

Hofstad naast de hoofdstad, 1806-1840

Verval en restauratie

Behalve het door de verwoestende Kruitramp getroffen Leiden verviel geen stad in de Franse tijd zo sterk als de oude hofstad Den Haag. Van het mondaine leven in het ancien régime was aan het begin van de negentiende eeuw nauwelijks meer iets over. Overal in het straatbeeld was de armoede zichtbaar. De wegen en pleinen rondom het Binnenhof waren overwoekerd met gras en onkruid en bijna een tiende van de huizen was te bouwvallig om bewoond te worden. Iedere avond waren de kerken en kloosters van de stad overvol met mensen op zoek naar voedsel, warmte en een veilig dak boven hun hoofd. Iemand die de geschiedenis van de stad niet kende, zou moeilijk geloofd hebben dat deze plaats enkele jaren daarvoor nog een levendig politiek en cultureel centrum was, waar vorsten verbleven, filosofen flaneerden en een jonge Wolfgang Amadeus Mozart zijn eerste composities speelde. De stad die ooit het middelpunt van Europa was, was geen schim meer van wat zij ooit geweest was.¹

De vooraanstaande positie van Den Haag ten tijde van de Republiek had natuurlijk alles te maken met de verschillende politieke instellingen op het Binnenhof en de talloze bezoekers uit binnen- en buitenland die zij aantrokken. Of het nu de stadhouder was, de Staten-Generaal of de Nationale Vergadering, in de stad was het altijd een komen en gaan geweest van ambtenaren, afgevaardigden en ambassadeurs. Nadat keizer Napoleon zijn broer Lodewijk in 1806 had aangewezen als koning van Holland, was de situatie in Den Haag echter in korte tijd drastisch gewijzigd. Binnen enkele maanden tijd raakte het Binnenhof als bestuurscentrum uit de gratie en verloor de stad haar functie als het politieke hart van het land. Wat overbleef, was een vervallen provinciestadje zonder politieke of economische betekenis en waar enkel de façades van de gebouwen nog herinnerden aan het roemrijke verleden.

Nu was het vertrek uit Den Haag in het licht van de politieke cultuur van de vroege negentiende eeuw geen vreemde zet. Gedurende de achttiende eeuw had zich op veel plaatsen in Europa een sterke centralisering van de macht voorgedaan en waren de regeringen van landen als Frankrijk, Pruisen en Spanje al dan niet onder druk verhuisd van de oude vorstelijke hoven naar een meer stedelijke omgeving. Met de invoering van de trias politica werden bovendien de vertegenwoordigers van de verschillende machten in veel landen vaak niet alleen staatsrechtelijk maar ook fysiek van elkaar gescheiden. Vertegenwoordigende, uitvoerende en rechterlijke organen die voorheen vaak nog op één plek gevestigd waren, werden steeds vaker op verschillende plaatsen ondergebracht. Zo verlieten parlementen veelal de koninklijke hoven en kwamen voortaan bijeen in gebouwen die speciaal voor hun vergaderingen ontworpen waren.² Datzelfde gold voor de ministeries, de rekenkamers en de hoogste rechtscolleges. Ook zij kregen vaak hun eigen onderkomen op gepaste afstand van de koning en volksvertegenwoordiging.

Na de verdrijving van de Fransen uit Nederland was een terugkeer van de regering naar haar oude zetel op het Haagse Binnenhof dan ook allerm minst vanzelfsprekend. Het veel grotere en rijkere Amsterdam was inmiddels benoemd tot hoofdstad van het land en had zodoende op papier een nog invloedrijkere positie binnen het land dan voorheen. Bovendien was na de vereniging van de Zuidelijke Nederlanden ook Brussel een geduchte concurrent geworden wanneer het ging om de huisvesting van de politieke macht. Gedurende een periode van vijftien jaar zouden koning, regering en Staten-Generaal beurtelings zetelen in Brussel en in Den Haag. Pas na de Belgische Opstand van 1830, toen Den Haag als enige regeringszetel van het land overbleef, zou het Binnenhof weer een onbetwiste plaats verkrijgen binnen de Nederlandse politiek.

In dit hoofdstuk staat de geschiedenis van het Binnenhof centraal vanaf de komst van Lodewijk Napoleon op de Nederlandse troon tot aan het aftreden van koning Willem I. In het eerste deel zal worden onderzocht waarom Den Haag als regeringszetel begin negentiende eeuw zo snel in ongenade viel. Welke beweegredenen had de nieuwe overheid om met de traditie van regeren vanuit Den Haag te breken en welke ideeën over de relatie tussen plaats en politiek gingen hierachter schuil? In het tweede deel zal vervolgens gereconstrueerd worden hoe het Binnenhof na 1813 weer grotendeels in oude glorie werd hersteld en hoe bij deze herleving van de oude tijden elementen uit het ancien régime, de Franse tijd en de Restauratie de toon

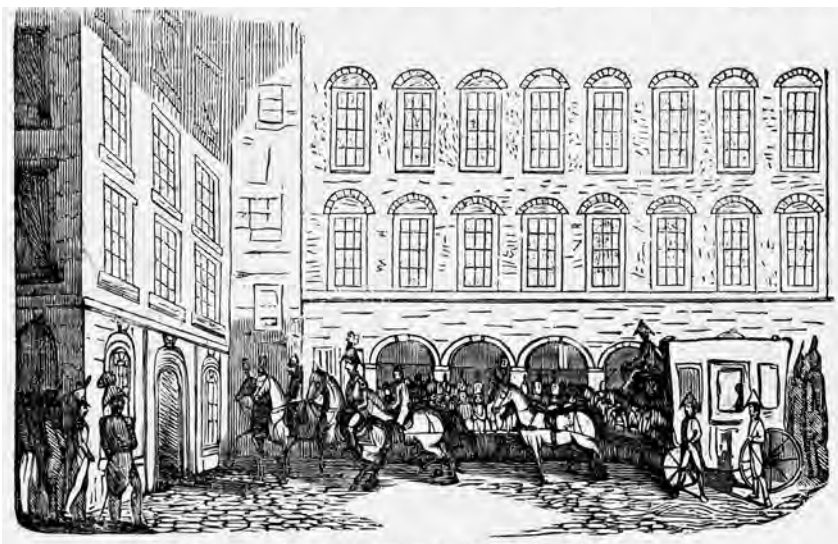
zetten voor de huisvesting van de politiek zoals wij deze tegenwoordig nog altijd kennen.

Een hoopvol onthaal

Bij het aantreden van de nieuwe vorst in 1806 hadden waarschijnlijk weinig mensen in het land rekening gehouden met de mogelijke verdwijning van de regering uit Den Haag. De voortdurende politieke strubbelingen tijdens de Bataafse Republiek hadden het aanzien van de regering en de stad weliswaar geen goed gedaan, maar de komst van Lodewijk Napoleon had de hoop op een terugkeer naar de gloriejaren in de Gouden Eeuw weer doen opleven. Bij het onthaal van de nieuwe koning had bovendien nog weinig erop gewezen dat hij zich niet in de stad wilde vestigen en zou breken met de eeuwenoude bestuurlijke traditie op het Binnenhof.

Nadat hij in het voorjaar door een delegatie van het Uitvoerend Bewind van de Bataafse Republiek in Parijs voor het koningschap was ‘gevraagd’, was Lodewijk vrijwel onmiddellijk naar Den Haag afgereisd, alwaar hij op 18 juni door de afgevaardigden van de regering en het stadsbestuur werd ontvangen.³ Uit de redevoeringen die bij de verwelcoming van de vorst werden uitgesproken blijkt dat er bij de Nederlandse bestuurlijke elite geen twijfel over bestond dat de koning de traditie van de stadhouders en Staten-Generaal zou voortzetten en eveneens in Den Haag zou resideren. Zo sprak een van hen over de stad als ‘de lustplaats onzer aloude graven, [die] ten allen tijde de zetel van het opperbestuur was geweest’ en prees hij zichzelf ‘gelukkig in de verzekering’ dat hij weldra ook de residentie van de nieuwe vorst zou zijn.⁴

Toen vijf dagen later de formele inhuldiging van Lodewijk Napoleon in Den Haag volgde, deed deze plechtigheid ook in veel opzichten denken aan de groots opgezette koninklijke intochten die in de zeventiende eeuw op het Binnenhof hadden plaatsgevonden. Net als bij intochten van de Engelse koningen Karel II en Willem III waren de toegangswegen naar het complex al enkele dagen van tevoren uitbundig versierd. Zo was er bij de ingang van het Binnenhof een reusachtige ereboog opgericht met talrijke allegorische decoraties die het nieuwe verbond tussen de koning en de Nederlanden uitbeeldden. Op andere plaatsen langs de route waren eveneens erebogen geplaatst, allemaal prachtig opgetuigd met bloemen en lanternen. Ditzelfde gold voor de gebouwen rondom het Binnenhof. Ook zij



De aankomst van Lodewijk Napoleon op het Binnenhof, voorafgaand aan zijn inhuldiging in de voormalige balzaal van het stadhouderspaleis op 23 juni 1806. Anonieme prent, 1806 (collectie Haags Gemeentearchief)

waren verlicht en feestelijk versierd met slingers en bloemen. De Grote Kerk was zelfs geheel met lantaarns behangen, zodat de toren van de kerk 's avonds van ver buiten de stad te zien was. De publieke belangstelling voor de nieuwe koning was op de dag van de inhuldiging enorm. Toen Lodewijk met zijn koets arriveerde, werd hij van alle kanten door de massaal toegestroomde bevolking toegejuicht en toegezongen. Ook de soldaten die de koning op zijn weg naar het voormalige stadhouderspaleis escorteerden, deelden in de feestvreugde. Nadat zij Lodewijk bij het Binnenhof hadden afgezet, kregen zij door de bevolking verschillende lekkernijen aangeboden, zoals wijn, brood, kaas en pijptabak, en werd er tot diep in de nacht gezamenlijk feestgevierd.⁵ Van een onderkoelde relatie tussen Lodewijk Napoleon en de Haagse bevolking, waar verschillende auteurs in het verleden op hebben gewezen, was bij aankomst van de nieuwe koning dus nog geen sprake.⁶

Hoogtepunt van de inhuldigingsceremonie was de toespraak die Lodewijk Napoleon hield in de voormalige balzaal van het stadhouderspaleis. Behalve de leden van het Uitvoerend Bewind waren ook de belangrijkste vertegenwoordigers van het leger en de marine, de leden van de Staatsraad

en de verschillende afgevaardigden van de provincies en steden bij deze ceremonie aanwezig. Zittend op een troon in het midden van de zaal had Lodewijk zijn nieuwe onderdanen geprezen om hun 'deugd en eer' en hun verzekerd zich voortaan volledig te zullen wijden aan het welzijn van zijn nieuwe vaderland.⁷ Dat de toespraak juist in de oude balzaal van het Binnenhof plaatsvond, lag enigszins voor de hand. Niet alleen was het naast de Grote Zaal en de vergaderzaal van de Staten van Holland de enige ruimte binnen het complex van noemenswaardige omvang, tevens was dit de plek waar tien jaar eerder de eerste Nationale Vergadering bijeengekomen was en de grondslag was gelegd voor de nieuwe eenheidsstaat. Bovendien was het voormalige stadhouderlijk paleis eerder die dag, tezamen met alle gebouwen op het Binnenhof, omgedoopt tot *Palais Royal* en als woon- en werkpaleis aan de koning aangeboden.⁸

Of Lodewijk erg tevreden was met het Binnenhof als werkpaleis viel op dat moment echter al te betwijfelen. In zijn toespraak besteedde hij nauwelijks aandacht aan de historische plek, maar sprak hij wel opvallend veel over die andere belangrijke plaats in het land: de befaamde koopmansstad Amsterdam. Hij roemde Amsterdams belang voor de koophandel, prees zijn uitstraling op de rest van het land en liet op een gegeven moment zelfs expliciet weten de havenstad aan het IJ persoonlijk als de eigenlijke 'hoofdstad van het Koninkrijk' te beschouwen, om wel te eindigen met de zin 'Ofschoon De Haag altoos de Residentie des Souvereins blijve'.⁹

Deze laatste woorden lijken achteraf gezien vooral door Lodewijk te zijn toegevoegd om de feestelijke stemming onder de Haagse bevolking niet meteen te drukken. Een serieuze intentie op het Binnenhof te blijven was er vanaf het begin van zijn koningschap niet. Zo liet de koning op 1 augustus 1806, amper een maand na zijn aanvaarding van de troon, de opvallende zegetekenen uit de Tachtigjarige Oorlog die tweehonderd jaar lang de Grote Zaal van het Binnenhof hadden gesierd, overbrengen naar Amsterdam. Een gebaar dat blijk moest geven van zijn 'verknochtheid en genegenheid' jegens Amsterdam en waarmee hij hoopte dat de stad 'meer en meer de rang en het aanzien zou verkrijgen, welke haar toekwam'.¹⁰ Het was een symbolische zet. Niet alleen verdwenen op deze manier de laatste historische stukken van het Binnenhof in Franse handen, tevens werd de plek ontdaan van een deel van zijn geschiedenis. Weinig herinnerde er nog aan dat het complex sterk verbonden was met de ontstaansgeschiedenis van de voormalige Republiek.

Zelf zou de koning het Binnenhof vrijwel meteen de rug toekeren. Uit de



Vaandel ter gelegenheid van de overdracht van de zegetekenen uit de Grote Zaal op het Binnenhof naar de nieuwe hoofdstad Amsterdam. Anonieme vervaardiger, ca. 1807 (collectie Rijksmuseum)

uitgebreide briefwisseling van Lodewijk valt op te maken dat de vorst al meteen na zijn intocht de voorkeur gaf aan Huis ten Bosch, om vervolgens na een kleine maand Den Haag helemaal te verlaten en de rest van het jaar door te brengen op verschillende plaatsen in Duitsland. Van de vier jaar dat het koningschap van Lodewijk Napoleon duurde, zou hij uiteindelijk slechts een kleine zes maanden op het Binnenhof verblijven, van december 1806 tot mei 1807.¹¹ Ook de koningin, Hortense de Beauharnais, beleefde weinig vreugde aan de Hofstad. Ze voelde zich er erg ongelukkig, temeer daar kort na haar intrek in Den Haag, op 5 mei 1807, haar oudste zoon stierf aan difterie. Een verlies dat niet alleen de verdere relatie met haar man zou bepalen, maar ook die met het in haar ogen koude, winderige en treurige Den Haag.¹²

Gezien de voortdurende afwezigheid van de vorst in de Hofstad en zijn herhaaldelijke loftuitingen aan het adres van Amsterdam kwam een mogelijke verplaatsing van de regering naar een andere stad in het voorjaar van 1807 niet meer als een verrassing. De vraag was alleen nog wel of Lodewijk het zou aandurven om Den Haag te verruilen voor zijn gedroomde hoofdstad, of dat hij zou kiezen voor een nog meer centraal gelegen vestigingsplaats. Inmiddels had Lodewijk zijn oog laten vallen op de stad Utrecht, die met zijn ligging een ideale uitvalsbasis vormde voor zijn vele rondreizen. In

de zomer van 1807 kocht hij enkele fraaie woonhuizen aan de Wittevrouwenstraat, die hij liet ombouwen tot een enigszins geïmproviseerd stadspaleis. Kort daarna verhuisde hij met zijn gehele hofhouding naar de Domstad om aldaar de rest van het jaar te resideren.¹³ Al snel bleek echter dat ook dit regeringscomplex een tussenstation zou zijn: binnen een jaar werd het paleis in Utrecht weer verlaten en trok de koning alsnog naar het door hem zo bewonderde Amsterdam.

