstenen gevel was gebouwd op de plek waar voordien de huizen 'De Gouden Reael' en het 'Wapen van Holland' stonden. Tegenwoordig wordt deze grond bezet door het voormalige hoofdstadkantoor, dat nu een winkelcentrum herbergt. Het had veel voeten in de aarde gehad om een geschikt object te vinden. De staat moest er dus voor bloeden, want hoewel het huis in 1804 bij executie voor 25.500 gulden van de hand was gedaan, verkochten twee makelaars het in 1808 voor 65.000 gulden aan de staat. Deze prijs was zeer irreëel, want in 1819 bracht het slechts 20.200 gulden op.⁶⁷ Bovendien moesten de toch wat vervallen opstallen voor 5.000 gulden worden aangepast. Ondanks dat kon de verhuizing van de secretarie op 1 september 1808 rond zijn, hoewel de ambtenaren op 20 augustus nog in Den Haag en Utrecht werkten.⁶⁸

Het typisch Amsterdamse hoge pand, dat doorliep tot aan de Achterburgwal, telde ruim dertig vertrekken, verdeeld over vier verdiepingen. De secretarie had daarin, buiten de kamers voor de Staatsraad, op de benedenverdieping een vertrek van expeditie, uiteraard omdat het publiek hier toegang had, verder de bodenkamer, lees antichambre, een keuken en de charterkamer, plus de woning van de kamerbewaarder en enkele ruimten ter beschikking van de raad secretaris. Op de eerste etage aan de voorzijde kreeg de raad-secretaris twee kamers voor particulier gebruik. Op de tweede verdieping kwamen de kamerbewaarder, de boden, de particuliere expeditie, twee vertrekken voor de secretaris-archivist, een kamer voor de chefs de bureau en één voor de commiesen, en een slaapkamer voor de kamerbewaarder. Op de derde verdieping zaten de generale secretarie, de boden, indexmaker, de expeditie en de finacie. De 'dagelijksche Chartres' stonden er op een afgeschoten zolder.⁶⁹

67 J.C. Breen, 'Het huis van Crevenna, NZ Voorburgwal 212 te Amsterdam', in: *Uit Amsterdams verleden. Studiën van wijlen J. C. Breen* (Amsterdam, 1934) 121-125. Eerder verschenen in *De Bouwwereld*, XX (20 april 1921) xiv; J. van Heel, 'Bologaro Crevenna, een Italiaans koopman en bibliofiel in Amsterdam', *Jaarboek voor boekgeschiedenis*, V (1998) 73-94; ARA, SSLN, no. 383, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, juli-augustus 1808, dispositie van 10 juli 1808 no. 1; ARA, Min.Fin., no. 1158, Ingekomen stukken bij de minister van financiën als commissaris van de landsgebouwen te Amsterdam (5 februari 1808), 3 februari 1808-27 december 1808, kopie-decreet van 9 maart 1808 no. 24 en brief van de burgemeester van Amsterdam, aan de minister van financiën dd. 19 maart 1808.

68 ARA, SSLN, no. 383, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, juli-augustus 1808, dispositie van 20 augustus 1808 no. 2. Het gebouw zou later nog meer geld opsorpen, zie *ibidem*, no. 1158, Ingekomen stukken bij de minister van financiën als commissaris van de landsgebouwen te Amsterdam (5 februari 1808) 3 februari 1808-27 december 1808, brief dd. 26 september 1808 van de controleur van 's rijks gebouwen te Amsterdam aan de minister van financiën, met een bedrag van 12.000 gulden.

69 ARA, CDas, no. 173 Lijst III no. 4, Brief van J. van Westerhout aan [Dassevael], dd. Amsterdam 2 augustus 1808, met plattegronden van het huis Crevenna in Amsterdam, met de maten van de vertrekken; ARA, Min.Fin., no. 1158, Ingekomen stukken bij de minister van financiën als commissaris van de landsgebouwen te Amsterdam (5 februari 1808) 3 februari 1808-27 december 1808, brief dd. 14 juli 1808 van de controleur van 's rijks gebouwen in Amsterdam aan de minister van financiën.

