

# ‘t voornaamste onderwerp in Holland’<sup>1</sup>

## De betekenis van koning Lodewijk Napoleon voor de nationale waterstaatszorg (1806-1810)

TOON BOSCH

### Introductie

Wie nog onderwijs in de vaderlandse geschiedenis heeft genoten, kent hem vermoedelijk als een zielige koning, een zwakke vorst, ongelukkig getrouwd, aangetast door lichamelijke kwalen en verteerd door heimwee naar zijn vaderland. Een marionet van zijn machtige broer, de Franse keizer Napoleon Bonaparte, die hem omwille van zijn Europese machts-politiek vier jaar lang de troon bezorgde van het door hem geconstrueerde koninkrijk Holland. Een koningschap dat, evenals de Bataafs-Franse periode als geheel (1795-1813), sindsdien door vooraanstaande historici als een schandvlek op het blazoën van de natie werd beschouwd. Deze opstelling – niet gespeend van amnesie en zelfs minachting – leidde tot een al te eenzijdige beeldvorming van de Patriottenbeweging en de daaropvolgende Bataafs-Franse periode. Na de Tweede Wereldoorlog doorbrak de Utrechtse historicus Pieter Geyl deze ban, en mede dankzij nieuw onderzoek wordt genuanceerder geoordeeld over deze revolutionaire, ‘vergeten of overgeslagen’ periode in de vaderlandse geschiedenis.<sup>2</sup>

Van deze revisie profiteert de laatste jaren ook het koningschap van Lodewijk Napoleon. Op basis van publicaties die vorig jaar verschenen ter gelegenheid van zijn bicentenaire lijkt thans sprake te zijn van een herwaardering in positieve zin van de betekenis van zijn koningschap voor de ontwikkeling van de Nederlandse natiestaat.<sup>3</sup> Waterstaatshistoricus Gerard van de Ven sloot zich onlangs bij deze trend in de beeldvorming aan. Hij kwalificeert het waterstaatsbeleid van Lodewijk Napoleon als ‘doeltreffend’. Hij baseerde zich daarbij op het belang dat de vorst toekende aan het advies van experts, op zijn medeleven en zorg voor de slachtoffers van overstromingsrampen en het belang dat de koning ‘hechttte (...) aan de waterstaatswerken die tijdens zijn regering in Holland tot stand waren gekomen’.<sup>4</sup>

Van de Ven zegt daarmee geen woord te veel. Toch heeft deze conclusie een beperkte zeggingskracht, omdat de eraan ten grondslag liggende argumentatie stoelt op een relatief smalle basis die zich vooral beperkt tot het koninklijk optreden bij de watersnoodramp van 1809 en de totstandkoming van de Dijkwet van 1810. Zodoende wordt ook de vraag welke betekenis de overgang naar een monarchale staatsvorm heeft gehad voor de ontwikkeling van nationaal, centraal waterstaatsbestuur in de context van staats- en natievorming meer impliciet dan expliciet beantwoord. In dit artikel, deels te beschouwen als een aanvulling op de genoemde, mooie bijdrage van Van de Ven, stellen we vragen over de inhoud en de aard van het waterstaatsbeleid van Lodewijk Napoleon en de betekenis daarvan voor staats- en natievorming tijdens het Koninkrijk Holland.<sup>5</sup> Vervolgens bezien we hoe deze antwoorden zich verhouden tot enkele recente visies op het koningschap van Lodewijk Napoleon die onlangs werden gepubliceerd in een aan het Koninkrijk Holland gewijd themanummer van het tijdschrift *De Negentiende Eeuw*.<sup>6</sup>

### Moeizame centralisering

Aan de vooravond van de komst van Lodewijk Napoleon als koning van Holland bevond de omstreden ontwikkeling van nationaal waterstaatsbestuur zich in een hernieuwde

Tijdschrift voor  
Waterstaatsgeschiedenis  
16 (2007) 108-118

<sup>1</sup> Lodewijk Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken en aanmerkingen over het bestuur van Holland*, 3 (Amsterdam 1820), 47.

<sup>2</sup> E.O.G. Haitsma Mulier, ‘De geschiedschrijving over Patriottentijd en de Bataafse Tijd’, in: W.W. Mijnhardt (red.), *Kantelend geschiedbeeld. Nederlandse historiografie sinds 1945* (Utrecht/Antwerpen 1983), 206-227; redactioneel in: *De Negentiende Eeuw. Documentatieblad van de werkgroep 19<sup>e</sup> eeuw. Themanummer het Koninkrijk Holland (1806-1810)* 30 (2006) 3-4, 129-130.