In het stadhuis op de Dam, dat tot dan toe het symbool van de decentrale macht in de Republiek was geweest en als meest imposante en representatieve gebouw van 'Holland' gold, zou de koning voortaan zijn hof houden en de meeste staatszaken regelen.¹⁴ Een enkele keer week hij nog uit naar Utrecht, paleis Het Loo of Paviljoen Welgelegen in Haarlem, maar deze paleizen dienden vooral als buitenverblijven. Gedurende zijn regering zou Amsterdam het enige bestuurscentrum van betekenis in de Noordelijke Nederlanden blijven.¹⁵ De stad was de schone lei waarop de geschiedenis van de nieuwe staat geschreven zou worden.

Het Binnenhof buitenspel

Door het vertrek van Lodewijk Napoleon naar Amsterdam raakte Den Haag in een rap tempo ontvolkt. Bijna alle ambtenaren, een flink deel van de aristocratie, magistraten en andere Hagenaars zouden in de periode 1807-1808 in navolging van de nieuwe koning de stad verlaten.¹⁶ Voor veel ambtenaren betekende dit vertrek uit Den Haag het afscheid van een plek waar zij vele jaren hadden gewerkt. Zo was bijvoorbeeld minister van Binnenlandse Zaken Johan Hendrik Mollerus nog secretaris van de Raad van State geweest onder stadhouder Willem v en had hij in die hoedanigheid tien jaar lang een kamer gehad in de schaduw van het Torentje. Ook veel andere belangrijke figuren in het landsbestuur, zoals minister van Justitie Felix van Maanen, minister van Financiën Alexander Gogel en diens rechterhand Elias Canneman, waren hun loopbaan op het Binnenhof begonnen of na de val van het ancien régime als patriots bestuurder in de historische panden terechtgekomen.¹⁷ Door de verhuizingsdrift van Lodewijk Napoleon waren zij nu gedwongen hun oude werkplekken op te geven en de koning te volgen naar zijn nieuwe residentie.

Dat veel ambtenaren het oude grafelijke hof met pijn in het hart verlieten, was overigens niet heel waarschijnlijk. De condities waaronder de me-

dewerkers van de verschillende departementen sinds het begin van de eeuw op het Binnenhof hadden moeten werken, lieten namelijk veel te wensen over. Kou, lekkage en slechte verlichting maakten de dagelijkse arbeid om de departementen er niet makkelijker op. Bovendien bestond er al enkele jaren een aanzienlijk tekort aan kamers binnen het complex. Tijdens de Bataafse tijd was het aantal ambtenaren op het Binnenhof bijna verdrievoudigd, van ruim honderd in de late achttiende eeuw tot een kleine driehonderd ten tijde van de komst van Lodewijk Napoleon.¹⁸ Velen hadden zich dan ook tevreden moeten stellen met kelders en zolderkamers die niet of nauwelijks geschikt waren als werkkamer.

Een van de vooraanstaande ambtenaren die te maken had gekregen met huisvestingsproblemen was de latere Nederlandse gezant in Berlijn, Johannes Goldberg. In zijn eerdere ambt als agent van het departement Nationale Economie was hij terechtgekomen in een ongelukkig gelegen uithoekje van het Binnenhof dat veel te klein was en bovendien bij bepaalde windrichtingen gevuld werd met een 'allerversmoredste rook'. Zijn bode-conciërge had het nog slechter getroffen met de huisvesting en moest met zijn gezin in een koude, vochtige kelder wonen, die voorheen als proviandkamer en opslagruimte was gebruikt. Goldberg klaagde dan ook steevast over 'een verblijf der ellende' en beweerde dat men over 'het gestel en de levensmanier van een Siberiër' diende te beschikken om de ongemakken van het pand 'te kunnen tasten en verdragen'.¹⁹ Van nostalgie of weemoed was bij het vertrek van de ambtenaren van het Binnenhof dan ook geen sprake. De meesten waren eerder blij dat ze het oude hof konden verlaten en hun departementen konden overbrengen naar een nieuwe locatie. Het feit dat het eeuwenoude complex hierdoor voor het eerst sinds de dertiende eeuw zijn functie als bestuurscentrum verloor en een eeuwenoude traditie verbroken werd, leek daarbij van ondergeschikt belang. Zonder al te veel protest werden meubels, kunststukken en andere interieurdelen uit de departementen weggehaald en de oude gebouwen op het Binnenhof verruild voor statige grachtenpanden in Utrecht en Amsterdam.

De burgers die in de stad achterbleven, roerden zich wel bij het verlaten van het Binnenhof. Al enkele weken nadat Lodewijk zijn hofhouding had overgebracht van Den Haag naar Utrecht verscheen er een anoniem pamflet dat de bevolking opriep in protest te komen tegen de verhuizing. De schrijver gaf in het vlugschrift vooral blijk van vrees voor de sociaal-economische gevolgen die het vertrek van het landsbestuur voor de regio Den Haag met zich mee zou brengen. Volgens hem was de stad onlosmakelijk

verbonden met haar functie als hofstad en kon zij niet voortbestaan zonder de aanwezigheid van de regering:

Alles kwijnt en treurt: De Haag is De Haag niet meer. Verlaten en ledig zijn de gebouwen, waar sinds zulk een groot aantal jaren eene vreugde en heil bren-
gende levendigheid bespeurd werd. Die ledigheid, de stilte die dáár, die in ge-
heel onze Stad heerscht; de algemeene neerslagtigheid zegt ons genoeg, dat de
bestaansmiddelen van onze goede burgerij aanmerkelijk lijden en de onder-
gang van velen op handen is.²⁰

De enige manier waarop de stad ‘het bitter noodlot’ bespaard kon worden, was door bij de koning aan te dringen ‘dat de Vorstelijke Residentie bestendiglijk alhier [op het Binnenhof] gevestigd moge blijven’.²¹

Hoewel de snelle leegloop van Den Haag het punt van de schrijver onderstreepte, werd zijn mening niet algemeen gedeeld. Zo volgde kort na het verschijnen van het bovenstaande pamflet een reactie in de vorm van een briefwisseling tussen een inwoner van Den Haag en een inwoner van Middelburg, waarin met name de argumenten van de voorstanders van de verhuizing uiteengezet werden. Waar de inwoner van Den Haag in het pamflet wordt neergezet als iemand die zich vooral laat leiden door nostalgie, emotie en particularisme, komt de brieveschrijver uit Middelburg over als een modern staatsburger die met rationele argumenten de tegenstanders van de verhuizing tracht te overtuigen.

Hij verdedigt de keuze van de koning om naar Amsterdam te verhuizen door te wijzen op het nationale belang en de staatkundige ontwikkelingen sinds 1795. Volgens hem was namelijk ‘zoo lang in het land een foederatief gouvernement bestondt, geene hoofdstad nodig geweest, [omdat] in elke provincie de voornaamste stad de hoofdstad derselve en de residentie der provinciale regering was’.²² Alle steden in de Republiek waren dus min of meer aan elkaar gelijk geweest en hadden dezelfde rechten genoten. Om te voorkomen dat een van de steden binnen de Republiek de overhand zou krijgen was vervolgens gekozen om de afgevaardigden van deze gewestelijke regeringen te laten samenkomen in ‘het dorp’ Den Haag en hier de belangrijkste federale bestuursorganen te vestigen. Juist het feit dat Den Haag geen hoofdstad was, maakte de plaats de ideale zetel voor de centrale regering.²³

Sinds de federatieve structuur van de Republiek aan het einde van de achttiende eeuw geleidelijk had plaatsgemaakt voor een eenheidsstaat was dit argument weggevallen en een enigszins anachronistische situatie ont-

staan. In het nieuwe Koninkrijk hoefde men geen rekening meer te houden met de onderlinge verhoudingen tussen steden en gewesten, maar diende men te streven naar een krachtig gecentraliseerd gezag, dat rustte op een sterke nationale economie. De keuze van Lodewijk Napoleon om juist Amsterdam tot hoofdstad van het Koninkrijk te maken, lag volgens de pamflet-tist dan ook zeer voor de hand. Van alle plaatsen in het land was Amsterdam immers verreweg de grootste en het bracht het meeste geld op voor de nationale schatkist. Bovendien was de regeringszetel in Amsterdam op een gunstiger plaats gelegen dan Den Haag, dat over minder goede toegangswegen beschikte en geen eigen haven bezat. In de ogen van de schrijver zou elke 'beminnaar van zijn Vaderland' dan ook moeten erkennen 'dat men tegen alle regelen eener gezonde Staatskunde gehandeld hebbe, door niet den zetel naar Amsterdam te verplaatsen'.²⁴

In het vervolg van zijn betoog laat de schrijver zien dat Lodewijk Napoleon met de verhuizing het Koninkrijk bovendien op gelijke voet plaatste met vele andere Europese staten. Immers, in vrijwel alle omliggende landen met een gecentraliseerd bestuur was de hoofdstad gelijk aan de grootste en machtigste handelsstad van het land. Zo waren steden als Londen, Lissabon, Stockholm, Kopenhagen en St. Petersburg al jaren lang tegelijk hoofdstad, handelsstad, regeringszetel en residentie.²⁵ Daarnaast hadden in de afgelopen jaren ook andere moderne staten hun regering naar de grootste centrale stad verplaatst: Versailles was als zetel vervangen door Parijs, het Escorial door Madrid en Potsdam door Berlijn.²⁶ In internationaal opzicht was de verplaatsing dus een uiterst logische, rationele zet: nu ook in de Nederlanden het fenomeen van centraal bestuur zijn intrede had gedaan, diende het landsbestuur de oude residentie te verlaten en zich te vestigen in de belangrijkste stad van het land. Een dergelijke locatie was representatief voor de moderne eenheidsstaat.

De argumenten voor de verhuizing zoals die in het pamflet naar voren waren gebracht, sloten hoogstwaarschijnlijk in grote lijnen aan bij de beweegredenen van de koning zelf. Hoewel Lodewijk tijdens zijn verblijf in Nederland de verplaatsing van het hof nooit uitvoerig heeft verklaard, heeft hij in retrospectief wel het een en ander over zijn keuze geschreven in zijn apologetisch getinte *Documents historiques et réflexions sur le gouvernement de la Hollande* uit 1820. Zo schrijft hij over Den Haag dat het weliswaar mooi gelegen was, maar verder geen enkele betekenis had behalve als zetel van de regering:

Vroeger was de residentie in Den Haag, een charmant stadje aan de kust, maar derhalve los van alle provincies, zonder haven, zonder handel en voornamelijk bestaande uit bestuursinstellingen en ambtenaren.²⁷

Naar de mening van Lodewijk Napoleon was de situatie in Den Haag toereikend binnen het federatieve staatsbestel van de Republiek, maar onhoudbaar geworden in een tijd waarin de moderne eenheidsstaat de norm was. Niet alleen de schatkist van het land zou kunnen profiteren van een centraal gelegen en economisch sterke hoofdstad, ook zou een stad met een groot inwonersaantal een betere waarborg zijn voor de veiligheid van het Koninkrijk:

In de nieuwe situatie in Nederland was de verhuizing van het regeringscentrum naar Amsterdam niet alleen nuttig, maar van essentieel belang. Het Koninkrijk had de grootste en meest dringende behoefte aan uniformiteit, kracht en eenheid om de klappen van zijn machtige en begerige buurlanden het hoofd te bieden, en de regering te onttrekken aan de invloed van buitenlandse agenten, hun toezicht en de vele nieuwsgierige blikken die, zoals dat in een klein stadje gaat, te dicht bij de regering te vinden zijn.²⁸

Van plannen om naar het Binnenhof terug te keren, was van de kant van de regering dan ook geen sprake. Vrij snel na het vertrek van de laatste ambtenaren stelde de koning het voormalige stadhoudelijke kwartier en het kwartier van de Staten van Holland ter beschikking aan het departement van Oorlog, dat de vertrekken inrichtte als een militaire kweekschool voor ruim 1500 kwekelingen.²⁹ De overige delen van het complex werden verhuurd aan lokale verenigingen, stonden leeg of deden tijdelijk dienst als opslagplaats voor wapens en munitie. Daarnaast droeg Lodewijk zijn minister van Financiën Gogel op onderzoek te doen naar de gesteldheid van het Binnenhof en zijn bevindingen in een rapport aan hem te presenteren. Doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen hoezeer de verschillende gebouwen nog bruikbaar waren en vast te stellen of er eventueel een andere invulling aan het complex te geven was.

De conclusies van Gogels rapport boden weinig hoop voor diegenen die zich nog sterk maakten voor een terugkeer van de regering naar het Binnenhof. De minister was namelijk van mening dat grote delen van het complex zodanig door de tand des tijds waren aangetast dat zij niet meer gebruikt konden worden. Met name de Grote Zaal, de achterliggende grafelijke zalen

en de gebouwen langs de oost- en zuidzijde vond hij dermate verouderd en vervallen dat hij schreef: 'Ik zoude mij bezwaard vinden aan Uwe Majesteit eenige voordragt tot derselver herstelling te doen, zelfs niet eens met oogmerk om die te behouden.' De enige oplossing die Gogel voor mogelijk hield was dan ook om 'het bedoelde gedeelte van het Paleis te doen demolieeren [...] aan den meestbiedenden te verkoopen [en] het plein hetwelk alsdan te voorschijn zou komen, waterpas te maken'.³⁰ Het had dus weinig gescheeld of alle middeleeuwse gebouwen op het Binnenhof waren afgebroken en er was een groot gat geslagen op de plaats van het huidige politieke hart van Nederland.

Dat de Ridderzaal er tegenwoordig nog altijd is en niet plaats heeft moeten maken voor een groot plein, was opmerkelijk genoeg in de eerste plaats te danken aan Napoleon Bonaparte. Ontevreden met het bestuur van zijn broer, verdreef hij in 1810 Lodewijk van de troon en lijfde het Koninkrijk Holland in bij het Franse Keizerrijk. Met het plotselinge vertrek van de koning waren de plannen voor de afbraak van het *Palais Royal* voorlopig van de baan. Napoleons oorlogsinspanningen namen na 1810 bovendien een dermate hoge vlucht dat het departement van Oorlog de gebouwen op het Binnenhof hard nodig had. Zo werd het voormalige Generaliteitskwartier de zetel van de hoogste militaire rechtbank van het land, de Hoge Militaire Vierschaar, en kregen de overige delen van het complex, inclusief de panden die tot dan toe gediend hadden als kweekschool, een bestemming als militair hospitaal.³¹

De komst van een groot hospitaal voor gewonde Franse soldaten in het midden van de stad leidde overigens al snel tot protesten bij de bevolking. De burgers, hoogstwaarschijnlijk onwetend van de eerdere sloopplannen, betreurden het feit dat het Binnenhof nu geheel afgesloten zou zijn voor publiek en klaagden dan ook dat de stad op deze manier nog meer zou veranderen in een 'verlaten oord'. Ook vreesden zij dat door de vestiging van het hospitaal 'hunne aanzienlijke eigendommen' enorm in waarde zouden dalen en de stedelijke volksgezondheid grote schade zou oplopen, 'daar de anders nogal tamelijk schoone verfrisschende vijver [...] weldra met *méphitique* dampen bezwangerd, zeer schadelijk voor de inademing zijn zullen'.³² Uiteindelijk bleken al deze pogingen vergeefs. Enkele maanden later werden de eerste zieken en gewonden in de vertrekken van het oude stadhoudelijke kwartier ondergebracht.