De omvangrijke archieven vormden inderdaad een probleem. Ze vereisten veel ruimte en ze moesten altijd per schuit vervoerd worden, met alle risico's van dien.⁷⁰ Daarom werden bij de overtocht naar Utrecht de archieven van de Staten-Generaal, plus het gewoon archief van 1795 tot 1806, en het secreet archief tot 1801 in Den Haag achtergelaten. Ook bleven ruim tien man personeel achter voor de verzorging en voor het maken van afschriften. Het register van rekesten bleef eveneens in Den Haag, met de kamerbewaarder.⁷¹ Bij de overstap naar Amsterdam daarentegen werden wel alle medewerkers naar de hoofdstad gedirigeerd, terwijl daarheen ook alle archieven vanaf 1798 werden overgebracht.⁷² Pas in januari 1810 blijken de ruimten aan het Binnenhof die 'voor zoo verre zulks nog bewoond of door eenige meubilen en charters, tot de Koninklijke Secretarie behoorende, geoccupeerd is', te zijn vrijgemaakt voor de koninklijke kwekelingen dat wil zeggen militairen in opleiding.⁷³

Intussen is wel duidelijk geworden dat de secretarie steeds is ondergebracht in een onderkomen dat bij haar status paste, met voldoende ruimte. Maar het waren reeds bestaande gebouwen, meest voormalige woonhuizen, die zelfs geen nieuwe uiterlijke kenmerken kregen. Dit was overigens niet ongewoon, want zo gebeurde het in Frankrijk ook.⁷⁴ De ambtenaren werkten in groepen in één ruimte op grond van hun werkzaamheden, in het geval van de chefs ook op grond van hun rang. Eigen kamers waren er alleen voor de hoogste pieten, op de beste plekken op de laagste verdiepingen, met uitzicht. Hoe verder men van de buitendeur afzat, hoe nederiger men was. De Amsterdamse behuizing bracht bovendien voor de lagere rangen veel trappenlopen met zich mee, terwijl er ook nogal wat kamers zonder ramen waren. Moeizaam moet het zijn geweest dat in sommige perioden het personeel van de secretarie deels in Den Haag, deels in Utrecht verbleef, maar het was bedoeld als overgang, ook al is het niet zeker dat in de Amsterdamse tijd iedereen daar ook inderdaad werkte. Logistieke problemen bleven zich dus steeds voordoen, ook al omdat de secretaris van staat de koning op al zijn binnen- en buitenlandse omzwervingen vergezelde, en dus vaak van verre zijn orders gaf.

70 ARA, SSLN, no. 380, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, 10 januari-31 maart 1808, brief van de burgemeester van Den Haag, dd. 19 februari 1808 en dispositie van 8 maart 1808 no. 6, vervoer Den Haag-Utrecht van de archieven met vier schuiten; *Ibidem*, no. 384, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, september-december 1808, dispositie van 2 september 1808 no. 3, vervoer Utrecht-Amsterdam met vijf schietschuiten.

71 ARA, SSLN, no. 380, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, 10 januari-31 maart 1808, dispositie van 13 februari 1808 no. 4.

72 ARA, SSLN, no. 383, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, juli-augustus 1808, dispositie van 20 augustus 1808 no. 2.

73 ARA, SSLN, no. 386, Verbaal van het verhandelde van de eerste secretaris van het kabinet, 24 mei 1809-25 juni 1810, dispositie van 8 januari 1810 no. 5.

74 G. Thuillier, *La vie quotidienne dans les ministères au XIXe siècle* (Parijs, 1976) 17.

DE WERKOMGEVING VAN DE AMBTENAAR

De werkomgeving van de ambtenaar viel steeds meer samen met het 'lokaal' dat hem was toegewezen. Dassevael en een klerk verloren in 1806 hun ambtswoning in het Noordeinde, hoewel minister Röell, die zelf graag het Mauritshuis had betrokken, het persoonlijk ideaal had gevonden als Dassevael was ondergebracht in de 'enceinte du palais', dus op het Binnenhof.⁷⁵ Een en ander betekende voor Dassevael dat hij zijn verzameling kopieën van overheidsdocumenten en eigen aantekeningen, de huidige collectie Dassevael, in zijn werkkamer ging opslaan. Hij had deze thuis gehad 'zoo lang mijne ambtsbezigheden van dien aard waren dat dezelve gevoegelijker daar dan aan het Bureau konden verrigt worden.' Wel verzekerde hij zich van een verklaring dat de stukken zijn eigendom bleven.⁷⁶ Zo werd ook voor de hoogste ambtenaar van de staatssecretarie de scheiding van huis en kantoor werkelijkheid. In het vervolg bleef buiten de kamerbewaarder niemand 's nachts in de gebouwen achter, tenzij men zich incidenteel voor werk beschikbaar moest houden.