<sup>3</sup> Zie P.J. Rietbergen, *Lodewijk Napoleon. Nederlands eerste koning 1806-1810* (Amersfoort/Brugge 2006), passim; J. Amsenga, G. Dekkers, ‘Lodewijk Napoleon. De man die van Nederland een koninkrijk maakte’, *Historisch Nieuwsblad* (februari 2006), 24-29. In deze aflevering van het *Historisch Nieuwsblad* wordt amper aandacht geschonken aan de betekenis van Lodewijk Napoleon voor de waterstaatszorg. In *Geschiedenis Magazine* (april 2006) (Themanummer *Lodewijk Napoleon en het ontstaan van het Koninkrijk Holland*) is dat evenmin het geval. Publicaties waarin recentelijk expliciet aandacht aan dit onderdeel van het bewind van Lodewijk Napoleon wordt besteed zijn het recent verschenen: G.P. van de Ven, ‘Lodewijk Napoleon en de Waterstaat’, in: J. Hallebeek en A.J.B. Schirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-*

Afb. 1. Lodewijk Napoleon op een schilderij van Charles Howard Hodges.



1810) (Hilversum 2006), 125-146 en, beknopt: P.W. Klein, 1000 jaar vaderlandse geschiedenis in vogelvlucht (Amsterdam 2004), 141-145. Summier ook in Rietbergen, Lodewijk Napoleon, 87-88. In mijn dissertatie: A. Bosch, *Om de macht over het water. De nationale waterstaatsdienst tussen staat en samenleving 1798-1849* (Zaltbommel 2000) ben ik op de pagina's 57-62, 69-89, 91-107 uitvoerig ingegaan op verschillende onderdelen van het waterstaatsbeleid in het Koninkrijk Holland. Daarnaast verwijzen we naar G.P. van de Ven, 'Jan Blanken en de Waterstaat', in: *De physique existentie dezes lands. Jan Blanken Inspecteur Generaal van de Waterstaat (1755-1838)* (Beetsterzwaag 1987), 57-93 en het deels verouderde artikel van S.J. Fockema Andreae, 'Centraal waterstaatsbestuur in Nederland', in: *Publicaties van het Genootschap voor Napoleontische studies* (Den Haag 1951) 27-36.

4 Van de Ven, 'Lodewijk Napoleon en de Waterstaat', 146.

5 Dit artikel werd medio 2006 voltooid en op verzoek van de redactie van dit tijdschrift geactualiseerd. Voorts dank ik mijn collega drs. Herman Simissen voor zijn commentaar.

6 *De Negentiende eeuw. Documentatieblad Werkgroep 19<sup>e</sup> eeuw* 30 (2006) 3-4 en passim.

7 Algemene gegevens met betrekking tot de waterstaatkundige ontwikkelingen in de Bataafs-Franse periode zijn, tenzij anders geannoteerd, ontleend aan A. Bosch en W. van der Ham, *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998* (Zaltbommel 1998), 38-40 en Bosch, *Om de macht over het water*, 57-62, 69-89, 91-107.

8 Brief J. Blanken aan P. Lorentz d.d. 17-01-1803 (Nationaal Archief Den Haag, inspecteurs en de commissies van waterstaat voor 1850, inv. nr. 220 (brievenboek J. Blanken)).

centralisatiefase.<sup>7</sup> In de jaren daarvoor was de radicale centralisering van de waterstaatszorg, zoals beoogd in de Grondwet van 1798, amper drie jaar na de inwerkingtreding daarvan in de Grondwet van 1801 afgezwakt ten faveure van een variant waarin de provincies, zij het onder oppertoezicht van de rijksoverheid, in hun vroegere rechten werden hersteld. Vanaf dat moment controleerden de provincies weer de waterschappen en waren zij verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van een aantal waterstaatswerken. Terstond ontbrandde een strijd tussen Rijk en provincies omtrent de vraag wie precies voor welke werken verantwoordelijk was. Twee jaar later lag een lijst ter tafel van nationale werken plus een bestuurlijk model voor het beheer daarvan dat werd toevertrouwd aan 'commissies van superintendentie' voor de zeearmen en voor de hoofdrijvers. Provinciale afgevaardigden waren in beide commissies oververtegenwoordigd en versterkten zo hun greep op de waterstaatszorg en op de in 1798 opgerichte nationale waterstaatsdienst.

De armslag van het corps waterstaatsingenieurs werd door deze succesvolle decentrale reactie inderdaad fors beperkt. Niet alleen verloor het corps zijn pas verworven invloed op de provinciale waterstaatszorg, maar ook – en vermoedelijk was dat pijnlijker – werden de hooggespannen verwachtingen en de ambities van de eerste generatie waterstaatsingenieurs ernstig gefrustreerd. Zeker nu zij hun ideaal van een sterke nationale waterstaatszorg, waarvan zij zich zelf als de spil beschouwden, teloor zagen gaan ten gunste van een 'verderfelijk foederalisme', zoals inspecteur-generaal C. Brunings het omschreef. En Jan Blanken, op dat moment inspecteur, ontving '(...) dagelijks klaagliederen over het onzekere waar in ieder mensch ten aanzien van zijn directie bij den waterstaat zich in bevindt'.<sup>8</sup>

De waterstaatsdienst leerde zo min of meer hardhandig dat zijn inzet en maatschappelijke positie niet door de waterstaatsagenda maar vooral door de politieke krachtsverhoudingen – in casu de strijd tussen voor- en tegenstanders van een centrale dan wel decentrale bestuursvorm in nauwe samenhang met de politieke dynamiek in Frankrijk – werd bepaald.