Ondanks de weigering van de keizer om gehoor te geven aan de klachten van de Haagse bevolking, moet het gedwongen aftreden van Lodewijk de

burgerij van de stad weer enige hoop hebben gegeven op een terugkeer naar de oude situatie. Zeker nadat begin maart 1811 Paleis Noordeinde werd ingericht als keizerlijke rechtbank, moet het besef gegroeid zijn dat de keizer de neergang wel eens kon keren.³³ Toen Napoleon op 24 oktober van dat jaar Den Haag tijdens zijn rondreis door de Nederlanden met een bezoek vereerde, werd dan ook alle moeite gedaan om de keizer te behagen en het aanzien van de stad wat op te poetsen. Hoewel de stad inmiddels een tamelijk troosteloze indruk maakte en de keizer na twee weken in Amsterdam slechts één dag in Den Haag wenste te blijven, werd er een ontvangst georganiseerd alsof er in de afgelopen jaren niets was veranderd en de stad nog altijd het middelpunt van Europa was. Menige versiering die vijf jaar eerder bij Lodewijks intocht was gebruikt, waaronder een paar gouden stadssleutels, kwam weer tevoorschijn, en om de ontvangst van nog meer glans te voorzien organiseerde de magistraat van de stad een uitgebreid banket met bal na afloop.³⁴

De festiviteiten konden de neerslachtige stemming in de stad niet verbloemen. Volgens het hoofd van de Amsterdamse politie Paul Etienne Devilliers, die de keizer begeleidde, was de ontvangst in Den Haag uiterst bedaard en werd er door de aanwezigen vooral gezwegen.³⁵ Daarnaast probeerde het stadsbestuur tijdens het diner op weinig subtiele wijze de keizer ertoe te bewegen de verplaatsing van het bestuur naar Amsterdam alsnog terug te draaien. Zo richtte 'maire' Isaac van Schinne zich zelfs rechtstreeks tot de keizer met het verzoek het 'generaal gouvernement' naar de stad te laten terugkeren.³⁶ Dat deze smeekmede van de burgemeester niet het beoogde resultaat behaalde, zou de volgende ochtend bij het vertrek van de keizer blijken. Hoewel Napoleon toegaf dat het weghalen van de belangrijkste bron van inkomsten uit de stad een 'stommiteit van zijn broer' was geweest en hij bereid bleek Den Haag de overigens weinig beduidende eretitel 'bonne ville de l'Empire' te verlenen, bleven verdere toezeggingen over een terugkeer van bestuursorganen uit.³⁷ De keizer zag geen aanleiding de veranderingen van zijn broer ongedaan te maken en Amsterdam zijn positie als belangrijkste bestuurscentrum van de Nederlanden te ontnemen. Sterker nog, Amsterdam gold voor de keizer zelfs als derde hoofdstad van het keizerrijk, na Parijs en Rome.³⁸ Nu het land was ingelijfd werden bovendien meer en meer onderdelen van het 'generaal gouvernement' aan de regering in Parijs overgedragen. Een verdere uitbreiding van bestuurlijke instellingen in het land viel daarom voorlopig ook niet te verwachten.

Alles wees erop dat het doek voor het Binnenhof als nationaal bestuurs-

centrum nu definitief gevallen was. Het oude complex, dat sinds de late Middeleeuwen het toneel was geweest van vergadering, bestuur en politieke strijd, bleef weliswaar bestaan als een tijdelijk onderkomen voor gewonde soldaten van het front, maar leek vooral bestemd om langzaam weg te kwijnen als een ruïne uit een vervlogen tijd. Zolang er vanuit de regering geen hernieuwde belangstelling kwam voor deze historische plaats zou het verval van de oude gebouwen zich voortzetten en bleef Den Haag een marginaal stadje in de schaduw van de andere Hollandse steden. Toen Gijsbert Karel van Hogendorp zich na jaren van omzwervingen in Den Haag wilde vestigen, schreef hij dan ook in zijn dagboek:

Ik ben teruggekeerd naar Den Haag met het doel een nieuwe woning te vinden. Op dit moment is er noch een hof, noch een regering. Den Haag is een ware rustplaats, waar ik in stilte de laatste jaren van mijn leven kan slijten.³⁹

De omwenteling van 1813

De woorden van Van Hogendorp geven op het eerste gezicht blijk van berusting en gelatenheid. Zonder aanwezigheid van het hof en de regering was Den Haag inderdaad weinig meer dan een goede plaats om een rustige dood te sterven. Daarbij kwam dat Van Hogendorp zelf al enige jaren op een dood spoor zat. Als fervent orangist en oud-pensionaris van Rotterdam had hij zich onder de verschillende Bataafse regeringen afzijdig gehouden van de politiek. In tegenstelling tot veel tijdgenoten had hij zich later ook niet ingelaten met het Franse bewind. Zo wees hij zelfs in 1811 de invitatie voor het banket ter ere van Napoleons bezoek aan Den Haag uit principiële overtuiging af. Sinds 1795 had hij een grauw bestaan geleid als ambteloos burger en het had er voor de buitenwereld alle schijn van dat de oud-politicus ook de rest van zijn leven aan de zijlijn van de politiek zou staan.⁴⁰

Enmaal in zijn nieuwe huis aan de Kneuterdijk begon Van Hogendorp echter in het diepste geheim te werken aan plannen voor een nieuwe staatsinrichting en een mogelijke terugkeer van de Oranjes naar Den Haag. Deze plannen behelsden in de eerste plaats een nieuwe Grondwet, die voorzag in een verlicht koningschap. Wanneer het Franse gezag zou wegvallen, moest deze Grondwet het fundament vormen van een nieuwe staat met de prins van Oranje aan het hoofd van de regering. Met de ogen van de politieke elite vooral op Parijs en Amsterdam gericht, kon Van Hogendorp in Den Haag

in alle rust werken aan zijn staatkundige ontwerpen. In vrijwel volledige afzondering schreef hij in deze tijd aan zijn *Schets* voor een nieuwe Grondwet en verschillende andere stukken waarin hij een constitutionele monarchie voorstaat.⁴¹ Behalve deze staatsrechtelijke basis voor een nieuw bewind bereidde Van Hogendorp ook de praktische uitvoering van zijn plannen nauwgezet voor. Uit zijn *Gedenkschriften* blijkt bijvoorbeeld dat hij reeds enkele jaren voor 1813 begonnen was aan de opbouw van een netwerk van aanzienlijke mannen, die hij voornamelijk trof in de verschillende sociëteiten van de stad. Onder deze mannen waren veel vooraanstaande ambtenaren die wel hun steun aan het Franse regime hadden verleend, zoals Mollerus, Van Maanen en Canneman. Na de inlijving bij het Keizerrijk hadden zij hun ministeriële taken moeten neerleggen en waren ieder hun eigen weg gegaan. Zo had Mollerus zich aan de zijde van Napoleon geschaard en waren Van Maanen en Canneman naar Den Haag teruggekeerd om hun loopbaan op departementaal niveau voort te zetten.⁴²

Behalve met ervaren bestuurders onderhield Van Hogendorp ook nauw contact met enkele aanzienlijke personen met een meer militaire achtergrond. Zij zouden in het geval van een eventuele opstand tegen het Franse gezag zorg moeten dragen voor de ordehandhaving in de stad en zo een snelle, vreedzame machtswisseling kunnen bevorderen. Anders dan bij bovenstaande ambtenaren vertrouwde Van Hogendorp in dit geval niet op mannen die al eerder hun trouw hadden betuigd aan het Franse gezag. In plaats daarvan rekende hij vooral op personen die net als hijzelf gedurende de hele Franse tijd ambtelos waren gebleven, veelal fervente orangisten uit de voormalige Ridderschap, zoals de graaf Van Limburg Stirum, graaf Van der Duyn van Maasdam en jonkheer Repelaer van Driel.⁴³

Gesteund door deze groep van gelijkgezinde oud-militairen en ambtelijke 'windvanen' was Van Hogendorp verzekerd van een smal doch cruciaal draagvlak voor zijn plannen. Mocht er na het verdwijnen van het Franse gezag een machtsvacuüm in het land ontstaan, dan kon hij vanaf nu direct tot actie overgaan. Opvallend is dat onder de mannen die Van Hogendorp om zich heen verzamelde uiteindelijk maar weinig personen waren die buiten Den Haag actief waren of niet op een of andere manier met de Hofstad verbonden waren. Notabelen uit Amsterdam of andere delen van het land bleven, op een enkeling na, weg of waren hoogstens zijdelings bij Van Hogendorps plannen betrokken. Allereerst had dit natuurlijk praktische redenen, aangezien alle contacten via de oud-pensionaris zelf liepen en alle samenkomsten in en nabij zijn woning aan de Kneuterdijk plaatsvonden. Daar-

naast speelde ook mee dat slechts weinig bestuurders de durf en het vertrouwen van Van Hogendorp deelden. Zolang de Fransen op veel plaatsen nog stevig in het zadel zaten en de toekomst ongewis was, hield de bestuurlijke elite zich het liefst zoveel mogelijk afzijdig. Voorlopig was de oud-pensionaris dus aangewezen op zijn directe omgeving en bleef de coupoging in de eerste plaats een Haagse aangelegenheid.⁴⁴

Dat Van Hogendorp uiteindelijk in zijn opzet slaagde en de gebeurtenissen naar zich toe kon trekken, had niet alleen te maken met zijn grondige voorbereiding, maar evenzeer met de goede timing en het gebrek aan initiatieven in de rest van het land. Toen begin november 1813 de eerste berichten over Napoleons nederlaag in de Volkerenslag bij Leipzig en de terugtrekking van zijn legers Nederland bereikten, leidde dat vrijwel meteen tot onrust onder de bevolking. Op veel plaatsen gingen menigten de straat op om bij de plaatselijke magistraat om opheldering over de situatie te vragen en op verschillende plaatsen had het 'Vive l'Empereur' al plaatsgemaakt voor een 'Oranje boven'.⁴⁵ In de meeste Hollandse steden kwam het vervolgens tot rellen, waarbij in een aantal gevallen lokale ambtsdragers aan de kant werden geschoven ten faveure van meer Oranjegezinde bestuurders. Slechts op weinig plaatsen leidde deze beroering echter tot adequate actie. Zo bleef het grootste deel van de politieke elite in Amsterdam gedurende deze onrustige weken pal achter het Franse gezag staan. Veel notabelen in de hoofdstad leken zich vooral zorgen te maken over de vraag of de Franse soldaten in de stad zich wel net zo loyaal zouden opstellen. Toen op 13 november het Russische leger het oosten van het land was binnengevallen en de Franse troepen met gezwinde pas de hoofdstad verlieten, sprak oud-minister van Buitenlandse Zaken Willem Frederik Röell dan ook schande van deze houding en hoopte hij dat 'de zaak aan den Keizer in het ware daglicht zou worden gesteld'.⁴⁶ Blijkbaar was de angst voor rellen en bestuurloosheid in Amsterdam zo groot, dat men eerder geneigd was roomser dan de paus te zijn dan het lot in eigen hand te nemen.

Dit gold niet voor Van Hogendorp en de zijnen, die vrijwel direct tot handelen overgingen. Al in september hadden de sympathisanten van Van Hogendorp en andere Oranjegezinde inwoners van Den Haag een oproep gekregen om zich in het geval van plotselinge politieke onrust op een vooraf afgesproken plaats te verzamelen en daar nadere instructies af te wachten. Als verzamelpunt was daarbij gekozen voor een plek die zowel van strategische als symbolische waarde was, namelijk het Haagse Binnenhof. Hoewel de oude regeringszetel inmiddels extra goed bewaakt werd en Franse orde-

troepen het Binnenhof al enkele malen van mogelijke samenzweerders hadden ontzet, zou de omwenteling op deze historische plaats moeten beginnen.⁴⁷ Meteen na de Russische inval en nog voor alle Franse soldaten uit de stad vertrokken waren, had Van Limburg Stirum het complex daarom onder zijn gezag geplaatst en de daar aanwezige kanonnen en munitie – het Binnenhof had immers nog altijd een militaire functie – in dienst gesteld van de mannen die weldra het nieuwe bewind in de stad zouden vormen.⁴⁸ Nog voordat de Restauratie goed en wel begonnen was, vormde het oude regeringscentrum zodoende alweer het toneel van acties die bepalend zouden blijken voor de nationale politiek.

Nadat het Binnenhof en de rest van de stad in bezit waren genomen en Van Limburg Stirum zichzelf als de nieuwe gouverneur van Den Haag had aangesteld, raakten de gebeurtenissen in een stroomversnelling. Op 17 november sprak de gouverneur de beroemde door Van Hogendorp geschreven proclamatie uit: ‘Oranje boven. Holland is vrij. [...] De koophandel herleeft. Alle partijschap heeft opgehouden. Al het geleedene is vergeeten en vergeeven [...] De oude tijden komen wederom.’ Later op de dag volgde nog een tweede proclamatie, waarin vermeld werd dat ‘leden en ministers van de Oude Regering’ de volgende dag in het huis van Van Hogendorp bijeen zouden komen om daar de grondslag te leggen voor een voorlopig bestuur dat de omwenteling in goede banen zou leiden. Daarnaast zouden een dag later ook twee vooraanstaande Haagse edelen, Hendrik de Perponcher en Jacob Fagel, samen naar Engeland reizen met het doel de prins van Oranje terug te halen naar de Hofstad en hem zo snel mogelijk als de nieuwe soeverein aan de bevolking te presenteren.⁴⁹

De proclamaties van Van Hogendorp die gedurende november verschenen, werden behalve in Den Haag zelf ook in de overige delen van het land kenbaar gemaakt. Op deze manier hoopte men snel een breed nationaal draagvlak voor de nieuwe regering te creëren. Door in de teksten van de proclamaties voortdurend woorden te gebruiken als ‘herstel’ en ‘herleving’ en te verwijzen naar de regering van vóór 1795 schiep Van Hogendorp bovendien meteen het idee van een restauratie van het oude gezag. Een gedachte die niet alleen het gezag en de samenstelling van het Voorlopig Bestuur diende te legitimeren, maar zeker ook de plaats waar het zich gepresenteerd had. Immers, de enige manier waarop Den Haag zijn positie en functie als regeringszetel kon herwinnen, was door terug te grijpen naar de periode van voor de Franse tijd, toen het Haagse Binnenhof nog het onomstreden bestuurlijke centrum van de Republiek was.