Binnen de ruimten van de secretarie heersten streng toezicht, grote zin voor orde en veel discretie. Het publiek mocht niet verder komen dan ontvangstruimten, maar diende daar dan ook behoorlijk te woord te worden gestaan.⁷⁷ Voor het overige getuigen de reglementen van het streven om de ambtenaar letterlijk en figuurlijk op zijn plaats te houden. De werktijden bleven vanaf 1798 in essentie ongeveer gelijk. Men begon in de zomer 's morgens om negen uur en in de winter om half tien. Om twee uur in de middag begon de pauze voor de maaltijd. Daarna kwam men 's zomers om half zes en 's winters om vijf uur terug en werkte door totdat de eigen chef had vastgesteld dat het lopende werk af was. Wel verdween op den duur de franje. Werd in 1798 zo mogelijk de zaterdagmiddag nog vrijaf gegeven en hoefde er op zon- en feestdagen alleen bij hoge noodzaak te worden gewerkt, op den duur dienden op zon- en feestdagen in totaal zeven ambtenaren op de gewone bureautijd aanwezig te zijn voor dringende zaken. In dezelfde geest waren de voorschriften voor verlof en aanmelding van ziekte ook nauwkeurig geregeld. Sinds 1801 was voor het laatste een attest van een arts verplicht, die ook regelmatig moest worden vernieuwd.⁷⁸ Dat inderdaad veelvuldig 's avonds werd doorgewerkt, blijkt uit opgaven van 1805 over het verbruik van kaarsen

75 ARA, SSLN, no. 363, Verbaal van het verhandelde bij de minister-secretaris van staat juni-augustus 1806, dispositie van 11 augustus 1806 no. 6, met brief dd. 11 augustus 1806 Littera W waarin minister van financiën Gogel grote druk op Dassevael zet om te verhuizen. Schadevergoeding van 1000 gulden boven het jaarlijks traktement om een woning te kunnen huren werd toegekend op 2 december 1806 no. 3 (*ibidem*, no. 550, Index tweede helft 1806, 447); ARA, SSLN, no. 551, Index eerste helft 1807, 253, Koninklijk Besluit van 26 maart 1807 no. 8 inzake schadeloosstelling. De klerk was J. Cremer; AN, CRH, no. AF IV 1729 no. 11, brief van W. F. Röell aan Lodewijk Napoleon dd. Den Haag 28 juli 1806; en no. 16, W. F. Röell aan Lodewijk Napoleon dd. Den Haag 2 augustus 1806.

76 ARA, SSLN, no. 369, Verbaal van het verhandelde bij de minister-secretaris van staat februari 1807, dispositie van 20 februari 1807 no. 3, met originele brief dd. 19 februari 1807 van Dassevael aan de minister-secretaris van staat.

77 Reeds het reglement van de staatssecretarie van 1798 legde hierop nadruk (ARA, CDas, no. 48 Lijst III no. 3, Staatssecretarie 1798-1810 (map reglementen en instructies). Ook in Frankrijk werd veel waarde gehecht aan een vriendelijke bejegening van het publiek (Church, *Revolution*, 51-52).