In 1805 kregen centralistische tendensen opnieuw de wind in de zeilen met de aanstelling van een eenhoofdige staatsgezag in de persoon van R.J. Schimmelpenninck. Deze ‘alleenheerser’ verstevigde de greep van de centrale overheid op het waterstaatsbestuur ten koste van de provinciale invloed. De controle op de waterschappen liet hij echter over aan het provinciale waterstaatsbestuur. Een slimme zet, want de nationalisering van de waterstaatszorg en de daarmee samenhangende staatsbemoeienis met de waterschappen stuitte van meet af aan op weerstand. Omdat de staat voor het beheer van de binnenlandse waterstaat volkomen afhankelijk was van de medewerking van de waterschappen, kon deze spanning eenvoudigweg niet verder oplopen door hen wederom onder direct staats-toezicht te stellen. Daarmee tekenden zich de contouren af van een Hollandse variant van centraal waterstaatsbestuur, waarin naast de staat ook andere actoren actief waren. Voorstanders van een krachtige rol van de staat in het waterstaatsbestuur, waartoe we ook Lodewijk Napoleon kunnen rekenen, wezen deze in hun ogen ambivalente en inefficiënte oplossing van de hand.

## Eenheid en eenparigheid

Zodoende sprak Lodewijk Napoleon vanaf zijn benoeming als koning van Holland in juni 1806 herhaaldelijk zijn verbazing en onbegrip uit over de in zijn ogen halfslachtige bestuurlijke organisatie van de waterstaatszorg in zijn koninkrijk:

(...) De waterstaat is het voornaamste onderwerp in Holland. Het is het allernoodzakelijkste, om het land, zoveel als de menselijke voorzigtigheid vermag, te verzekeren tegen de woede der zee en bovenal tegen de gevaren, waarmede de rivieren het bedreigen en te dezen een algemeen stelsel aan te nemen hetgeen altijd in Holland ontbroken heeft.<sup>9</sup>

Met deze uitspraak profileerde hij zich van meet af aan als een voorstander van een gecentraliseerde waterstaatszorg, waarin de staat een prominente rol was toebedacht. Daarin was geen plaats voor individualisme en traditionalisme. Dat moest wijken voor een ‘algemeen systema’ oftewel een eenduidige aanpak van de grote waterstaatkundige problemen in combinatie met een sterk gecentraliseerd waterstaatsbestuur. Daarbij wees de vorst nadrukkelijk op de inzet en waarde van de niet onomstreden nationale waterstaatsdienst.

Hoe serieus de vorst deze kwestie oppakte, bleek enkele maanden later toen hij onder het motto ‘eenheid en eenparigheid’ een algehele reorganisatie van het openbaar bestuur in gang zette. Vanaf dat moment werd het waterstaatsbestuur inclusief de nationale waterstaatsdienst gereorganiseerd, waarbij de koning een volledige verfransing van zowel het waterstaatsbestuur als de uitvoering van de waterstaatszorg voor ogen stond. Dat laatste was vanwege zeer afwijkende fysisch-geografische en waterstaatkundige condities in Holland onmogelijk, aldus het oordeel van een koninklijke adviescommissie waarin onder meer de medicus, waterbouwkundige en *aide de camp* van de vorst C.R.T. Krayenhoff en de latere minister van Binnenlandse Zaken A.P. Twent van Raaphorst zitting hadden. Ook zag men weinig in de door de koning beoogde eenhoofdige leiding van de waterstaatsdienst. Gelet op de complexiteit van de waterstaatszorg was het beter daarvoor twee inspecteurs-generaal aan te stellen. Dat advies sloeg de koning in de wind en hij benoemde de getalenteerde waterbouwkundige F.W. Conrad tot hoofd van de waterstaatsdienst in de rang van inspecteur-generaal. Het waterstaatsbestuur kwam in handen van een politiek verantwoordelijke directeur-generaal ‘van de dijken, wegen en bruggen’ met assistentie van enkele leden van een permanente raad, aangevuld met enkele medewerkers van de waterstaatsdienst, onder wie de inspecteur-generaal van de dienst zelf. Feitelijk nam Lodewijk hier het Franse model voor het waterstaatsbestuur over, al bleef de positie van het waterstaatsbestuur binnen het overheidsapparaat onduidelijk. Tijdens het bewind van

<sup>9</sup> Lodewijk Napoleon Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken*, 3 (Amsterdam 1820), 47.