Belangrijk was bovendien de band die het Huis van Oranje-Nassau van oudsher met de stad en haar bevolking had. Omdat de prinsen van Oranje als stadhouder ruim twee eeuwen lang op het Binnenhof hadden gewoond en ook talrijke andere paleizen in de stad bezaten, waren veel families in Den Haag op een of andere manier met Oranjes verbonden geraakt. Dit gold niet alleen voor de vooraanstaande adellijke families, zoals die van de mannen in het voorlopige bestuur, die veelal aan het hof hadden geleefd, maar ook voor winkeliers, ambachtslieden en andere beroepsgroepen in de stad die voor een groot deel van hun inkomsten van de stadhouder en het hofleven afhankelijk waren geweest.⁵⁰ Anders dan in bijvoorbeeld Amsterdam, waar grote delen van de bevolking in het verleden kritisch en meer ambivalent tegenover de Oranjes hadden gestaan, waren de inwoners van Den Haag over het algemeen zeer gesteld op de familie. Door in te spelen op het Oranjegezinde momentum dat in het kielzog van de terugtrekkende Fransen was ontstaan en prins Willem Frederik terug te halen naar de voormalige residentie, hoopten Van Hogendorp en de zijnen de band tussen de familie en de stad Den Haag te herstellen. Een onderneming die niet alleen het aanzien van de tijdelijke regering zou vergroten, maar tevens het prestige van de stad.

Dat ook de prins het belang van het momentum inzag, blijkt uit zijn snelle besluit om naar Den Haag terug te keren. Meteen nadat het gezantschap met De Perponcher en Fagel in Engeland was aangekomen en nog voordat de Franse troepen zich definitief uit Nederland hadden teruggetrokken, zette hij koers richting de Hofstad om zich bij het nieuwe voorlopige bestuur te voegen. Dat voorlopige bestuur had zichzelf inmiddels, nadat steun van andere oud-regenten was uitgebleven, uitgeroepen tot een Algemeen Bestuur onder leiding van Van Hogendorp en Van der Duyn van Maasdam en bereidde de terugkeer van de prins voor.

De prins landde uiteindelijk op 30 november 1813 op het strand van Scheveningen. Bij zijn aankomst in de Hofstad stroomde de bevolking van de stad in groten getale toe om de prins van Oranje te verwelkomen. Vooral toen Willem op het balkon van het woonhuis van Van Limburg Stirum verscheen en daar de beroemde woorden sprak 'weldra zullen de oude tijden herleven', dromde de massa op het Lange Voorhout samen.⁵¹ Na vervolgens Van Hogendorp, die door ziekte aan zijn bed gekluisterd was, thuis op de Kneuterdijk bezocht te hebben, werd de prins ondergebracht in het nabijgelegen huis van baron Collot d'Escury. Deze Oranjegezinde buurman van Van Hogendorp was enkele dagen eerder uit angst voor Franse reper-



Prins Willem Frederik, de latere koning Willem I, wordt ontvangen in het huis van graaf Van Limburg Stirum aan het Lange Voorhout op 30 november 1813. Prent van David van der Kellen, ca. 1863 (collectie Atlas van Stolk)

cussies naar Engeland gevlucht en had zijn huis onbeheerd achtergelaten. Hier kon de prins dus audiëntie houden tot er een nieuw paleis voor hem gereed was.⁵²

Over een mogelijke terugkeer naar het oude stadhoudelijke kwartier of een van de andere voormalige paleizen van de Oranjes werd op dat moment nog niet gesproken. Zowel de ruimtes op het Binnenhof als de meeste overige huizen die de familie in en rondom Den Haag had bezeten, bevonden zich in een dusdanig vervallen toestand dat zij niet onmiddellijk door de Oranjes betrokken konden worden. De jaren van verwaarlozing en het gebruik als hospitaal, rechtbank of kazerne hadden in de meeste paleizen hun sporen achtergelaten.⁵³ Bovendien was de positie van de prins van Oranje gedurende deze eerste dagen nog allesbehalve zeker. Hij had de steun van het Algemeen Bestuur, de Haagse bevolking en de Engelse regering, maar van een algemeen erkend koningschap was nog geen sprake. Zolang zijn soevereiniteit nog niet was vastgelegd en het gevaar van een terugkeer van het Franse leger nog niet geweken, was de keuze voor een nieuw paleis dan ook enigszins voorbarig.

De schaduw van Amsterdam

Erkenning van het nieuwe gezag had voorlopig de prioriteit, zowel van de prins als van de leden van het Algemeen Bestuur. Het was daarbij vooral van belang dat ook de stad Amsterdam de zoon van de laatste stadhouder als nieuwe machthebber in het land zou omarmen. Behalve de grootste en economisch machtigste stad van het land was Amsterdam immers ook enige jaren de formele hoofdstad geweest en een machtsfactor waar ook het nieuwe bestuur rekening mee diende te houden. Hoewel het bestuur van de stad tijdens de terugtrekking van de Fransen niet heel doortastend had opgetreden, had het wel de wens uitgesproken dat Amsterdam ‘gelijk vanouds’ de hoofdstad van het Koninkrijk zou blijven.⁵⁴ Mocht de bevolking van Amsterdam het gezag van het Algemeen Bestuur in Den Haag niet erkennen, dan zou dat het aanzien van de nieuwe regering zeer schaden en de politieke onrust in het land vergroten.

Nog op de middag dat Willem Frederik voet aan wal had gezet, was Canneman, die als secretaris van het Algemeen Bestuur optrad, daarom naar Amsterdam afgereisd om voorbereidingen te treffen voor een intocht van de beoogde vorst in de hoofdstad.⁵⁵ Het plan was dat de prins door de bevolking niet alleen als een verloren zoon zou worden onthaald, maar tevens als de nieuwe vorst der Nederlanden. De Leidse hoogleraar Joan Melchior Kemper, die door Van Hogendorp nauw bij de omwenteling betrokken was, zou hierbij het voortouw nemen door de prins ter plekke uit te roepen tot soeverein vorst. Wanneer Amsterdam dan eenmaal de nieuwe vorst geaccepteerd had, zouden Van Hogendorp en de zijnen vervolgens naar ieder gewest van het land een afgevaardigde sturen ‘om dezelve, naar voorbeeld van Amsterdam, onder het Algemeen Bestuur te verenigen’.⁵⁶

De intocht vond uiteindelijk plaats op 2 december 1813, slechts twee dagen na de landing in Scheveningen. Volgens Van Hogendorp gebeurde alles in die dagen in zo’n haast en geestdrift dat zelfs voor insiders niet precies duidelijk was wat er te gebeuren stond. Zo zouden enkele Amsterdamse magistraten zich nog op de dag van de intocht hebben afgevraagd of zij nu stadhouder Willem VI of zijn zoon Willem VII binnenhaalden.⁵⁷ Ondanks – of misschien juist dankzij – deze onduidelijkheid, verliep de dag precies zoals het Algemeen Bestuur hem gewent had: de bevolking onthaalde de prins met zo veel enthousiasme dat hij met zijn gevolg met moeite het paleis op de Dam kon bereiken. Toen Kemper vervolgens vanaf het balkon zijn proclamatie had uitgesproken en Willem Frederik publiekelijk verklaarde

de aangeboden soevereiniteit te willen aanvaarden, zou bovendien van alle kanten 'een onophoudelijk gejuich' geklonken hebben.⁵⁸

Interessant genoeg bestond de eerste soevereine daad van de nieuwe vorst Willem I erin het paleis op de Dam, dat door de Franse bezetter 'zo schandelijk aan de stad was ontnomen', aan de bevolking terug te geven.⁵⁹ Met deze teruggave, die overigens plaatsvond op advies van Van Hogendorp, maakte de vorst een gebaar van goede wil van de regering aan de stad Amsterdam. Bovendien paste het herstel van het gebouw als stadhuis uitstekend binnen het idee dat met de terugkeer van het Huis van Oranje de oude tijden zouden herleven: hoewel hij met de toevoeging 'de Eerste' duidelijk aangaf geen stadhouder meer te zijn, zou Willem net als zijn voorvaders tijdens het ancien régime in Den Haag resideren en van daar uit met zijn nieuwe regering het land besturen. Het moest duidelijk zijn dat zijn toekomstige status als soeverein vorst daar niets aan zou veranderen. De magistraten van de stad Amsterdam reageerden uiterst verheugd op de teruggave van hun stadhuis en vonden dat de vorst met deze genereuze daad blijk gaf van bijzondere 'achting en toegenegenheid' jegens de stad.⁶⁰

De weg leek daarmee vrij voor een herstel van de traditionele rolverdeling, waarbij Amsterdam weliswaar de grootste en economisch belangrijkste stad van het land was, maar Den Haag de primaire regeringszetel. Met hun goede gebaar hadden de prins en Van Hogendorp echter gerekend buiten de wil van de Britse regering, die sinds het vertrek van de Fransen de politieke ontwikkelingen in de Nederlanden wenste te bepalen. Zo rapporteerde de Britse gezant graaf Clancarty, die in het kielzog van de prins vanuit Londen was meegereid, dagelijks over de gebeurtenissen aan zijn minister van Buitenlandse Zaken, graaf Castlereagh. Uit hun correspondentie in de dagen na de intocht blijkt dat vooral laatstgenoemde niet blij was met de gang van zaken. Castlereagh vreesde dat de bevolking van Amsterdam door het ontbreken van de vorst nog wel eens vervreemd kon raken van het bestuur in Den Haag, zodat de jonge eenheidsstaat zou vervallen in tweedracht en particularisme. Volgens hem was het dan ook in het landsbelang wanneer Willem I enkele maanden van het jaar in Amsterdam zou verblijven. In een brief aan Clancarty drong hij aan de zaak met de nieuwe vorst te bespreken:

I have to request that your Excellency will submit for His Serene Highness' consideration whether the best effects might not be expected to result from an intimation being given, that His Serene Highness intended to pass some

portion of each year in that city [Amsterdam], which from its wealth and consideration must possess the most important influence over the opinions of the whole nation.⁶¹

Evenals Lodewijk Napoleon was dus ook Castlereagh van mening dat de eenheidsstaat erbij gebaat was wanneer de meest welvarende en invloedrijke stad van het land de regering zou huisvesten, of dan tenminste de voornaamste vertegenwoordiger van de regering. Het stadhuis op de Dam gold voor hem bij uitstek als representatief onderkomen. Juist door in dit indrukwekkende gebouw midden in de stad plaats te nemen kon de monarchie zichtbaar maken hoe de machtsverhoudingen tussen het lokale en nationale gezag voortaan lagen en zich profileren als het centrale bestuursorgaan van het nieuwe Koninkrijk. Met de stedelijke bevolking zo nabij en de belangrijkste handelshuizen en banken in de directe omgeving was de afstand van de vorst tot het volk en de nationale economie bovendien klein en kon hij het land welhaast persoonlijk behoeden voor de verdeeldheid die de Republiek eerder tot prooi voor de Fransen had gemaakt.

Willem I bleef echter terughoudend wanneer het aankwam op een dergelijk statement. Gesteund door zijn adviseurs, die meenden dat de vorst zich diende te onthouden 'eenige voorslag omtrend het Paleys van Amsterdam te doen', hield hij vast aan het discours van 'herstel' en aanvankelijk stond hij zelfs afwijzend tegenover de Britse adviezen.⁶² Hij liet Clancarty weten het uiterst bezwaarlijk te vinden om het zojuist teruggegeven stadhuis nu alweer voor eigen gebruik op te eisen. Bovendien zou een verhuizing naar Amsterdam waarschijnlijk meer associaties oproepen met de Franse tijd dan met het gewenste beeld van een restauratie van het oude gezag.⁶³ Amsterdam mocht dan weliswaar de hoofdstad van het Koninkrijk zijn, maar Den Haag zou zijn oude functie van residentie en regeringszetel terugkrijgen. Pas na langdurig aandringen van Britse zijde toonde de vorst meer bereidheid om naar Castlereaghs argumenten te luisteren. Toen vervolgens bleek dat het stadsbestuur van Amsterdam financieel niet goed bij machte was om zijn voormalige raadhuis te onderhouden, zagen de Britten hun kans om tot een compromis te komen: in overleg met het stadsbestuur werd besloten dat het raadhuis in het bezit van de stad zou blijven, maar het in de praktijk dienst zou blijven doen als koninklijk paleis.⁶⁴ Op deze manier hoefde de stad het raadhuis niet af te staan en kon de vorst toch gebruikmaken van het pand.

De vraag of Willem I het stadhuis op de Dam ook daadwerkelijk als resi-

dentie zou gebruiken bleef vooralsnog onbeantwoord. De regering riep eind december 1813 een speciale hofcommissie in het leven om de verschillende mogelijkheden tot huisvesting van de vorst te onderzoeken en hun bevindingen aan de regering te presenteren. Daarnaast werd de architect Bartold Ziesenis, die eerder in dienst was geweest van Lodewijk Napoleon, aangesteld als 'architect des konings'.⁶⁵ Zodra bekend zou worden waar de vorst en de regering zouden zetelen, zou hij de verantwoordelijkheid dragen voor eventuele nieuwbouw en renovatie. Tot die tijd verbleef de vorst in Den Haag en zou hij van daar uit zijn staatszaken regelen.

In de eerste maanden van 1814 ontwikkelde de stad zich vervolgens langzaam weer tot een centrum van het nationale bestuur. Zo keerden de ministeries weer naar Den Haag terug en nam ook de entourage van de vorst geleidelijk toe, zeker nadat op 9 januari ook de weduwe van stadhouder Willem v, Wilhelmina van Pruisen, feestelijk in Den Haag was binnengehaald, waarbij haar koets onder veel bekijks door mannen uit de Haagse bevolking werd voortgetrokken.⁶⁶ Toch was van een werkelijk herstel van de situatie van voor 1806 in deze wintermaanden geen sprake. Aanzienlijke delen van het land stonden nog onder Frans gezag en het nieuwe bestuur kon slechts mondjesmaat worden uitgebouwd. Voorlopig bestond de nationale overheid in Den Haag slechts uit een handjevol mensen. Vertegenwoordigende lichamen, een degelijk ambtenarenapparaat en een volledige hofhouding ontbraken vooralsnog, waardoor het bestuur voornamelijk kwam te liggen bij de verschillende lagere overheden.⁶⁷ Bovendien was met het compromis over het Paleis op de Dam de rol van Amsterdam op het politieke toneel nog niet uitgespeeld. Integendeel, zowel de vorst als zijn Britse bondgenoten Clancarty en Castlereagh waren van mening dat de stad de hoofdstad van het land diende te blijven en na de benoeming van Willem Frederik tot soeverein vorst ook de eer moest krijgen diens inhuldiging te organiseren. Blijkbaar was de feestelijke intocht de vorst zo goed bevallen dat hij deze graag nog een keer in dezelfde setting wilde overdoen.