78 ARA, SSLN, no. 539, index eerste helft 1801, 575, Staatsbesluit van 21 april 1801 no. 50.

in verband met mogelijke bezuinigingen. Onder andere de commiezen notularissen zaten vier avonden in de week op hun bureau, waarbij ze elk twee kaarsen per avond afbrandden.⁷⁹

Tijdens de werktijden kregen de ambtenaren niet veel beweging. Binnen het gebouw liepen niet zij met de papieren rond, maar de boden, want, zoals men in 1810 nog eens wilde benadrukken, de geëmployeerden moesten zoveel mogelijk 'buiten alle personeele communicatie' blijven met andere vertrekken dan die waar ze werkzaam waren. Anders hinderden of stoorden ze elkaar maar in hun bezigheden.⁸⁰ Vandaar dat al in 1805 twee van de boden permanent ter beschikking stonden van 'alle de vertrekken tot de bureaux behorende.' Zij verrichtten daarvoor alle commissies binnen het Hotel van Staat.⁸¹ Om verder geloop van ambtenaren te voorkomen behoorde tot de inventaris van vele kamers een nachttafeltje, waarvan de functie wel geen andere zal zijn geweest dan het verbergen van de aanblik en, naar we hopen, ook enigszins de geur van de po. Teneinde het op de werkplek zelf geen dolle boel te laten worden, want daar lag uiteraard altijd het zwakke punt, werden altijd weer regels gesteld over de rapportage van problemen met de orde en opgave van het aantal bladzijden dat was verwerkt. Het spreekt wel vanzelf dat bij afwezigheid van de ambtenaar geen papieren of boeken op de tafels en lessenaars mochten blijven liggen.

Op den duur werden ook steeds striktere eisen gesteld aan de inzetbaarheid van de ambtenaar. Al in de loop van 1806 had Dassevael, zoals eerder vermeld, gewezen op de noodzakelijke flexibiliteit van de staatssecretarie vanwege haar hoedanigheid als 'het onmiddellijke Bureau naast den Koning.' Deze vereiste onder andere dat 'alle handen altijd' klaar zouden staan.⁸² Zeer expliciet was ditzelfde ethos overigens ook verwoord in het reglement van augustus 1809 voor de bureau-ambtenaren van het ministerie van eredienst en binnenlandse zaken, waarvan Dassevael een kopie bij de hand had. Daarin stond dat iedereen ten allen tijde en zonder uitzondering 'bij dag en nacht gehouden' was 'tot den dienst van hunnen post, en dus verplicht zich te dien einde bereid en vindelijk te stellen.'⁸³ De voor de staatssecretarie al sinds 1798 bestaande, in feite al zeer oude ambtelijke richtlijnen die er in voorzagen dat men ruwweg wist waar het eigen personeel verbleef, werden eveneens in augustus 1809 bij wijze van buitengewone maatregelen verscherpt. De essentie was dat niemand 's nachts buiten de stad mocht verblijven en dat dit overdag alleen kon met toestemming en

79 ARA, SSLN, no. 173, Lijst III no. 4, Band met stukken betreffende de staatscommissie inzake de publieke administratie, ingesteld door de raadpensionaris op 5 juli 1805 no. 12 en andere stukken inzake de secretarie, vooral over de posterijen. Hierin ongedateerde aantekeningen.

80 ARA, Collectie Verheijen, 2.21.004.14/5v, [Concept] Reglement van orde voor de geëmployeerden ter koninklijke secretarie en aantekeningen omtrent het personeel [juni 1810].

81 ARA, CDas no. 173 Lijst III no. 4, Band met stukken betreffende de staatscommissie inzake de publieke administratie, ingesteld door de raadpensionaris op 5 juli 1805 no. 12 en andere stukken inzake de Secretarie, vooral over de posterijen.

82 ARA, CDas, no. 48 Lijst in no. 3, Staatssecretarie 1798-1810, reglementen en instructies, ongedateerde memorie.

83 ARA, CDas no. 48 Lijst III no. 3, Staatssecretarie 1798-1810, Ingekomen besluiten, reglement van orde voor de bureau-ambtenaren van het ministerie van eredienst en binnenlandsche zaken, 2 augustus 1809 no. 21.