Schimmelpenninck maakte het waterstaatsbestuur deel uit van het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar het werd daar in januari 1807 aan onttrokken. Omdat de oprichting van een eigen ministerie van Waterstaat achterwege bleef, leidde deze tak van het overheidsbestuur vooralsnog een 'zwevend' bestaan. Na de benoeming van A.P. Twent van Raaphorst tot waarnemend minister van Binnenlandse Zaken in december 1808 keerde het waterstaatsbestuur op dit ministerie terug. Daarmee was de weg vrijgemaakt voor het laatste onderdeel van 's konings hervormingsijver, de reorganisatie van de nationale waterstaatsdienst.

## 'Bekwame en werkzame lieden'

Over de inzet van de nationale waterstaatsdienst was Lodewijk Napoleon verre van tevreden. De hoofdingenieurs, door hem omschreven als 'bekwame en werkzame lieden', werden onvoldoende bij de voorbereiding en uitvoering van werken betrokken en verdedden hun tijd met 'administratieve (...) bezigheden', aldus de koning.<sup>10</sup> De 'finale organisatie' die het efficiënter functioneren van de dienst beoogde, was in de praktijk veel minder ingrijpend dan het voornemen suggereerde. De koning continueerde op hoofdlijnen de situatie zoals die sedert 1803 was vastgelegd. Aan het hoofd van de dienst stond een inspecteur-generaal die leiding gaf aan inspecteurs. Deze beheerden elk een eigen district en gaven op hun beurt leiding aan lager waterstaatspersoneel dat, afdalend in de hiërarchie, bestond uit landmeters, opzichters, krib- en werkbazen en een enkele administrateur. Niettemin introduceerde de koning ook enkele veranderingen. Zo herstelde hij het principe van eenhoofdige leiding dat na de dood van de eerste inspecteur-generaal Christiaan Brunings in 1805 was losgelaten. Deze verandering was echter van korte duur, want na de dood van F.W. Conrad in februari 1808 werden de waterstaatsingenieurs A.F. Goudriaan en J. Blanken beiden tot inspecteur-generaal benoemd. Waarom de vorst zijn eerdere principe in deze losliet is niet duidelijk. Vermoedelijk zag hij nu wel in dat de complexiteit en kwaliteit van de waterstaatszorg een tweehoofdige leiding rechtvaardigden. Dat zal ook de reden zijn geweest om het aantal waterstaatsdistricten van acht naar twaalf uit te breiden.

Een echte vernieuwing betrof de oprichting van de Algemene Dienst, een specialistisch dienstonderdeel binnen de Waterstaatsdienst dat werd belast met het voorbereiden van nieuwe werken en het daartoe vereiste waterloopkundige, landmeetkundige en geodetische vooronderzoek. Daarnaast verrichtte het personeel van dit dienstonderdeel hand- en spandiensten in bijzondere situaties. Dit gebeurde onder meer bij de landelijke dijkbewaking, de verbetering van de drinkwatervoorziening van Amsterdam en de experimenten met het loszagen van ijsvloeren op de rivieren. In korte tijd groeide de Algemene Dienst uit tot een kenniscentrum waar ook andere geledingen binnen de waterstaatsdienst van profiteerden. Deze ontwikkeling paste in het streven van Lodewijk Napoleon om de waterstaatkundige kennisontwikkeling actief te bevorderen. Hij voerde hiermee een beleid dat nauw verwant was aan de manier waarop de Franse staat in algemene zin de kennisontwikkeling op civiel-technisch en wetenschappelijk gebied stimuleerde en organiseerde.

Ook de Franse waterstaatsdienst, de in 1716 opgerichte *Service des Ponts et des Chaussées*, bezat dienstonderdelen die belast waren met planning en praktisch en theoretisch gericht (voor)onderzoek. Deze taken werden daar uitgevoerd door gerenommeerde ingenieurs en wiskundigen die ook actief waren op andere fora in de kennisomgeving van de ingenieurswetenschappen, zoals het militaire en civiel technisch onderwijs, en binnen de Academie van Wetenschappen.

Ook die lijn trok Lodewijk Napoleon in zijn koninkrijk door met de oprichting van het Koninklijk Instituut van Wetenschappen, Letteren en Schoone Kunsten. De leden daarvan werden op grond van hun wetenschappelijke specialismen in vier klassen onderverdeeld. In de eerste klasse van dit instituut, die van Wis- en Natuurkunde, bogen promi-

<sup>10</sup> Lodewijk Napoleon Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken*, 1 (Amsterdam 1820), 158-160.



Afb. 2. Portret van Jan Blanken uit 1936, nadat hij zijn waterstaatsloopbaan had beëindigd (uit: A. Bosch en W. van der Ham, *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998* (Zaltbommel 1998), 47).