Daarnaast was Willem meer en meer overtuigd geraakt van het belang van een sterke eenheidsstaat, zoals die onder Lodewijk Napoleon had bestaan. Hij omringde zich niet langer met de oude Haagse regentenfamilies die hem in november hadden onthaald, maar met fervente unitaristen die hun sporen hadden verdiend in de Bataafse Republiek of als ambtenaar in de Franse tijd. Onder hen waren naast mannen als Van Maanen, Canneman en Kemper, die reeds door Van Hogendorp bij de opbouw van het nieuwe Koninkrijk waren betrokken, ook enkele belangrijke figuren uit het stads-

bestuur van Amsterdam, zoals de vooraanstaande bestuurders Falck, Röell en Wiselius.⁶⁸ Naarmate het jaar 1814 vorderde, groeide hun invloed op het landsbeleid en drukten zij steeds sterker een stempel op de vormgeving van het nieuwe Koninkrijk. In de meer traditionele Haagse kringen stelde men dan ook met enige verbittering de vraag ‘of de Prins misschien patriots geworden was’.⁶⁹

Nu leek het er inderdaad op dat de belofte dat de oude tijden zouden herleven niet te letterlijk moest worden opgevat. Zo was de nieuwe staat, die met de aanneming van de Grondwet van 1814 formeel gevestigd werd, grotendeels een voortzetting van het gecentraliseerde koninkrijk onder Lodewijk Napoleon. Behalve het soevereine koningschap waren bijvoorbeeld ook de ministeries, het geünificeerde belastingstelsel en de nationale wetgeving vrijwel volledig op Bataafs-Franse leest geschoeid. Er is dan ook wel opgemerkt dat toen de Franse koning Lodewijk XVIII in het nieuw opgemaakte bed van de keizer stapte, Willem I in het bed ging liggen dat de patriotten en Lodewijk Napoleon reeds hadden neergezet.⁷⁰

Daarbij moet echter wel worden aangemerkt dat de structuur van het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden weliswaar van bestendig Bataafs-Frans fabricaat was, maar de dekens die de nieuwe vorst toedekten wel degelijk voorzien waren van traditionele historische decoratie. Vooral door middel van de benaming van de verschillende bestuursorganen werd nadrukkelijk de suggestie gewekt van een voorzetting van de politiek van het ancien régime. Zo werd bijvoorbeeld de door de patriotten in het leven geroepen volksvergadering hersteld onder de naam ‘Staten-Generaal’ en kreeg het nieuwe adviesorgaan van de vorst de naam ‘Raad van State’.⁷¹ Beide instituties bestonden natuurlijk reeds in de landsheerlijke tijd, maar afgezien van hun naam hadden deze negentiende-eeuwse varianten niet of nauwelijks iets met hun historische voorgangers te maken.

De gedachte om de Bataafs-Franse eenheidsstaat te voorzien van dergelijke historische benamingen vond grotendeels haar oorsprong in de *Schets* van Van Hogendorp. Door de koppeling van traditionele elementen uit de Nederlandse politiek en moderne staatkundige ontwikkelingen hoopte Van Hogendorp een harmoniemodel te creëren dat alle partijen in het land tevredenstelde en tevens de nieuwe soevereiniteit in het verleden wist te verankeren.⁷² Hij viel daarbij niet alleen terug op het politieke systeem van de Republiek, maar ook op de oorsprong van de Verenigde Provinciën onder de Bourgondische en Habsburgse vorsten, toen de gebieden ook onder één landsheer verenigd waren.⁷³ De uiteindelijke Grondwet van 1814 werd

op deze manier de staatsrechtelijke legitimatie van een bestaande situatie, gestoken in een historisch jasje.

De meest in het oog springende exponent van deze januskop was misschien wel de omgeving waar het politieke bedrijf zich afspeelde. Aan de ene kant was er Amsterdam, sinds kort formeel de belangrijkste stad van het land en de plaats waar de vorstelijke soevereiniteit en de Grondwet hun oorsprong vonden, en aan de andere kant Den Haag, de voormalige Hofstad met het historische Binnenhof, dat drie eeuwen lang het regeringscentrum van het land was geweest. De oorsprong van deze verdeling lag ditmaal niet bij Van Hogendorps *Schets*, maar was het gevolg van een korte gedachtewisseling in de grondwetscommissie. Hoewel de meeste notabelen in de commissie het erover eens waren dat een restauratie van de Oranjes tevens het herstel van Den Haag als regeringszetel zou betekenen, meenden zij dat in het licht van de eendracht in het land ook voor Amsterdam een vaste politieke rol moest worden weggelegd, namelijk die van plaats van inhuldiging.⁷⁴

Net als het staatsbestel van het nieuwe Koninkrijk zelf was ook de verdeling tussen Hofstad en hoofdstad een compromis tussen eigentijdse ideeën over bestuur en de vertrouwde praktijk zoals deze door de eeuwen historisch was gegroeid. Zij hield het midden tussen het primaat van Amsterdam tijdens de Franse tijd en de traditionele vorm van huisvesting van het landsbestuur zoals deze tijdens de Republiek in Den Haag was ontstaan. Voortaan zouden beide steden naast elkaar functioneren: eerstgenoemde als het meer ceremoniële schouwtoneel van de nieuwe natiestaat, de ander als een betrouwbaar bastion van bestuur, goed geworteld in het vaderlandse verleden.

Het hofheringericht

Slechts enkele weken na de totstandkoming van de Grondwet en de inhuldiging in de Nieuwe Kerk, op 2 mei 1814, opende Willem I de eerste zitting van de nieuwe Staten-Generaal, een plechtigheid die destijds overigens nog een tamelijk sober en besloten karakter had en nog weinig te maken had met de feestdag die later bekend zou staan als 'Prinsjesdag'.⁷⁵ Plaats van handeling was ditmaal niet het Paleis op de Dam of de Nieuwe Kerk te Amsterdam, maar de historische Trêveszaal aan de noordzijde van het Binnenhof. Het was de eerste belangrijke politieke gebeurtenis binnen de muren van het complex sinds de inhuldiging van Lodewijk Napoleon een kleine

acht jaar eerder en de eerste officiële plechtigheid sinds het Binnenhof na de omwenteling weer in gebruik was genomen.

Dat er bewust voor de Trêveszaal was gekozen, blijkt uit het verslag van deze eerste vergadering. Vermeld wordt namelijk dat de afgevaardigden hier bijeenkwamen, ‘omdat in vroegere tijden de Staten-Generaal ook in deze vertrekken had vergaderd’.⁷⁶ De keuze om te kiezen voor de oude zaal op het Binnenhof had dus alles te maken met het verleden van de plek: door op deze plaats in vergadering bijeen te komen zocht de nieuwe regering uitdrukkelijk aansluiting bij een oud gebruik uit het ancien régime. Hoezeer de nieuwe volksvertegenwoordigers zich nog spiegelde aan de oude Staten-Generaal bleek ook uit de manier waarop zij in de Trêveszaal bijeenkwamen. Zo zaten de 55 afgevaardigden net als in de Republiek gezeten rondom een grote vergadertafel en namen zij per provincie plaats; eerst Gelderland als oudste gewest, vervolgens Holland en de overige provincies. Bovendien rouleerde het voorzitterschap in de Staten-Generaal net als vroeger onder de gewesten, wederom beginnend bij Gelderland, dat met jonkheer Jan Elias Nicolaas van Lynden van Hoevelaken de eerste ‘president’ van de vergadering leverde.⁷⁷

Anders dan Amsterdam, dat formeel in artikel 30 van de Grondwet was aangeduid als hoofdstad en plaats van inhuldiging van het staatshoofd, was de status van Den Haag nergens staatsrechtelijk bepaald.⁷⁸ De intrek in de historische zalen van het Binnenhof berustte in de eerste plaats op traditie en was vooral bedoeld als een symbolische zet die duidelijk diende te maken dat er ondanks de vele staatkundige veranderingen toch sprake was van continuïteit tussen het landsbestuur van voor 1795 en de nieuwe regering van Willem I. Afgezien van de Britse vertegenwoordiging in Nederland, die bleef hameren op het belang van de aanwezigheid van de regering in de hoofdstad, leek niemand zich druk te maken over de terugkeer van het nationale bestuur naar Den Haag, zelfs de inwoners van de nieuwe hoofdstad Amsterdam niet. Aan de terugkeer kwamen geen commissies te pas, geen pamfletten of brochures en ook in de *Gedenkschriften* van Van Hogendorp wordt geen melding gemaakt van discussies over de ingebruikname van het Binnenhof.⁷⁹ Hoewel veel van de panden zich nog altijd in zeer slechte staat bevonden, was voor de meerderheid van de politieke elite de terugkeer naar het complex blijkbaar een logisch gevolg van het herstel van de Oranjes en de politiek van ‘vergeven en vergeten’.

De inrichting van de ruimten was in de zomer van 1814 in grote lijnen een afspiegeling van de toestand van voor de komst van Lodewijk Napoleon.

Naast de afgevaardigden van de Staten-Generaal vonden namelijk ook veel ambtenaren en andere vertegenwoordigers geleidelijk weer hun onderdak binnen de muren van het complex. Zo namen de Provinciale Staten van het in ere herstelde gewest Holland hun intrek in de zaal waar voorheen de Staten van Holland en West-Friesland bijeen waren gekomen: de fraaie, door Pieter Post ontworpen vergaderzaal in de noordwestelijke vleugel van het Binnenhof.⁸⁰ Zij deelden dit gebouw met de Algemene Rekenkamer, die op een steenworp afstand terechtkwam van de vertrekken waar tijdens de Republiek haar voorganger de Generaliteitsrekenkamer had gezeteld.⁸¹ Datzelfde gold overigens ook voor de hoogste vertegenwoordiger van de rechterlijke macht van het nieuwe Koninkrijk: het Hooggerechtshof. Dit hof maakte weliswaar gebruik van de nieuwe wetgeving die onder Napoleon was opgesteld, maar werd samen met enkele andere rechtscolleges gevestigd in de historische ruimten waar van 1582 tot 1795 de Hoge Raad en het Hof van Holland waren ondergebracht: de oude grafelijke woonvertrekken achter de Grote Zaal.⁸²

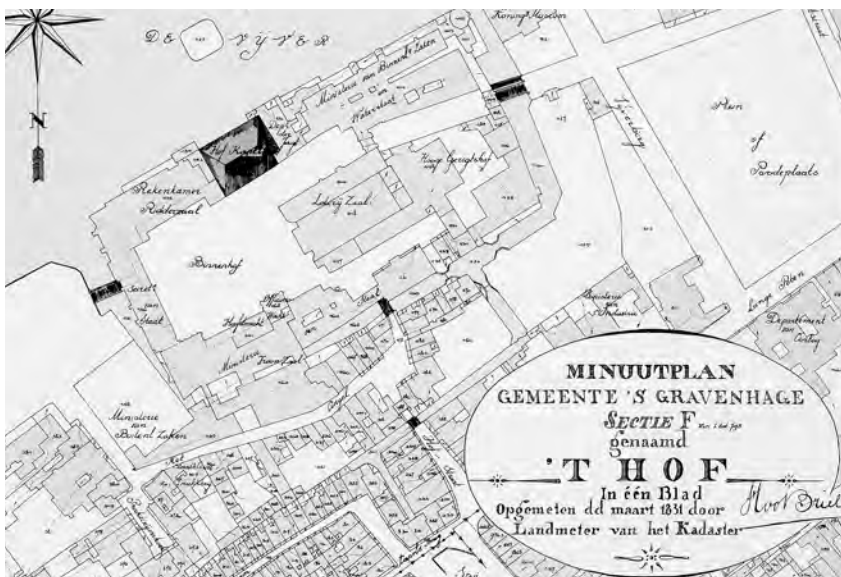
Hozeer bij de nieuwe inrichting de situatie op het Binnenhof van voor 1795 als voorbeeld diende, blijkt uit het feit dat naast de bestuursorganen ook 'oud-bewoners' zonder enige politiek-bestuurlijke betekenis op het Binnenhof terugkeerden. De meest in het oog springende van deze groep van oud-bewoners was misschien wel de Staatsloterij, die gebruik mocht maken van haar voormalige onderkomen in de Grote Zaal. Al sinds de landsheer aan het einde van de zestiende eeuw door de gewesten was afgezworen, hadden hier trekkingen van de loterij plaatsgevonden, eerst van de provinciale Hollandsche Loterij en vanaf 1726 van de landelijke Generaliteitsloterij. Deze wekelijkse trekkingen waren in de loop van de achttiende eeuw steeds populairder geworden en vormden een vaste en aanzienlijke bron van inkomsten voor de schatkist.⁸³ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de loterij een graag geziene gast was op het Binnenhof en nog tot in de Bataafse tijd gebruik had mogen maken van de ruimte die ooit bedoeld was als de troonzaal voor rooms-koning Willem II. Dat de loterij na 1814 dit prestigieuze gebouw opnieuw kon betrekken, zegt echter niet alleen iets over het belang van de loterij voor de staatskas. Tevens laat het de voorzichtigheid van de regering zien wanneer het ging om de invulling van het complex. Blijkbaar had de vorst liever de door sommigen als verderfelijk beschouwde loterij in het gebouw dan zelf als opvolger van de Bourgondische en Habsburgse vorsten de ruimte als troonzaal op te eisen. Ondanks klagende burgers die deze 'onzedelijke staatsinkomst' niet gepast vonden,

werd de zaal namelijk toch gerestaureerd als 'Loterijzaal'. Architect des konings Zienis construeerde zelfs speciaal voor deze gelegenheid achter in de zaal een nieuw rad van wel zeven meter doorsnee, dat zo was ingericht dat 'bij elke ronddraaiing de nummers geheel en al door elkander vermengd worden, terwijl omtrent de soliditeit, duurzaamheid en sluiting de meest mogelijke voorzorgen zijn genomen'.⁸⁴

Hoewel met de terugkeer van oude instellingen als de Staten-Generaal, de Staten van Holland en de Staatsloterij nadrukkelijk de schijn van restauratie werd gewekt, zou een ware afspiegeling van het Binnenhof tijdens het ancien régime niet gerealiseerd worden. Daarvoor was er in de politiek-bestuurlijke praktijk de afgelopen jaren te veel veranderd. Evenals de Grondwet van 1814 en de personele bezetting van de nieuwe regering, zou ook de inrichting van het Binnenhof uiteindelijk vooral de kenmerken vertonen van een januskop die enerzijds terugkeek op het stadhouderlijk bewind tijdens de Republiek en anderzijds vooruitkeek naar de moderne natiestaat, waarmee in de Bataafs-Franse tijd een begin was gemaakt. Afgezien van het feit dat veel instellingen alleen in naam en vorm verbonden waren met het ancien régime, waren er inmiddels bestuursorganen in het leven geroepen die geen evenknie in de Republiek hadden.