met opgave van de tijden van vertrek en terugkomst, en de plaats van bestemming. Als men buiten de gewone bureautijd zelfs maar even van huis ging, moesten de huisgenoten weten waar de ambtenaar te vinden was. Dat werd nodig geacht in verband met de 'zoo spoedige als richtige expeditie van zaken.' Dezelfde beweegreden gold voor de gelijktijdige uitbreiding van de ook al lang bestaande regel dat tijdens de middagpauze altijd iemand aanwezig moest zijn. Nu hield men het er op dat in ieder vertrek van de secretarie, dus van iedere taakgroep, van acht uur 's morgens tot tien uur 's avonds iemand aanwezig moest zijn om opdrachten uit te voeren, en in de nacht een klerk, voor wie een slaapplek wordt ingericht. Het geheel wekt de indruk dat niet alleen een hogere inzetbaarheid wenselijk werd geacht, maar dat men er ook steeds meer moeite mee had eigen achterdocht jegens personeel en buitenwereld te bedwingen. De raad-secretaris had er in ieder geval prachtige woorden voor. Hij vertrouwde

gaarne dat het gevoel van Eed en plicht hen allen tot de getrouwe nakoming daar van zal aanzetten, zóó, dat ook in dit opzicht en in een tijdsgewricht daar buitengewone assidiuïteit en bespoediging kunnen gevorderd worden, de koninklijke secretary het voorbeeld blijve opleveren van amptenaren die door de richtige en ijverige waarneming hunner onderscheidene functiën der braven lof verdienen en wegdragen.

Hij voelde zich aan de dienst van de koning verplicht hiertoe ook aan te manen.⁸⁴

Echt onmisbaar voor de dagelijkse gang van zaken was de kamerbewaarder, die zorgde voor beddegoed van de boden, hand- en wasdoeken voor de geëmployeerden en, samen met werksters, voor het schoonhouden van de burelen.⁸⁵ Hij ging uiteraard over het inwendige van het gebouw, de beglazing, het hang- en sluitwerk, de zonwering, het meubilair en eventuele reparaties. Vuur, licht en brand vielen eveneens onder zijn bestier. Bepaald geruststellend is, dat er door zijn diensten koffie en thee werd geschonken.⁸⁶ In Frankrijk waren stank en stof een prominent onderdeel van het ambtelijke leven. In Holland trokken hiertegen schoonmaaksters ten strijde die over allerlei vegers, 'varkens', schuiers en emmers beschikten.⁸⁷ Of dat voldoende effect had, valt uiteraard buiten de waarneming. In elk geval was er niet veel aanloop van buiten, want de burger kwam niet verder dan de balie van de klerk van de expeditie of de antichambre en de kamers van de hoogste bestuurders en ambtenaren. De ambtelijke werkruimten hadden veel weg van een geheimzinnig bastion, waarin buitenstaanders niets te zoeken hadden en alles potdicht werd gehouden.

84 ARA, SSLN, no. 386, Verbaal van het verhandelde van de eerste secretaris van het kabinet, 24 mei 1809-25 juni 1810, dispositie van 6 augustus 1809 no. 1. Dergelijke strenge regimes deden zich ook al vroeg in Frankrijk voor (Church, *Revolution*, 97).

85 Bijvoorbeeld ARA, SSLN, no. 380, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, 10 januari-31 maart 1808, rekest van A. Deventer, exhibitum 26 maart 1808 no. 1.

86 ARA, CDas, no. 173 Lijst III no. 4, Correspondentie over leveranties en foioen aan werksters, 1 SUS-IS 10, kwitanties voor koffie, thee en suiker.

87 Thuillier, *Vie quotidienne*, 15, 16; ARA, CDas, no. 173 lijst III no. 4, Inventaris van het meubilair in het lokaal van de staatssecretarie te 's-Gravenhage en tekeningen van het lokaal alsmede het huis van Crevenna aan de Nieuwe Zijds Voorburgwal 212 te Amsterdam, noemt een flink aantal emmers, bezems, 'varkens', schuiers, zemen en een 'raagshoofd'.