Afb. 3. Portret van A.F. Goudriaan uit 1829 (uit: A. Bosch en W. van der Ham, *Twee eeuwen Rijkswaterstaat 1798-1998* (Zaltbommel 1998), 47).

nente wetenschappers als de natuur- en wiskundige H. Aeneae, de alom tegenwoordige C.R.T. Krayenhoff en de internationaal bekende wiskundige en astronoom J.H. van Swinden zich op verzoek van de koning over waterbouwkundige vraagstukken. Onder meer in dat kader wisselden zij onderzoekservaringen uit en bediscussieerden actuele (inter)nationale wetenschappelijke vraagstukken. Ook de beide inspecteurs-generaal van de waterstaatsdienst namen aan deze debatten deel en presenteerden bijvoorbeeld, zoals Goudriaan, lezingen over sluisbouw en rivierverbetering. Deze lezingen werden gepubliceerd in de *Verhandelingen van het Instituut*. Lodewijk Napoleon maakte regelmatig gebruik van de expertise van de Academieleden, die trouwens ook ongevraagd mochten adviseren. Meestal betrof dat waterbouwkundige of daaraan verwante vraagstukken. Zo bespraken zij ook het koninklijke voornemen om de Franse *Ecole Polytechnique*, een tweejarige technische basisopleiding voor officieren en waterbouwkundigen, in te voeren. Dat plan werd overigens afgewezen. Aan opleidingscapaciteit ontbrak het niet. En bovendien vond de adviescommissie dat de opleiding van Franse waterbouwkundigen zich kenmerkte door een te eenzijdige theoretische benadering. Nederlandse waterbouwkundigen zag men het liefst op jonge leeftijd al in aanraking komen met de praktijk van de waterbouwkunde. Alleen zo konden deze aspiranten zich de noodzakelijke *esprit de observateur* – een mix van ervaring en intuïtie – eigen maken.<sup>11</sup> Daarmee was de oprichting van een Nederlandse variant van de *Ecole Polytechnique* van de baan. Aspirant-waterstaatsingenieurs die toch een formele opleiding ambieerden, bleven dus aangewezen op de in 1805 opgerichte Algemeene Theoretische en Praktische School voor Genie, Waterstaat en Artillerie te Amersfoort. Vanaf 1809 nam de Koninklijke Militaire Academie te Den Haag deze rol over.<sup>12</sup> Zo bleek opnieuw dat koning Lodewijk zijn adviseurs serieus nam. Het imago van de politiek en maatschappelijke kwetsbare positie van de waterstaatsdienst was daar beslist bij gebaat. Dat imago won verder aan kracht doordat de koning de top van de waterstaatsdienst meer beleidsinvloed in het waterstaatsbeheer toekende dan voorheen het geval was. Voorts verstevigde hij de maatschappelijke positie van de waterstaatsdienst door een personele uitbreiding in alle geledingen van de dienst en de invoering van een dienstuniform voor de hogere functionarissen. In de toenmalige standenmaatschappij met zijn gevoeligheid voor autoriteit en symboliek waren dat krachtige, statusverhogende maatre-

<sup>11</sup> J.A.M.M. Janssen, *Op weg naar Breda. De opleiding van Nederlandse officieren voor het Nederlandse leger tot aan de oprichting van de Koninklijke Academie in 1828* ('s-Gravenhage 1989), 249.

<sup>12</sup> Janssen, *Op weg naar Breda*, 182; G.P.J. Verbong, 'De uitgangssituatie', in: H.W. Lintsen e.a. (red.), *Geschiedenis van de techniek in Nederland in de 19<sup>de</sup> eeuw. De wording van een moderne samenleving, deel V Techniek Beroep en Praktijk* (Zutphen 1994) 26-28; Bosch, *Om de macht over het water*, 86-87.

gelen ter ondersteuning van de nationalisering van de waterstaatszorg in het algemeen en van het moreel en het aanzien van de omstreden dienst in het bijzonder.

Naast deze mentale steun werd het aanzien van de waterstaatsdienst ook versterkt door de handhaving en uitbreiding van het beleidsinstrumentarium waarmee de organisatie het centrale waterstaatsbeleid moest uitvoeren. Belangrijke juridisch-bestuurlijke componenten daarvan – bijvoorbeeld de bevoegdheid tot uitoefening van oppertoezicht door de staat, de instructies voor de minister en het *Algemeen Rivier- of Waterregt* – bestonden reeds voor de komst van Lodewijk Napoleon. Dat gold ook voor de lijst van nationale waterstaatswerken, maar deze werd tijdens het bewind van Lodewijk Napoleon uitgebreid. Innovaties zien we terug in het *Algemeen Reglement van Voorzorg* en de invoering van de Dijkwet van 1810, waar we nog nader op ingaan.