Een belangrijke verandering was de komst van de verschillende ministeries, die hun oorsprong vonden in de agentschappen in de Bataafse tijd en vervolgens onder het bewind van Lodewijk Napoleon verder tot wasdom waren gekomen. Hun onderdak hadden zij indertijd gevonden in de leegstaande gebouwen langs de Hofvijver die voorheen hadden toebehoord aan de instellingen van de Generaliteit. Zo gebruikte het departement van Binnenlandse Zaken tot de verhuizing naar Amsterdam de ruimten westelijk van het Torentje en waren de departementen van Oorlog en Nationale Economie gevestigd in de ruimten rondom de Trêveszaal.⁸⁵ Al vrij snel na de inhuldiging van Willem I in maart 1814 was besloten dat de ministeries, waarvan overigens het merendeel na de inlijving bij Frankrijk was opgeheven, onder de nieuwe vorst in ere zouden worden hersteld en zich opnieuw in Den Haag zouden vestigen.⁸⁶

Een deel van de ministeries kwam daarbij terecht op dezelfde locatie als waar zij in de Bataafse tijd gehuisvest waren geweest. Binnenlandse Zaken, dat verreweg het grootste en belangrijkste departement was, keerde bijvoorbeeld terug naar de noordoostelijke hoek van het Binnenhof. Vanuit de gebouwen tussen het Torentje en de Trêveszaal zouden de ambtenaren van het ministerie voortaan zorg dragen voor de meest uiteenlopende zaken: van



Plattegrond van het Binnenhof anno 1837. Colleges als de Secretarie van Staat en het ministerie van Staat namen destijds nog een aanzienlijk deel van het complex in beslag. Ook de gracht rondom het Binnenhof is op deze kaart nog goed te zien. (collectie Haags Gemeentearchief)

openbaar bestuur en politie tot gezondheidszorg, onderwijs, waterstaat en posterijen. De departementen die geen onderdak konden krijgen op het Binnenhof werden ondergebracht in de directe nabijheid van het complex: het ministerie van Oorlog in een woonhuis op de hoek van de Kneuterdijk en Lange Vijverberg, Justitie in het voormalige paleis van de hertog Van Brunswijk op het Plein en Buitenlandse Zaken in een pand aan de Hofweg, direct grenzend aan het voormalig Stadhoudersdijk Kwartier. Hoewel een aantal ministeries in de jaren 1814-1840 drastisch gereorganiseerd zou worden en daardoor van adres, omvang en structuur zou veranderen, bleven de departementen gedurende deze periode altijd op of in de directe omgeving van het voormalige grafelijke complex gehuisvest. Uit de adresboekjes die de rijksoverheid in Den Haag in de periode 1813-1830 ieder jaar liet uitgeven, de zogenaamde *Berigten wegens de geconstitueerde magten en ambtenaren residende in 's-Gravenhage*, blijkt hoe compact het regeringscentrum tijdens de restauratie was. Niet alleen de verschillende ministeries en Hoge Colleges van Staat waren op en nabij het Binnenhof gevestigd, ook de meeste ambtenaren en functionarissen hadden hier hun woonadres.⁸⁷

Een andere opvallende ‘bewoner’ van het Binnenhof die zijn oorsprong vond in de Bataafs-Franse tijd was de rooms-katholieke parochie van St. Jacobus de Meerdere, gevestigd in de oude Hofkapel van de graven van Holland. Deze plek was ruim twee eeuwen lang het bezit geweest van de Waalse gemeente, die hier al vanaf 1591 haar diensten had gehouden. Nadat Lodewijk Napoleon het Binnenhof in 1806 als residentie in gebruik had genomen, wilde hij de kapel echter herstellen als ‘Hofkapel’ voor de koninklijke familie. De Waalse gemeente werd daarom uitgekocht en de ruimte overgedragen aan de rooms-katholieke kerk. Terwijl Lodewijk de kerk nooit zou gebruiken en reeds na enkele weken het Binnenhof verliet, bleef de parochie van St. Jacobus de Meerdere eigenaar van de kapel en zou zij de plek gedurende de hele Franse tijd voor haar erediensten gebruiken. Ook met de toewijzing van het Binnenhof als regeringscentrum in 1814 kwam in deze situatie geen verandering. De rooms-katholieke kerk bleef de rechtmatige bezitter van de kapel en bleef gevestigd in het centrum van de macht.⁸⁸ Hierdoor kon het zijn dat de leden van de Staten-Generaal in de Trêveszaal in vergadering bijeen slechts door één enkele muur gescheiden waren van de katholieke geestelijken aan de andere kant en hun gezangen welhaast moeten hebben kunnen horen. Een opmerkelijke situatie voor een land waarvan de regering nog overwegend protestants was en waar de katholieke kerk door velen nog altijd gewantrouwd werd.

Het meest opmerkelijke onderscheid tussen het Binnenhof aan het einde van het ancien régime en de inrichting van 1814 was niet de komst van de ministeries of de aanwezigheid van de parochie van St. Jacobus, maar het ontbreken van de Oranjes op het Binnenhof. Sinds de Opstand was de familie immers een constante machtsfactor geweest binnen het complex en had zij het initiatief genomen tot talrijke, soms grootscheepse, bouwprojecten. Van de Mauritstoren in de late zestiende eeuw tot het nieuwe stadhouderslijk paleis van Willem v in de late achttiende eeuw hadden de Oranjes getracht hun macht te tonen en andere bewoners van het Binnenhof in hun schaduw te plaatsen. In een kleine tweehonderd jaar waren hun persoonlijke onderkomens op het Binnenhof gegroeid van enkele kamers in de noordwestelijke hoek tot een waar Stadhouderslijk Kwartier dat bijna de helft van de ruimte binnen het complex in beslag nam.⁸⁹ Tot in 1795 een abrupt einde werd gemaakt aan de macht van de Oranjes, waren de stadhouder en zijn familieleden dan ook de meest in het oog springende bewoners van het Binnenhof.

Gezien de aard van de Restauratie en het buitengewone belang dat ge-

hecht werd aan het herstel van de band tussen de Oranjes en hun Hofstad, lag een teruggave van de stadhouderlijke woonvertrekken aan Willem I voor de hand. Het was dan ook niet zo vreemd dat architect des konings Ziesenis zich meteen na zijn aanstelling boog over plannen om het Stadhouders Kwartier om te bouwen tot een volwaardig paleis. Hoewel er van zijn ontwerpen tot dusver niets is teruggevonden, blijkt uit de briefwisseling tussen Ziesenis en het ministerie van Binnenlandse Zaken dat zijn plannen niet beperkt bleven tot enkele kleine verbouwingen. Zo wordt onder andere gesproken over de Grote Zaal, die 'als van eene aller ongunstige gedaante, zo niet geheel, tenminste voor een groot gedeelte' afgebroken zou moeten worden om de bouw van een paleis in aansluiting met het Stadhouders Kwartier te realiseren.⁹⁰ Volgens de memoires van een tijdgenoot zou het paleis zelfs met een brug over de Hofvijver met de Vijverberg worden verbonden, waardoor het 'door zijn ligging en omgeving met de schoonste paleizen in Europa had kunnen wedijveren'.⁹¹

Mogelijk ging het bij deze plannen om uitwerkingen van ontwerpen die Ziesenis al ten tijde van Lodewijk Napoleon had gemaakt. Onder diens bewind bestond immers ook al het idee om de Grote Zaal tot de grond toe af te breken en dit deel van het complex een nieuwe bestemming te geven.⁹² Net als in 1808 zou het echter ook nu niet tot grootscheepse afbraak of verbouwing van het Binnenhof komen. Uit een rapport van de hofcommissie die belast was met de huisvesting van de vorst blijkt namelijk dat Willem I weinig ophad met de plannen van zijn architect. Sterker nog, hij wilde helemaal niet op het Binnenhof wonen en gaf de voorkeur aan het relatief onbeduidende 'Oude Hof' aan het Haagse Noordeinde. De grootscheepse plannen van Ziesenis met het Binnenhof verdwenen dan ook van tafel en werden vervangen door herstelwerkzaamheden van Paleis Noordeinde.⁹³

De verkiezing van het 'Oude Hof' boven het Binnenhof was een opmerkelijke keuze van de vorst. Anders dan tegenwoordig, was het paleis een relatief klein en weinig imposant gebouw aan de rand van de stad. Het was in het verleden vooral bedoeld geweest voor de Oranjes van het tweede garnituur. Met name de weduwen en dochters van de stadhouders hadden hier in het verleden hun onderdak gevonden. Ook had het paleis in verschillende perioden leeg gestaan en was het slecht onderhouden. Tijdgenoten verbaasden zich daarom zeer over Willems keuze. Nog in de herfst van 1815, toen al met de verbouwing van Noordeinde begonnen was, sprak de hofcommissie bijvoorbeeld over het paleis als een plek 'die welligt niet geheel aan de koninklijke waardigheid zoude kunnen beantwoorden' en raadde

men de vorst aan eventueel toch 'het voormalige Stadhoudelijke Kwartier' als 'gepast winterverblijf' in te richten. Om de kosten te besparen, zou Noordeinde dan desnoods 'geappropriëerd kunnen worden voor de vergaderingen der Staten Generaal'!⁹⁴

Waarom Willem zo stellig koos voor het Oude Hof als zijn woning is op basis van de bronnen niet direct te verklaren. Zijn exacte beweegredenen komen in elk geval noch in de rapporten van de hofcommissie, noch in de briefwisselingen met Ziesenis duidelijk naar voren.⁹⁵ Toch is zijn keuze voor het paleis op Noordeinde logischer dan zij lijkt. Zo kende Willem het paleis al voor zijn terugkeer naar Den Haag zeer goed. Nadat hij in 1791 in het huwelijk was getreden met Wilhelmina van Pruisen, had hij namelijk ook al dit paleis als zijn woning uitgekozen. Hoewel hij het reeds in 1795 voor de naderende Fransen moest verlaten en er maar een kleine vier jaar heeft kunnen wonen, moeten de vorst en zijn echtgenote dus al voor 1814 een zekere emotionele band met deze plek hebben gehad. De keuze voor Noordeinde was een terugkeer naar de plaats waar hij zijn eerste huwelijksjaren had genoten en waar zijn oudste zoon, de latere koning Willem II, was geboren.⁹⁶

Daarnaast speelden wellicht ook de kosten van het project een rol. De inrichting van het Binnenhof naar de plannen van Ziesenis zou waarschijnlijk een aanzienlijke aanslag op de schatkist betekenen en de populariteit van de kersverse vorst weinig goed doen. Het was daarom zaak 'stille deftigheid' te verkiezen boven 'ongepaste exuberantie'.⁹⁷ Ten slotte was het ook maar de vraag of de plek in 'koninklijke waardigheid' onderdeel was voor het voormalige stadhoudelijk paleis. Weliswaar lagen op het Binnenhof eeuwenlang de voornaamste woonvertrekken van zijn voorvaders, maar zijn voorvaders waren wel stadhouder geweest, geen soeverein vorst zoals hij. Het is dan ook goed denkbaar dat Willem I met zijn 'opmerkelijke' voorkeur voor paleis Noordeinde zich letterlijk wilde distantiëren van het stadhouderschap. Hij was niet langer iemand die zijn politieke macht moest delen. Als soeverein vorst der Nederlanden had hij afstand genomen van alle andere bestuurders in het land, zowel in politieke als in ruimtelijke zin. De verhuizing onderstreepte kortom zijn nieuwe waardigheid als soeverein vorst, verheven boven de andere machten.

Met zijn besluit om niet het Binnenhof, maar 'het Oude Hof' als zijn paleis aan te wijzen, koos de vorst bovendien een voorzichtige vorm van verandering. Enerzijds brak hij met de eeuwenoude traditie dat de belangrijkste Oranjes op het Binnenhof woonden, maar anderzijds vormde de intrek in zijn oude woning geen radicale breuk met het verleden. De keuze sloot

dus goed aan bij de gedachte van ‘restauratie’, zonder dat deze te veel associaties oproep met de stadhoudelijke macht van zijn voorouders.

Ten slotte zou Willem I zich ook niet geheel van het Binnenhof terugtrekken. De voormalige stadhoudelijke vertrekken werden namelijk beschikbaar gesteld aan een ander centraal onderdeel van de uitvoerende macht: de nieuw opgerichte Staatssecretarie. Deze Staatssecretarie was het belangrijkste coördinerende orgaan in het landsbestuur en vormde een onmisbare schakel tussen Willem I en zijn ministers: hier kwam vrijwel alle bestuurlijke informatie uit de departementen samen, alvorens zij aan de vorst werd voorgelegd. Verder zou de Staatssecretarie ook Willems eigen privésecretariaat omvatten, het zogenaamde Kabinet des Konings, dat belast was met de uitgifte van koninklijke besluiten en wetten.⁹⁸ Door uitgerend deze organen in de oude stadhoudelijke vertrekken op het Binnenhof te vestigen, behield Willem I strikte regie over zijn ministers en stond hij voortdurend met één been in het centrum van de macht. Hoewel hij niet meer op het Binnenhof woonde, was de politieke invloed en aanwezigheid van de Oranjes er binnen de muren van het complex dus niet minder sterk.

De Brusselse evenknie

In de zomer van 1814 was de politieke rust in het land overal teruggekeerd. Nu de laatste Fransen uit de Noordelijke Nederlanden verdreven waren en het voorlopig bewind op vreedzame wijze de macht aan de nieuwe regering had overgedragen, leek de weg eindelijk vrij voor een verdere opbouw van de natiestaat, zonder partijstrijd of buitenlandse inmenging. Hoewel de omwenteling voor een aanzienlijk deel geruisloos had plaatsgevonden en de geestdrift onder de bevolking inmiddels ver te zoeken was, had het voorlopige beleid van de nieuwe regering, dat elementen uit het ancien régime met staatkundige vooruitgang wist te combineren, wel een zekere harmonie in het land teweeggebracht en een basis gecreëerd waarop het Koninkrijk kon worden opgebouwd.⁹⁹ Dat het Binnenhof in dit proces van staatsvorming als het belangrijkste toneel zou dienen, scheen gezien de herinrichting van het complex voor de hand te liggen.

Toch zouden de gebeurtenissen eind 1814 zo’n loop nemen, dat de positie van het Binnenhof als centraal bestuurscentrum opnieuw onder druk zou komen te staan. De terugkeer van de Oranjes op het politieke toneel had namelijk niet alleen het verlangen aangewakkerd om de positie van de fami-

lie te versterken, maar ook de territoriale omvang van hun nieuwe Koninkrijk. Zowel Willem I als Van Hogendorp zag – nu de politieke wind meezat – zijn kans schoon deze wens in vervulling te laten gaan en de Noordelijke Nederlanden te laten samengaan met de voormalige Oostenrijkse Nederlanden en enkele Duitse gebieden, waaronder de oude Nassause erflanden.¹⁰⁰ Om dit plan van een ‘nieuw Bourgondië’ te doen slagen, waren de vorst en Van Hogendorp echter grotendeels afhankelijk van de internationale grootmachten: Groot-Brittannië, Pruisen, Oostenrijk en Rusland. Deze stonden niet onwillig tegenover de plannen van de nieuwe Nederlandse regering. Hoewel Pruisen uiteindelijk de zeggenschap zou krijgen over de Nassause erflanden, stemden de Europese vorsten tijdens het Congres van Wenen in met de annexatie van de Oostenrijkse Nederlanden. Op deze manier zou het Koninkrijk een sterke bufferstaat zijn.