Bezoekers zouden trouwens zeker niet onder de indruk zijn gekomen van de inrichting. Het is duidelijk dat alle meubels, gordijnen en tapijten binnen het circuit van de secretarie bleven, hetzij in gebruik, hetzij in opslag, en dat verhuizingen geen nieuwe aankopen met zich meebrachten. De opgaven van het meubilair in de verschillende vertrekken van de secretarie verschaften een beeld van grote soberheid. Slechts het hoognodige aan bureaus, kasten en tafels was aanwezig. De ambtelijke hiërarchie kwam niet alleen tot uiting in het al of niet hebben van een kamer alleen, maar ook in de houtsoorten van het meubilair, die gingen van mahonie en eiken tot iepen en grenen. Vanzelfsprekend was er een wezenlijk onderscheid tussen fauteuils, stoelen en kantoorstoelen, met welke laatste blijkbaar de hoge kantoorstukken werden bedoeld. De stoelbekleding, zoals damast, trijp, matten of paardenhaar, benadrukten de verschillen verder, en het maakte bepaald uit of je een Smirnaas of een Schots tapijt op de vloer had of helemaal niets. Maar gelukkig golden al deze maatstaven nog niet met ijzeren consequentie. Met name de verwarming lijkt meer toegesneden te zijn geweest op de eigenschappen van de ruimte dan op de status van de ambtenaar. De kachel of de franklin, een kachelbak op pootjes, waren overal te vinden. Maar ook hier was onderscheid in het materiaal, koper of blik. Hogere ambtenaren hadden een bureau voor zich. Anderen moesten het soms doen met meerpersoonslessenaars. Die van de secretarie voor twaalf klerken spande de kroon. De teleurstelling van de meubelen was weinig avontuurlijk. Verreweg de meeste stoffen waren zwart, grijs en groen. Kastens stonden een enkele maal in blauwe en gele verf, misschien om gebreken in het hout te verbergen. Voor de goede loop van de werkzaamheden zorgden verder talloze kaarsen in branches of blakers en vele zandbakjes met lepels, die de inkt hielpen drogen. Alleen de representatieve ruimten waarin vergaderingen plaats vonden en personen werden ontvangen, waren soms iets vrolijker ingericht met de kleuren wit en rood.⁸⁸

De conclusie moet wel zijn dat de ruimte van de ambtenaar uiterlijk voldoende status had, maar van binnen schraal was en nog armoediger werd naarmate men dieper het gebouw inkwam. De secretarie verbleef wel in het centrum van de macht, maar kreeg daar haarplaats wel gewezen. Er gaapte een kloof tussen de schitterende Empire meubelen in het paleis op de Dam, waaraan bijna een half miljoen gulden was gespendeerd, en de kille bezuiniging op personeel en middelen van het overheidsapparaat. Dit was overigens ook in Frankrijk zelf het geval.⁸⁹ In deze weinig opbeurende ambtelijke ruimte raakte het werk van de ambtenaar streng gereguleerd, nam de werkdruk snel toe en zat hij betrekkelijk opgesloten in zijn kamer. Met zijn persoonlijke leven

88 Voor de meubilering van de gebouwen zie: ARA, CDas, no. 173 Lijst III no. 4, Inventaris van het meubilair in het lokaal van de staatssecretarie te 's-Gravenhage en tekeningen van het lokaal alsmede het huis van Crevenna aan de Nieuwe Zijds Voorburgwal 212 te Amsterdam. De tweede inventaris, waarin vice-president Cambier van de Staatsraad wordt genoemd, moet het huis in Utrecht betreffen. Zie eveneens ARA SSLN, no. 380, Verbaal van het verhandelde bij de raad-secretaris, 10 januari-31 maart 1808, brief dd. Utrecht 19 maart 1808 van secretaris-archivist Dassevael aan de Staatsraad, raad-secretaris des konings.

89 AN, CRH, no. AFIV 1788, no. 128 Maison du Roi, Exercice 1808, Situation générale de la liquidation des dépenses d'ameublement faits en 1808 aux divers palais et propriétés de Sa Majesté lesquelles dépenses n'ont pas fait partie des travaux mensuels, dd. Amsterdam 25 april 1809, getekend door intendant generaal J. A. Twent; Thuillier, *Vie quotidienne*, 18.

werd weinig rekening gehouden. En toch stond tegenover al deze ontberingen geen enkele zekerheid van bestaan.