De financiële kant van het beleidsinstrumentarium kreeg door toedoen van de vorst gedurende enkele jaren belangrijke impulsen. Onder invloed van de hernieuwde centralisering vertoonden de uitgaven voor de waterstaatszorg op de rijksbegroting vanaf 1806 weer een stijgende lijn. De waterstaatsbegroting over 1807 en 1808 laat zelfs meer dan een verdubbeling zien ten opzichte van het eerste regeringsjaar van de vorst. In 1809 zakte de begroting vanwege de algemene financiële malaise weer even hard in.<sup>13</sup> Opmerkelijk was de stijging van het aantal renteloze voorschotten en subsidies tijdens het bewind van Lodewijk Napoleon. Vanaf 1799 beschikte de regering daartoe over een post voor onvoorziene gebeurtenissen en rampen op de waterstaatsbegroting. Tijdens het bewind van Lodewijk Napoleon werden deze subsidies op veel ruimere schaal dan voorheen gebruikt om het centrale waterstaatsbeleid op lokaal en regionaal niveau gestalte te geven. Van de Ven berekende dat in 1808 een vijfde deel van de totale waterstaatsbegroting werd besteed aan subsidies voor dijkverbetering.<sup>14</sup> Op de keper beschouwd continueerde de vorst daarmee een praktijk uit de waterstaatszorg van het Ancien Régime waarin de provinciebesturen, vooral in uitzonderingssituaties, subsidies verleenden. De waterbouwkundige kennis waarover de waterstaatsdienst kon beschikken kreeg tenslotte vooral op Franse leest geschoeide impulsen, waaronder formele scholing van waterbouwkundigen, de doelbewuste inschakeling van externe experts en de oprichting van een speciale afdeling binnen de waterstaatsdienst voor onderzoek en kennisverwerving.

## De ‘physique gesteldheid’ van de natie

In december 1806 zette Lodewijk Napoleon in een koninklijke ‘boodschap’ aan het parlement zijn beleidsvoornemens op waterstaatkundig gebied uiteen.<sup>15</sup> Het betrof hier deels de continuering van reeds eerder in gang gezette werken, zoals de aanleg van een kanaal bij Katwijk met uitwateringssluizen, de droogmaking van de Nieuwkoopse plassen, de verzwaring van de Slaperdijk bij Amsterdam en de afbouw van enkele straatwegen. Daarnaast betoonde de koning zich bezorgd over de fysieke veiligheid van de natie. In dat verband noemde hij de problematiek van de grote veenmeren nabij Amsterdam en Rotterdam.

De meeste aandacht ging uit naar het woeste stroomgedrag van de Rijn en zijn stroomtakken dat, in samenhang met ijsstoppen, vrijwel jaarlijks tot overstromingsrampen leidde. Vanaf de eerste decennia van de achttiende eeuw had men incidentele pogingen ondernomen in deze situatie verandering te brengen, maar desondanks verslechterde de situatie zo dramatisch dat tijdgenoten zelfs meenden dat het voortbestaan van het land op het spel stond. De beteugeling van de grote rivieren was dan ook op het eind van de achttiende eeuw een van de grootste, zo niet het grootste waterstaatkundige probleem waar de natie mee worstelde, zeker in de ogen van voorstanders van centrale waterstaatszorg. De invoering daarvan in 1798 impliceerde tevens de start van nationaal rivierbeheer, waarin de staat een hoofdrol speelde. Een ingewikkelde onderneming vanwege de complexiteit van de waterstaatkundige problematiek, het ontbreken van elementaire waterbouw-

<sup>13</sup> Bosch, *Om de macht over het water*, 64-65.

<sup>14</sup> Van de Ven, *Lodewijk Napoleon en de waterstaat*, 132.

<sup>15</sup> Zie voor een overzicht van plannen, beleidsvoornemens en openbare werken op infrastructurele en waterstaatkundig gebied tijdens de regering van Lodewijk Napoleon: Lodewijk Napoleon Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken*, 3 (Amsterdam 1820), 307 e.v.

kundige kennis op bijvoorbeeld het domein van de regulering en normalisering van grote rivieren, van financiële middelen en het instabiele politieke klimaat in de Bataafs-Franse tijd dat in bepaalde jaren de ambities van de staat op dit domein bemoeilijkte en daadwerkelijke verbetering vertraagde. Ondanks deze tegenwind kwam in deze turbulente jaren de professionalisering van rivierbeheer op nationale schaal van de grond. Sedert 1798 reserveerde men jaarlijks een post op de staatsbegroting voor rivierbeheer, kwam er een landelijk dijkbewakingsstelsel (de bijzondere riviercorrespondentie) van de grond, bereidden waterstaatsingenieurs de invoering van een landelijk uniform stelsel van (rivier)peilbeheer voor en werd het door Christiaan Brunings ontworpen *Algemeen Rivier- of Waterregt* in 1806 bekrachtigd. Dat bevatte een aantal gedragsregels ten aanzien van beplanting, bebouwing en bekribbing in en langs de rivieren. Het was een van de eerste juridische instrumenten met behulp waarvan rivierbeheer op nationale schaal kon worden gerealiseerd. Lodewijk Napoleon begreep al snel na zijn aantreden dat een gecoördineerde aanpak van de rivierenproblematiek, naast technische en financiële middelen, ook een mentale ommezwaai vereiste. Tijdens zijn gehele regeerperiode zette hij zich op verschillende manieren vol in voor deze zaak.