De uitkomst van het congres was dan ook dat de oppervlakte van het land in de zomer van 1815 ruim twee keer zo groot was als een jaar eerder. Het nieuwe Verenigd Koninkrijk der Nederlanden strekte zich uit van Nieuwpoort tot Nieuweschan en van Schagen tot Schengen. Met inbegrip van Luxemburg telde het achttien gewesten en een bevolking van bijna zes miljoen inwoners, een toename van bijna twee derde ten opzichte van 1814.¹⁰¹ Een eenheid was het land echter nauwelijks te noemen. Naast Willem I, Van Hogendorp en hun Engelse bondgenoten was slechts een zeer kleine groep mensen bij de verenigingspolitiek betrokken geweest. Van een betrokkenheid van de bevolking bij de nieuwe staat was dan ook geen sprake. Bovendien stonden grote sociaal-economische en religieuze tegenstellingen tussen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden een natuurlijke integratie in de weg. Het was voor de regering dan ook van groot belang om een zeker draagvlak te creëren onder de elite van de nieuwe staat.¹⁰²

Willem I ging daarbij op grotendeels dezelfde wijze te werk als hij ruim een jaar eerder na zijn landing in Scheveningen had gedaan. Zo riep hij wederom een commissie in onder leiding van Van Hogendorp, die zich moest buigen over een nieuwe Grondwet. Naast notabelen uit de Noordelijke Nederlanden werden dit keer vooraanstaande Zuid-Nederlanders bij de totstandkoming betrokken. Ook volgde er opnieuw een inhuldiging, ditmaal niet als soeverein vorst maar als koning der Nederlanden.¹⁰³ De inhuldiging vond plaats in Brussel, waar Willem onder de blote hemel en ten overstaan van de toegestroomde bevolking van de stad in zowel het Nederlands als het Frans de eed aflegde. De plechtigheid werd daarna voortgezet met een ceremonie in de Sint-Goedelekathedraal, waarbij onder andere het *Te Deum*

werd gezongen. In vergelijking met de ceremonie in Amsterdam het jaar daarvoor was deze inhuldiging veel grootser opgezet. Met veel bombarie, voorzien van de koninklijke regalia en met in zijn kielzog een lange stoet militairen en hoogwaardigheidsbekleders trok Willem I door de stad. Langs de route waren verschillende erepoorten voor de koning opgesteld en onderweg naar de kathedraal kregen de toeschouwers gedenkpenningen met de beeltenis van de nieuwe koning uitgereikt, zodat voor iedereen duidelijk was wie er als nieuw staatshoofd werd binnengehaald.¹⁰⁴

Een nieuwe grondwetscommissie en een dag vol politiek vertoon in Brussel waren echter niet genoeg om de nieuwe staat van een solide basis te voorzien. Mocht Willem I de Zuid-Nederlanders werkelijk bij het nieuwe Verenigd Koninkrijk willen betrekken, dan was het nodig het politieke toneel structureel anders in te richten. Dat zou betekenen dat niet alleen Zuid-Nederlanders plaats zouden moeten nemen in de regering en Staten-Generaal, maar ook de plaats van bestuur mogelijk aangepast zou moeten worden. Wanneer het landsbestuur zich geheel in Den Haag zou afspelen, zou immers de indruk ontstaan dat de Noordelijke Nederlanden in politiek opzicht de boventoon zouden voeren en zij de Zuidelijke Nederlanden min of meer als hun vazalstaat beschouwden. Daarnaast hadden de Zuid-Nederlanders geen enkele historische band met Den Haag als regeringszetel. De stad was immers pas het centrale bestuurscentrum geworden nadat de Noordelijke Nederlanden zich tijdens de Opstand met succes hadden weten af te scheiden. Voor de tweede keer in korte tijd zat de regering dus met de vraag wat de hoofdstad van het land zou moeten worden en op welke plaats de regering en Staten-Generaal zouden zetelen. Een splitsing van beide functies, zoals die in 1814 een oplossing had geboden, lag nu ingewikkelder, aangezien behalve Den Haag en Amsterdam ook Brussel als politiek centrum in aanmerking kwam. Ofwel een van de steden moest zijn politieke functie opgeven, ofwel er moest een compromis gevonden worden.

Wat betreft de vraag waar de koning zou resideren, lag de nieuwe situatie gelukkig eenvoudiger. Daar eerder al was vastgelegd dat de koning meer residentie naast Den Haag zou hebben, konden daar eenvoudig een of meerdere plaatsen aan worden toegevoegd. Vrijwel direct na zijn inhuldiging in Brussel nam Willem I intrek in het nabijgelegen kasteel van Laken, dat in 1782 als residentie voor de Oostenrijkse landvoogd was gebouwd en de laatste jaren had dienstgedaan als keizerlijk paleis van Napoleon. Verder maakte de vorst tijdens zijn verblijf in Brussel ook gebruik van het zogenaamde Di Belgioioso-Huis, een herenhuis van bescheiden omvang dat na de Bra-

bantse Omwenteling van 1789 korte tijd gediend had als zetel van het Revolutionair Congres.¹⁰⁵ Belangrijker dan de uitstraling en bewoning van het Di Belgioioso-Huis was echter zijn ligging aan het Warandepark op de historisch belangrijke Coudenberg. Op deze plek had namelijk tot begin 1731 het Paleis op de Coudenberg gestaan, een enorm gebouwencomplex dat eeuwenlang de voornaamste residentie was geweest van de Bourgondische en Habsburgse landsheren en in die hoedanigheid een van de belangrijkste paleizen in vroegmodern Europa.¹⁰⁶ Als ergens Willems nieuwe machtscentrum moest worden gevestigd, dan zou het deze plaats moeten zijn.

Voorlopig bleef echter de vraag wat de hoofdstad van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden zou worden en waar de Staten-Generaal zouden zetelen. In het licht van een 'nieuw Bourgondië' was de mogelijkheid van een rondreizende regering misschien nog het meest voor de hand liggend, maar gezien de omvang van het bestuursapparaat was een dergelijke variant praktisch vrijwel onuitvoerbaar. Toch zou de uiteindelijke oplossing voor het vraagstuk zoals die in de Grondwet van 1815 werd vastgelegd, enigszins herinneren aan de laatmiddeleeuwse situatie waarbij de vorsten op verschillende plaatsen in het rijk hof hielden. Onwillig om een keuze te maken voor één vaste regeringszetel, kwam de grondwetscommissie namelijk met het volgende compromis: zowel de regering als de Staten-Generaal zouden 'beurtelings om het andere jaar in een stad van de noordelijke provincies, en een stad van de zuidelijke provincies zetelen'.¹⁰⁷ Het ene jaar zou het Binnenhof in Den Haag dienen als toneel van de landelijke politiek, het volgende jaar zouden koning, ministers en Kamerleden verhuizen naar Brussel. Beide steden konden op deze manier hun functie als regeringscentrum behouden, zonder dat een van beide voor de ander hoefde onder te doen. De kwestie omtrent de hoofdstad van het Verenigd Koninkrijk werd gemakshalve onopgelost gelaten. Had artikel 30 in de Grondwet van 1814 nog Amsterdam als hoofdstad aangeduid, in de nieuwe Grondwet van 1815 kwam deze aanduiding niet meer voor. In het artikel over de inhuldiging van de koning werd voortaan enkel nog gesproken over 'de stad Amsterdam' als plaats van inhuldiging.¹⁰⁸ Pas bij de wijziging van 1983 zou het predicaat 'hoofdstad' via artikel 32 in de Grondwet terugkeren en Amsterdam zijn status opnieuw formeel bevestigd zien.¹⁰⁹

Voor het Binnenhof had de invoering van de nieuwe Grondwet grote gevolgen.¹¹⁰ Weliswaar kon het complex zijn functie als regeringscentrum behouden, maar deze positie moest voortaan wel worden gedeeld met Brussel. Dit betekende dat de leden van de Staten-Generaal, alsmede een aanzienlijk

deel van het bestuursapparaat, om het jaar Den Haag dienden te verruilen voor Brussel om vervolgens na twaalf maanden afwezigheid weer naar de Hofstad terug te keren. Gedurende de vijftien jaren dat het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden heeft bestaan, stond het Binnenhof dus de helft van de tijd nagenoeg leeg en werden de historische gebouwen enkel nog bevolkt door de medewerkers van de gerechtscolleges, de Staten van Holland en een handjevol lage ambtenaren.

Daartegenover stond dat in tijden dat de regering en het parlement wel in Den Haag bijeenkwamen, het Binnenhof nog drukker was dan voorheen. Als gevolg van de uitbreiding van het Koninkrijk met de Zuidelijke Nederlanden was het aantal parlementariërs toegenomen van 55 tot 110. Daarnaast hadden de Zuid-Nederlandse afgevaardigden tijdens de enigszins moeizaam verlopen grondwetsvergaderingen geëist dat de beraadslagingen in het parlement voortaan in openbaarheid zouden geschieden en de Staten-Generaal zouden worden omgevormd tot een tweekamerstelsel naar Engels voorbeeld.¹¹¹ Willem I had aan beide eisen gehoor gegeven. Niet alleen omdat hij zo de nogal terughoudende elite in de Zuidelijke Nederlanden aan zich hoopte te binden, maar tevens omdat hij inzag dat de invoering van een dergelijk hogehuis het gezag van zijn regering tegenover het parlement en mogelijk gewestelijk particularisme kon versterken.¹¹²

Naast de 'Tweede Kamer' kwam er in 1815 daarom een 'Eerste Kamer', bestaande uit veertig tot zestig leden 'door de Koning benoemd uit hen die door geboorte of goeioheid onder de aanzienlijksten van den lande behoren'.¹¹³ Het nieuwe orgaan was dus in de eerste plaats een adelskamer: van de 43 leden die in 1815 door de Kroon werden aangewezen was ruim negentig procent van adellijke afkomst en had ruim twee derde een politieke functie bekleed tijdens het ancien régime of behoord tot de hofhouding van de vorst. Hun benoeming gold voor het leven en ze genoten parlementaire onschendbaarheid, waardoor verandering in de samenstelling van de Eerste Kamer slechts langzaam geschiedde. De nieuwe leden die door de vorst werden benoemd, waren bovendien vaak oud-ministers of uitgerangeerde leden van de Tweede Kamer. Ten slotte kregen ook de beide zoons van Willem I een permanente zetel in de vergadering en zo de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid. Het is dan ook niet zo vreemd dat critici van de Eerste Kamer, uit met name de Zuidelijke Nederlanden, het orgaan al snel begonnen aan te duiden als 'la ménagerie du Roi', de diertuin des konings.¹¹⁴

Als locatie voor haar vergaderingen op het Binnenhof kreeg de Eerste Kamer de zaal toegewezen waar tot dan toe de ongedeelde Staten-Generaal



De Eerste Kamer vergadert in de historische Trêveszaal. Anonieme prent, 1844 (collectie Haags Gemeentearchief)

hadden vergaderd: de Trêveszaal in het voormalige Generaliteitskwartier. In het licht van het karakter van de Eerste Kamer lag de keuze voor de Trêveszaal als vergaderplaats enigszins voor de hand. In de eerste plaats was de Trêveszaal nog altijd een van de meest indrukwekkende zalen op het Binnenhof. Daarnaast sloot ook het decoratieprogramma van de ruimte goed aan bij de aard van het nieuwe vertegenwoordigende lichaam. De gehele ruimte was immers versierd met symbolische voorstellingen die de eenheid tussen de gewesten en de onlosmakelijke band tussen het Huis van Oranje en de Nederlanden verbeeldden.¹¹⁵

Behalve de uitstraling van de ruimte heeft waarschijnlijk ook de ligging van de Trêveszaal een rol gespeeld bij de keuze voor deze vergaderplaats. De zaal lag namelijk diep weggestopt op de eerste verdieping van het voormalige Generaliteitskwartier en was in dat opzicht uitermate geschikt voor het besloten karakter van de bijeenkomsten van de Eerste Kamer. Om diezelfde praktische reden kwam de Trêveszaal juist niet in aanmerking voor de Tweede Kamer. Anders dan in het geval van de Staten-Generaal van 1814, waren de vergaderingen van de Tweede Kamer openbaar en moesten zij voortaan vrij toegankelijk zijn voor pers en publiek.¹¹⁶

Als nieuwe vergaderplek kreeg het parlement dan ook de zaal aangewezen waar eind achttiende eeuw de eerste en eveneens openbare bijeenkomsten van de Nationale Vergadering waren gehouden: de oude balzaal van het stadhouderspaleis van Willem v. Deze ruimte was bij de inhuldiging van Lodewijk Napoleon in 1806 voor het laatst als vergaderruimte gebruikt en had sinds de Omwenteling leeg gestaan. In tegenstelling tot de Trêveszaal had de oude balzaal aan weerszijden balkons voor publiek en voorts ook enkele loges van waaruit de pers de vergaderingen gade kon slaan. Bovendien was de ruimte vele malen omvangrijker dan de zaal in het voormalige Generaliteitskwartier en kon zij zo gemakkelijker onderdak bieden aan de 110-hoofdige vergadering. Het feit dat de zaal in 1796 het decor was geweest van de eerste revolutionaire Volksvergadering was voor Willem I klaarblijkelijk geen bezwaar om de plek opnieuw als vergaderplaats te gebruiken. Sterker nog, op een afbeelding van de zaal uit 1815 lijkt de indeling van Tweede Kamer verdacht veel op de indeling zoals die ten tijde van de eerste Nationale Vergadering bestond. Weliswaar is de zetel van de voorzitter in 1815 vervangen door de troon van de koning en zijn de zitplaatsen iets minder talrijk, maar de bankjes van de parlementariërs staan grotendeels hetzelfde opgesteld als een kleine twintig jaar eerder. Zowel de U-vorm als de kenmerkende groene bekleding van de bankjes keerde in de Tweede Kamer terug.¹¹⁷

Gezien de huisvesting van de Eerste en Tweede Kamer, in respectievelijk de Trêveszaal en de voormalige balzaal van Willem v, is het duidelijk dat het beleid ten aanzien van de vestiging van de politiek anno 1815 nog steeds in de lijn lag van het enigszins ambivalente karakter van de Restauratie. Enerzijds koos men voor een vertrouwde plaats, dat wil zeggen het Binnenhof en in het bijzonder voor de historische zalen binnen het complex die in het verleden al eens als vergaderplaats hadden gediend. Anderzijds was de vraag uit welk verleden het gebruik van de aangewezen plek precies stamde ondergeschikt aan praktische argumenten. Nog meer dan bij de herinrichting van het Binnenhof in 1814 zochten de nieuwe machthebbers na de eenwording met de Zuidelijke Nederlanden op een nogal eclectische wijze aansluiting bij het verleden. In het geval van het gebruik van de Trêveszaal – eerst voor de Staten-Generaal en vervolgens voor de Eerste Kamer – viel men terug op het ancien régime, in het geval van de Tweede Kamer bouwde men voort op de Bataafse Republiek, en dat terwijl de vereniging met de Zuid-Nederlandse gewesten en het koningschap van Willem I van een Bourgondisch-Habsburgs etiket werden voorzien.