DE AFGROND VAN 1810

Van de ambtenaren van de staatssecretarie mag met recht worden gezegd dat zij een grote inzet hebben getoond voor het welzijn van het koninkrijk Holland. Maar hun inspanningen werden niet beloond. Het schielijke vertrek van Lodewijk Napoleon, hoewel het voor de beter ingewijden verre van onverwacht was, maakte aan de laatste ambtelijke zekerheden een einde. In de nacht van 1 juli 1810 ontvluchtte Lodewijk Napoleon zijn paviljoen Welgelegen in Haarlem — dat hij en passant ook nog had laten aankopen — met achterlating van een raad van regentschap voor zijn zoontje Napoleon Lodewijk. Enkele dagen later was de inlijving van Holland bij Frankrijk een feit. De keizer stuurde als *lieutenant-général* Charles-François Lebrun, hertog van Plaisance, prins en aartsthesaurier van het keizerrijk, die door de Nederlandse administratie met een zekere ironie als de prins-stedehouder werd aangeduid. Vanaf juli tot en met december 1810 fungeerde de voormalige koninklijke secretarie als secretarie van zijn gouvernement. Het administratieve leven ging min of meer gewoon door, inclusief de correspondentie met de ministeries en de landdrosten, gemeentebesturen en overige instanties. Wel nam het volume van het werk uiteraard af, omdat Lebrun zich beperkte tot het passen op de winkel en de voorbereiding van de daadwerkelijke inlijving.

Per 1 januari 1811 maakte Nederland bestuurlijk en administratief volledig deel uit van het Franse keizerrijk. De Amsterdamse ministeries werden op die datum opgeheven, waarmee vele ambtenaren op straat kwamen te staan. Hun werkzaamheden werden overgenomen door de Parijse instanties. Lebrun bleef in Amsterdam met de titel *gouverneur-général*. In overleg met de *intendant de l'intérieur en Hollande* en de *intendant général des finances en Hollande*, die overigens onder verantwoordelijkheid stonden van het *ministère de l'intérieur* en het *ministère des finances*, moest hij de verdere invoeging van Holland in het Franse administratieve systeem begeleiden en coördineren. Het accent lag daarbij op het ontwerpen van administratieve en rechterlijke indelingen van het gebied, advies bij het personeelsbeleid, het rijp maken van het land voor het Franse belastingstelsel en rapportage over de houding van de Nederlanders tegenover de gebeurtenissen van de dag. Het was de bedoeling dat deze intendances zouden worden opgeheven zodra ze deze taken hadden volbracht. Intussen liepen alle contacten over het inhoudelijke beleid rechtstreeks van de prefecten in de Hollandse departementen naar de keizer en de betreffende ministeries in Parijs.

Tot vermindering van het aantal personeelsleden van de voormalige koninklijke secretarie werd al in september 1810 besloten. Twaalf werknemers zouden overblijven, de overigen genoten traktement tot 1 januari 1811. Enkele ambtenaren boden in december 1810 aan zonder vergoeding door te werken. Buiten de twaalf kreeg ook de top van de secretarie weer een taak toegewezen. Bij Keizerlijk Decreet van 10 december 1810 werd Verheijen benoemd tot commandements-secretaris van de gouverneur-

generaal en Dassevael tot diens archivist.⁹⁰ Zo bleef er ten dienste van Lebrun een rudimentaire secretarie bestaan, die echter zienderogen minder te doen kreeg. Dassevael werd daarom steeds meer ingeschakeld bij de werkzaamheden rond de verevening van de Nederlandse staatsschuld. De meeste ambtenaren van de eens zo fiere koninklijke secretarie echter vielen in een zwart gat. Zij kwamen van een koude kermis thuis.

Wat onaangetast bleef bestaan, was het archief. Door allerlei omstandigheden werd dit niet snel overgebracht naar Parijs en van uitstel kwam afstel. Zo bleef het gelukkig gespaard voor de desastreuze Franse neiging bestaande ordeningen van archieven te ontmantelen en de stukken op onderwerp te sorteren. Het archief van de staatssecretarie is daarom nu nog een monument voor de ambtenaren die erin slaagden hun taken goed uit te voeren ondanks de vele klappen die zij moesten opvangen. Mede aan de 'cultuur' van de ambtenaar, is het te danken dat er administratieve vastigheid is geweest in de hectische jaren van de Bataafs-Franse tijd. Dit was de basis waarop Willem I, de ordenende rationalist bij uitstek, die zich net zoals zijn voorganger Lodewijk Napoleon graag met alles bemoeide en daar in het centralistische Nederlandse administratieve systeem alle gelegenheid voor kreeg, zonder problemen kon terugvallen.