In de eerste twee jaar van zijn regering trachtte hij het parlement in koninklijke boodschappen en toespraken herhaaldelijk van de dringende noodzaak van grootschalig waterbouwkundig ingrijpen te overtuigen. Deze ingrepen moesten bovendien op een systematische wijze worden uitgevoerd en daarin school nu net de moeilijkheid volgens de vorst. Er ontbrak eenvoudigweg 'een algemeen stelsel', hetgeen hij weet aan conservatieve waterbouwkundigen en een bevolking die zich in de waterstaatszorg door de praktijk van de voorvaders liet leiden.<sup>16</sup> Die mentaliteit moest worden doorbroken ten gunste van een dynamische, systematische aanpak. Maar wat bedoelde de vorst daarmee? Een groot-scheepse verbetering van de rivieren, met behulp van opruimacties in de uiterwaarden zoals de Rijnlandse landmeter Cornelis van Velsen al in de tweede helft van de achttiende eeuw voorstelde? Of ging hij een stap verder en schaarde hij zich achter de opvattingen van inspecteur-generaal Christiaan Brunings? Deze ontwikkelde in 1804 op verzoek van het Staatsbewind plannen voor rivierverbetering waarin hij een stap verder ging dan opruimacties en visionair sprak over de 'herscheping' van rivieren.<sup>17</sup> In de toenmalige verhoudingen waren dat revolutionaire plannen die nog in een embryonale staat verkeerden maar in de loop van de negentiende eeuw paradigmatische allure aannamen.

In het begin van de negentiende eeuw echter bleken afdammingen, bochtafsnijdingen en zelfs omleggen van rivieren politiek noch financieel haalbaar. Was dat niet het geval geweest, dan nog was deze utopische verbetering van de 'stroombanen' gestuit op het gebrek aan waterbouwkundige kennis over het stroomgedrag van de grote rivieren. De meeste waterbouwkundigen, onder wie Blanken en Goudriaan, zagen meer heil in een bekend recept: optimalisering van een evenwichtige verdeling van het Rijnwater over zijn stroomtakken in combinatie met de systematische aanleg van een aantal overlaten, permanente of incidenteel verlaagde dijkvakken waarover het water bij hoge rivierstanden naar lager gelegen gebieden kon worden afgeleid. Ook het *Comité Central du Waterstaat*, waarop we nog nader ingaan, adviseerde de koning in 1809 onder meer tot aanleg van overlaten. Omdat hij daarmee instemde, zouden we kunnen concluderen dat hij deze aanpak als het zo gewenste 'systema' van rivierverbetering beschouwde. Anderzijds speelde hij met de gedachte om dorpen in het riviereengebied op terpen te bouwen en de dijken te slechten. Het vrij stromende rivierwater zou dan overal slib afzetten en de grond vanzelf ophogen.<sup>18</sup> Kortom, het blijft ongewis welk 'systema' de koning voor ogen had.

In schril contrast met deze conceptuele tweeslachtigheid stond zijn krachtige handelwijze bij calamiteiten. Tijdens zijn regering deden zich twee ernstige overstromingsrampen voor. In de nacht van 14 op 15 januari 1808 richtte een stormvloed grote schade aan op de Zuid-Hollandse en Zeeuwse eilanden. Lodewijk Napoleon nam terstond maatregelen. Hij droeg zijn minister van Binnenlandse Zaken op een nationale collecte voor de getroffen bevolking te organiseren. De waterstaatsdienst kreeg opdracht de vernielde dijken te herstel-

16 Lodewijk Napoleon Bonaparte, *Geschiedkundige gedenkstukken*, 3, 47.

17 C. Brunings, *Consideratieën nopens de Algemene verbetering der hoofdrievieren binnen de Bataafsche Republiek* (Amsterdam 1804).

18 Zie Van de Ven, 'Lodewijk Napoleon en de Waterstaat', 138.

len waarvoor de staat omvangrijke subsidies verleende. Op 5 oktober 1808 stelde de koning zich ter plaatse van de waterstaatkundige situatie op de hoogte. Bij het zwaar getroffen Wolphaartsdijk inspecteerde hij de dijkwerken en overlegde met vooraanstaande Zeeuwse waterbouwkundigen.<sup>19</sup> Overigens had dit (tweede) koninklijk bezoek aan Zeeland ook te maken met de bestuurlijke problematiek van de Zeeuwse calamiteuse polders, waar men dringend behoefte had aan een uniforme wettelijke regeling. De bemoeienis van Lodewijk Napoleon heeft volgens de Vlaamse historicus B. Verelst de totstandkoming van het reglement op de calamiteuse polders bespoedigd.<sup>20</sup> Enkele maanden later was de koning opnieuw intensief betrokken bij calamiteitenbestrijding. Ditmaal in het rivierengebied, waar zich in januari 1809 de tot op heden grootste overstromingsramp in deze regio voltrok.