Ook voor het politieke toneel in Brussel had de vereniging van de Noor-

delijke en Zuidelijke Nederlanden grote gevolgen. Anders dan op het Binnenhof, waar sinds de terugkeer van de prins van Oranje nieuwbouw uit den boze was geweest, betekende de komst van Willem I in Brussel juist het begin van grote bouwprojecten. Deze plannen concentreerden zich met name rondom de historische Coudenberg, het oude centrum van politieke macht in de Zuidelijke Nederlanden. Zo verhuisden de Staten-Generaal, na eerst in het stadhuis te Brussel te hebben gezeteld, in 1818 naar het voormalige gebouw van het Hof van Brabant aan de noordzijde van de Coudenberg, dat voor deze gelegenheid opnieuw was ingericht.¹¹⁸ Vervolgens gaf Willem I de opdracht tot de bouw van een 'klassiek en majestueus' paleis recht tegenover het nieuwe parlamentsgebouw. Door zijn toenmalige residentie, het zogenaamde Di Belgioioso-Huis, door middel van een imposante façade te verbinden met enkele naastgelegen herenhuizen, hoopte de koning in korte tijd een Koninklijk Paleis neer te zetten dat overeenkomstig zijn nieuwe status was en de Coudenberg opnieuw als regeringscentrum op de kaart zou zetten.¹¹⁹ Ten slotte zou in de jaren 1820 ten oosten van het Koninklijk Paleis een evenzeer indrukwekkend paleis verrijzen voor 'de held van Waterloo', de toekomstige koning Willem II.¹²⁰

Veel zou Willem I echter niet kunnen genieten van zijn nieuwe regeringscentrum op de Coudenberg. Vooral de bouw van het Koninklijk Paleis zou een zeer moeizame onderneming blijken. Al vanaf het moment dat de bouw van het paleis aanving, werd het project geplaagd door tegenslagen. De aankoop van de grond verliep langzaam, de aangewezen architect overleed en de kosten bleken al snel veel hoger dan verwacht. Onderlinge ruzies en vertragingen en ontslagen waren het gevolg. Bovendien waren de meningen over het gebouw niet mals: Brusselaars vonden het ontwerp 'geen monument en geen architectuur' en een toeristische gids van de stad beschreef het als een gebouw 'dat niet bijdroeg aan de uitstraling van de regering'.¹²¹ In dit opzicht lijkt de moeizame bouw van het Koninklijk Paleis dan ook representatief te zijn voor het stroeve proces van natievorming in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Ondanks de inspanningen van de regering bleven er spanningen tussen Noord en Zuid bestaan. Tegenstellingen op het gebied van taal, religie en financieel-economisch beleid, in combinatie met een gebrek aan inspraak, zouden in de loop van de jaren twintig de eenheid steeds meer onder druk zetten. De revolutie die zou resulteren in de onafhankelijkheid van België barstte uiteindelijk los op 23 september 1830, in de nabijheid van het Koninklijk Paleis. De bouw van Willems paleis was toen amper een jaar voltooid.¹²²

Op basis van artikel 98 van de Grondwet, waarin de vergaderplaats van het parlement was vastgelegd, zou de opening van de Staten-Generaal in het jaar 1830 eigenlijk in Brussel hebben moeten plaatsvinden.¹²³ Op 8 oktober riep koning Willem I beide Kamers echter opnieuw op het Binnenhof bijeen. De situatie in de Zuidelijke Nederlanden was volgens hem namelijk nog dermate hachelijk dat de gebruikelijke verhuizing van regering en parlement niet kon doorgaan. Voor de meeste Zuid-Nederlandse politici was deze samenkomst op het Binnenhof een voorwendsel om de banden met het Noorden los te laten. Tijdens de eerste zitting van beide Kamers kwamen in totaal slechts drie van hen opdagen: twee leden van de Eerste Kamer en één lid van de Tweede Kamer.¹²⁴ De overigen bleven thuis of hadden zich inmiddels verbonden aan het nieuwe revolutionaire bewind in Brussel. Hoewel de afscheiding van België formeel pas in 1839 door de Nederlandse regering erkend zou worden en artikel 98 pas bij de grondwetwijziging van 1840 zou verdwijnen, was de breuk tussen Brussel en Den Haag daarmee



Zuid-Nederlandse spotprent op de opening van de Staten-Generaal door Willem I. Een leeuw spreekt het dierenparlement, bestaande uit ezels, varkens, apen en kalkoenen, toe vanaf zijn troon van kazen. Anonieme prent gemaakt ten tijde van de Belgische Opstand, 1830 (collectie Rijksmuseum)

feitelijk definitief en bleef het Binnenhof als regeringszetel in het Koninkrijk der Nederlanden over.¹²⁵

Een plaats met historisch gezag

In retrospectief lijkt de periode 1806-1840 slechts een kort intermezzo in de lange geschiedenis van het Binnenhof als het belangrijkste bestuurscentrum van het land. Toch zijn de jaren onder het Franse bewind en tijdens de Restauratie essentieel voor het inzicht in de eeuwenlange traditie van bestuur op deze plek, in het bijzonder voor het begrip van de ligging van het regeringscentrum buiten de hoofdstad van het land. In deze periode veranderde de betekenis van het complex. Waren de gebouwen langs de Hofvijver tijdens het ancien régime nog representatief geweest voor het politieke bestel van de Republiek, sinds de totstandkoming van de eenheidsstaat in de Bataafs-Franse tijd stond deze verhouding onder druk en deden voor het eerst alternatieve ideeën over de huisvesting hun intrede.

In eerste instantie bleef daarbij het idee van representativiteit het uitgangspunt. Met name na de inhuldiging van Lodewijk Napoleon kreeg het Binnenhof het stempel 'archaisch', en traden steden als Utrecht, maar vooral Amsterdam, als meer representatieve plaatsen van politiek naar voren. Zo was de nieuwe koning, maar bijvoorbeeld ook zijn minister Gogel, van mening dat Den Haag als regeringszetel weliswaar had voldaan binnen de context van de confederatieve Republiek, maar dat in een moderne eenheidsstaat eigenlijk de grootste en economisch belangrijkste stad de functie van bestuurscentrum moest vervullen. De verhuizing van het landsbestuur naar Amsterdam was in zijn ogen een logisch gevolg van de staatkundige veranderingen. Dat deze opvatting niet erg omstreden was, bleek uit het vlugschrift uit 1808 dat de verplaatsing van het landsbestuur naar Amsterdam verdedigde en het geringe protest dat na de verhuizing volgde.¹²⁶ Afgezien van de Haagse burgerij, die zich vooral zorgen maakte over de economische gevolgen voor de stad, maakten weinigen zich druk over het feit dat het inmiddels te kleine en vervallen regeringscomplex in Den Haag werd verlaten.

Na de omwenteling van 1813 raakte het belang van de in staatkundig opzicht representatieve huisvesting op de achtergrond en bepaalde vooral de erfenis van het verleden de plaats van het landsbestuur. De oorzaak voor deze omslag lag in de eerste plaats in de terugkeer van Oranje en het dis-

cours van de Restauratie. Stond het beleid gedurende de Franse tijd vooral in het teken van standaardisatie, modernisering en centralisme, zodra de prins uitsprak dat de oude tijden zouden ‘herleven’, was de toon gezet voor een ogenschijnlijk meer behoudende, zo niet reactionaire koers. Een wending die uiteindelijk niet zozeer op politiek inhoudelijk vlak merkbaar zou zijn, maar wel in de vorm waarin het bestel na 1813 werd gegoten. Zo hernam de familie van de laatste stadhouder haar machtspositie, kregen de provincies hun oorspronkelijke vorm en naam terug en werden moderne bestuursorganen van etiketten voorzien die herinnerden aan de perioden van voor de Franse overheersing.

Van deze vooral politiek-culturele Restauratie was de terugkeer naar het Binnenhof misschien wel de meest concrete en zichtbare exponent. De aanleiding voor de terugkeer lijkt in de eerste plaats een gevolg van de centrale plaats die Den Haag al vanaf het begin van de omwenteling inneemt. Hier smeeden Van Hogendorp en de zijnen hun plannen voor het nieuwe Koninkrijk en legden zij de basis voor het regime dat aan het einde van dat jaar zou aantreden. Daarbij kwam nog dat in andere steden, en Amsterdam in het bijzonder, de omwenteling over het algemeen een stuk minder georganiseerd verliep en Den Haag daardoor op politiek-bestuurlijk gebied een voorsprong had op de hoofdstad van het land. Alleen al om praktische redenen was het dus aantrekkelijk om het complex zijn functie als politiek bestuurscentrum terug te geven.

Nog belangrijker dan deze praktische waarde was echter de symbolische betekenis van de terugkeer naar het Binnenhof. Dat de regering het complex in 1808 had verlaten en zich in Amsterdam had gevestigd, betekende namelijk niet dat het Binnenhof elke politieke waarde verloren had. Integendeel, juist door het verlaten van Den Haag had de plek een nieuwe dimensie gekregen. Het was nu een plaats van herinnering: een plek die de nagedachtenis levend hield aan de politiek van vóór de Franse overheersing, toen de stadhouder en de gewestelijke overheden het nog voor het zeggen hadden. Vooral voor tegenstanders van het Franse bewind en aanhangers van de stadhouderlijke familie moet Den Haag daarom een speciale betekenis hebben gehad. Sinds het einde van de Republiek was het Binnenhof voor hen een plek geworden van politiek en historisch belang, nauw verbonden met de Oranjes en de onafhankelijkheid van de verenigde gewesten.

Toen in november 1813 op verschillende plaatsen in het land anti-Franse opstanden uitbraken en de prins van Oranje vervolgens nota bene in Sche-

veningen voet aan wal zette, bleek deze symbolische betekenis van het Binnenhof zwaarder te wegen dan de argumenten die vijf jaar eerder de verhuizing van de regering hadden gerechtvaardigd en kon het nieuwe regime zonder grote problemen in de oude Hofstad plaatsnemen. Eigenlijk de enigen die de terugkeer naar Den Haag kritisch gadesloegen, waren de vertegenwoordigers van de Engelse regering. Volgens hen zou de prins namelijk te gemakkelijk zijn gezag kunnen verliezen, mocht hij de bevolking van de grootste stad van het land niet aan zich weten te binden. Zij zetten Willem daarom onder druk om Amsterdam toch vooral als residentie te behouden en vanuit het Paleis op de Dam het land te regeren.

Dat het herstel van Den Haag als regeringszetel het gezag van de nieuwe regering ook kon versterken, zagen de Engelsen daarbij over het hoofd. Voor Willem I en Van Hogendorp was echter dit gegeven een belangrijke beweegreden om naar het Binnenhof en de paleizen van Den Haag terug te keren. Getuige de nadruk die bijvoorbeeld tijdens de eerste zitting van de nieuwe Staten-Generaal werd gelegd op de politieke continuïteit op die plek, was het Binnenhof voor hen nog altijd dé plaats waar de politieke macht in de Nederlanden zetelde. Door bijeen te komen op de plaats waar eerdere politieke organen ook vergaderd hadden, suggereerden zij een voortzetting van het oude bestuur en legitimeerden zij het gezag van de nieuwe regering. Of anders gezegd, de huisvesting van de belangrijkste overheidsinstellingen op het Binnenhof droeg bij aan het beeld dat het nieuwe landsbestuur de natuurlijke opvolger was van eerdere regimes. Of dit nu het bewind van stadhouder Willem V in de late achttiende eeuw was, dat van de Hollandse regenten in het stadhouderloze tijdperk, het revolutionaire regime ten tijde van de Bataafse Republiek of zelfs de regering van de Bourgondische vorsten in de late Middeleeuwen, maakte in dit geval niet zoveel uit. Het Binnenhof was eeuwenlang het belangrijkste bestuurscentrum van het land geweest en dus reeds in het begin van de negentiende eeuw een plek met een duidelijk gevestigde traditie: dit was de plek waar het landsbestuur altijd had gezeteld en ook in de toekomst hoorde te zetelen.

Tijdens de Restauratie speelde herinnering kortom een cruciale rol in de keuze om het landsbestuur opnieuw in Den Haag te vestigen. Reeds eind 1813 gold de plek als een plaats van herinnering, een plek die zijn aantrekkingskracht in de eerste plaats ontleende aan de gebeurtenissen die daar in het verleden hadden plaatsgevonden.¹²⁷ Zoals in de Middeleeuwen de koningen van het Heilige Roomse Rijk naar de verlaten heuvels van Rome trokken om hun heerschappij kracht bij te zetten, zo onderstreepte de rege-

ring onder Willem I haar macht door weer terug te keren naar de verlaten gebouwen van het Binnenhof.¹²⁸ De slechte staat waarin de gebouwen zich bevonden, de weinig majestueuze uitstraling van het complex en de in sociaal-geografisch opzicht ongunstige ligging van Den Haag waren in dit licht van ondergeschikt belang. Het ging in de eerste plaats om de symbolische betekenis die de plek vanwege zijn verleden had gekregen.

Dat die betekenis in het geval van Den Haag vooral het resultaat was van een lange bestuurlijke traditie en niet zozeer van de herinnering aan een specifiek moment uit het verleden, had verder het voordeel dat binnen de muren van het Binnenhof nogal pragmatisch met de huisvesting kon worden omgegaan. Zo konden nieuwe bestuursorganen eenvoudig de plek innemen van oudere instellingen met een geheel ander karakter en hoefde men niet terug te vallen op één specifieke periode uit de geschiedenis. Werden de Staten-Generaal in 1814 nog geheel ondergebracht in het kwartier van de Generaliteit, een jaar later kon het parlement even gemakkelijk in de traditie van de Nationale Vergadering van 1796 worden geplaatst. Ook met de huisvesting van de verschillende departementen die geen historische voorgangers kenden, werd tamelijk pragmatisch omgesprongen. Zij kwamen veelal terecht in panden die op dat moment toevallig leegstonden en verhuisden bovendien in de beginjaren van het Koninkrijk nog wel eens. Zolang de ruimten zich echter in de nabijheid van het Binnenhof bevonden en aldus de suggestie van bestuurlijke continuïteit werd gewaarborgd, waren de exacte locaties van de ministeries minder belangrijk.

De gedachte dat bij de herinrichting van het politieke toneel de erfenis van het verleden in eerste instantie zwaarder woog dan bepaalde sociaal-geografische factoren, kan verder eveneens verklaren waarom in 1815 niet gekozen werd voor één hoofdstad, maar voor een op het eerste gezicht vreemde constructie met twee regeringszetels zonder duidelijke hoofdstad. Ook Brussel kende immers een rijke bestuurlijke traditie, die niet onderdeel was voor zijn Haagse tegenhanger. Voor de inwoners van de Zuidelijke Nederlanden had de stad uitstraling als plaats van gezag. Dat Willem I zich hier ook in het geval van Brussel goed van bewust was, bleek uit diens bouwactiviteiten op en om de historische Coudenberg, waar hij het oude machtscentrum van de Bourgondische en Habsburgse vorsten nieuw leven inblies. Daarnaast gaf hij ook bij publieke optredens blijk van historisch besef. Zo refereerde hij onder meer bij de eerste opening van de verenigde vergadering der Staten-Generaal in Brussel verschillende keren aan het feit dat hij nu op dezelfde plaats zat waar eerder keizer Karel V begin zestiende eeuw de

Staten-Generaal der Nederlanden had voorgezeten.¹²⁹ Dat Willem I in de ogen van de bevolking van de Zuidelijke Nederlanden vervolgens eerder een Filips II zou zijn dan een Karel V en uitgerekend Brussel het epicentrum van de Belgische Opstand zou worden, deed geen afbreuk aan de betekenis die de stad voor de Belgische politiek in de jaren daarop zou hebben. De nieuwe regering onder Leopold I wijzigde nagenoeg niets aan de huisvesting van haar politieke instellingen en maakte op vrijwel dezelfde wijze gebruik van het verleden van de stad als haar Groot-Nederlandse voorganger. De verwijzing naar het belang van de stad ten tijde van Karel V zou vele jaren later overigens opnieuw worden gebruikt om de positie van Brussel als tooneel van de Europese politiek te legitimeren.

Voor Den Haag waren de keuzes van de jaren 1813-1815 van blijvende betekenis. Hoewel met het verlies van België en de groeiende ontevredenheid over de Grondwet het politieke bestel van de Restauratie danig onder druk kwam te staan, zou aan de locatie van regering en parlement nooit meer getwijfeld worden.¹³⁰ Terugverhuizing naar Amsterdam is nooit meer serieus overwogen, ook niet nadat de Zuidelijke Nederlanden zich hadden afgescheiden en de situatie dus weer grotendeels vergelijkbaar was met die onder Lodewijk Napoleon. Blijkbaar was Den Haag een kwarteeuw na de komst van de Franse koning alweer dermate met zijn politieke functie verbonden dat de mogelijkheid om ergens anders te zetelen geen onderwerp van discussie meer was. In de jaren die volgden zou dan ook niet zozeer meer over de plaats van regering en parlement worden gesproken, maar veeleer over de uitstraling, vorm en invulling die de plek zou moeten hebben. Ook in deze gevallen zou het verleden van het Binnenhof weer een belangrijke rol spelen, zij het op een heel andere en explicietere manier.