90 ARA, SSLN, no. 557, Index tweede helft 1810,276, besluiten van de luitenant-generaal van de keizer dd. 16 september (herfstmaand) 1810 no. 1 (vermindering personeel), dd. 31 december 1810 no. 3 (Verheijen, Dassevael); *Ibidem*, no. 569-570, Index op het verbaal van de eerste secretaris van het kabinet des konings, 24 mei 1809-25 juni 1810, dispositie van 27 wintermaand 1810 no. 10. Het aanbod van de bij besluit van 16 september 1810 no. 1 eervol ontslagen klerken ter secretarie C. J. Gieseke, A. Issendorp en L. J. Bono, zich zonder aanspraak op enige pecuniële vergoeding te stellen onder de orders van het gouvernement, wordt aanvaard.

'In overeenstemming met onze zeden en gewoonten'. De intellectuele context van de eerste Belgische constitutie (1815-1830)

ANNELIEN DE DIJN

INLEIDING

Op 7 februari 1831 kon het Nationaal Congres van België zijn werkzaamheden beëindigen met de afkondiging van de eerste Belgische constitutie. In zijn *Histoire de la Belgique* omschreef Henri Pirenne deze constitutie als 'le type le plus complet et le plus pur que l'on ne puisse imaginer d'une constitution parlementaire et libérale.'¹ Die visie heeft relatief goed stand weten te houden in de meer recente literatuur. Vooral in het licht van de verdere negentiende-eeuwse constitutionele ontwikkeling lijkt de grondwet van 1831 een wonder van moderniteit. Voor heel wat liberalen in de rest van Europa werd de Belgische grondwet, product van het verzet tegen de autoritaire koning Willem I, een na te volgen voorbeeld.² Heel anders was het gesteld met de Brabantse Omwenteling van 1789. Hoewel deze in veel opzichten als de voorloper van de Revolutie van 1830 beschouwd kan worden, en er in zekere zin ook de inspiratiebron voor was, valt in Europees verband vooral het reactionaire karakter ervan op. Terwijl de Franse Revolutie die datzelfde jaar uitbrak, het begin van een nieuwe era inluidde, probeerden de Brabantse opstandelingen juist de klok terug te draaien en eisten zij de eerbiediging van hun aloude rechten en privileges door Jozef II. De Brabantse Omwenteling was, om opnieuw Pirenne aan te halen, 'une révolution défensive et par cela même, une révolution conservatrice'.³

Het liberale en vooruitstrevende karakter van de Belgische Opstand laat zich gemakkelijk plaatsen in de revolutiegolf die in 1830 over West-Europa trok. Als de enige succesvolle contrarevolutie in het laatachttiende-eeuwse Europa, heeft het conservatisme van de Brabantse Omwenteling meer vragen opgeroepen.⁴ Recent onderzoek, geïnspireerd door de Angelsaksische intellectuele geschiedenis, heeft op dit probleem nieuw licht geworpen. In hun strijd tegen Jozef II, zo bleek, gebruikten de Brabantse opstandelingen een bijzonder coherent vertoog waarbij de invocatie van de 'oude constitutie' van het land centraal stond. Volgens de woordvoerders van de

1 H. Pirenne, *Histoire de la Belgique* (7 dln.; Brussel, 1926) VI, 442.

2 Geheel in de lijn van Pirenne: R. Demoulin, H. van Werveke, 'De omwenteling', in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* (12 dln.; Zeist, 1956) IX, 322-323.

3 Pirenne, *Histoire de la Belgique*, V, 383.

4 Bijvoorbeeld: J. Craebeckx, 'De Brabantse Omwenteling: een conservatieve opstand in een achterlijk land?', *Tijdschrift voor geschiedenis*, LXXX (1967) 303-330; J. Polansky, 'The success of a counter-revolution in revolutionary Europe. The Brabant Revolution of 1789', *Tijdschrift voor geschiedenis*, CII (1989) 413-421; L. Dhondt, 'De conservatieve Brabantse Omwenteling van 1789 en het proces van revolutie en contrarevolutie in de Zuidelijke Nederlanden tussen 1780 en 1830', *Tijdschrift voor geschiedenis*, CII (1989) 422-450.