## De watersnoodramp van 1809

Vanaf 13 januari 1809 vernielden kruisende ijsmassa's de Waaldijken, waarop de Betuwe, de Tieler- en Bommelerwaard, het Land van Altena, de Vijfherenlanden en de Alblasserwaard overstroonden. Daarbij kwamen naar schatting 275 mensen om en werd enorme schade aan have en goed aangericht. Toen de volle omvang van deze catastrofe zich aftekende, bezocht de koning met minister Twent van Raaphorst in zijn gevolg het rampgebied. Juist op dat moment brak de dijklinie die de Alblasserwaard moest beschermen.

Het koninklijk optreden in deze crisis kenmerkte zich door een grote betrokkenheid bij het lot van de getroffen bevolking. Hoewel *Wahrheit* en *Dichtung* omtrent het koninklijk optreden in de berichtgeving dicht bij elkaar liggen, staat vast dat de vorst zich liet zien op de meest gevaarlijke plaatsen: de dijken bij Vuren, Dalem, Tiel en Gorinchem. Daar sprak hij de getroffen bevolking moed in en gaf, volgens de overlevering, persoonlijk leiding aan wanhopige pogingen om bedreigde dijkvakken te versterken. Voorts nam hij het initiatief tot succesvolle nationale inzamelings- en hulpacties en kondigde hij bij terugkeer in de residentie een nieuwe reorganisatie van het waterstaatsbestuur aan. De Permanente Raad werd opgeheven, evenals de functie van directeur-generaal van de waterstaat. Deze taak werd overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken. De bewindsman werd voortaan bijgestaan door het *Comité Central du Waterstaat*, een adviescommissie die geen administratieve en bestuurlijke verantwoording droeg maar zich uitsluitend als wetenschappelijke adviescommissie moest profileren.

Vrijwel alle leden behoorden tot de top van de wetenschappelijke en praktische waterbouwkunde. De meesten kenden elkaar uit andere circuits, zoals het voor de ontwikkeling van waterbouwkundige en hydraulische kennis zo belangrijke Bataafs Genootschap van Proefondervindelijke Wijsbegeerte, de Koninklijke Academie of uit andere koninklijke adviesraden. Namens de waterstaatsdienst waren Goudriaan, Arie Blanken, C.L. Brunings (een neef van de overleden inspecteur-generaal Christiaan Brunings), de Zeeuwse waterbouwkundige J.W. Raven en C. van Deelen, de chef van de Algemene Dienst, vertegenwoordigd. De Amsterdamse hoogleraar in de wis-, en natuurkunde Jean Henri van Swinden werd tot voorzitter benoemd en vormde samen met J.F. van Beeck Kalkoen het wetenschappelijke hart van de commissie. Als naaste vertrouweling van de vorst treffen we Krayenhoff ook hier aan. P. Lorentz, *chef de bureau* van de waterstaatsadministratie, fungeerde als secretaris en archivaris. Deze reorganisatie werd afgerond met de vorming van een afzonderlijk ministerie van Waterstaat onder leiding van Twent van Raaphorst. Een novum in de jonge geschiedenis van het centraal waterbestuur.

## Comité central du waterstaat

Deze in allerijl gevormde adviesraad kreeg twee opdrachten. De eerste betrof het opstellen van aanvullende maatregelen in het kader van preventie en rampenbestrijding. Op de

<sup>19</sup> Zie: [www.wolphaartsdijk.net](http://www.wolphaartsdijk.net)

<sup>20</sup> Zie B. Verelst, *Polderbesturen in het Waasland gedurende de Franse tijd* (Licentiaatsverhandeling Universiteit Gent (Gent 2001), raadpleegbaar via: [www.ethesis.net](http://www.ethesis.net)



wat langere termijn verwachtte de koning plannen voor een toekomstige algehele rivierverbetering. De adviezen inzake preventie en rampenbestrijding leidden in januari 1810 tot de afkondiging van een *Algemeen Reglement van Voorzorg*. Dit drieëntwintig artikelen tellende document omvatte onder meer de verplichting tot het instellen van een visueel en akoestisch waarschuwingssysteem met gebruik van vlag- en vuurseinen en kerkklokken, en de verplichting om te voorzien in de permanente beschikbaarheid van mondvoorraad, veevoer, reddingsvaartuigen (zogenaamde schietschouwen, platbodems voorzien van glij-ijzers die ook bij ijsvorming konden worden ingezet) en hoger gelegen wijkplaatsen. Voorts kregen lokale bestuurders een rol toebedeeld bij dijkinspecties en -bewaking, bij reddings- en bergingswerk, bij evacuaties, schadeherstel en de terugkeer van evacués. Bewoners van het riviereengebied werden verplicht evacuatiebevelen op te volgen, noodvoorraden aan te leggen en deel te nemen aan dijkbewaking, dijkerdediging en reddings- en bergingswerk. Ook werd hen geboden voortaan bij de bouw van huizen deugdelijke bouwstoffen te gebruiken.<sup>21</sup>

Nog voortvarender werd de verbetering van de veiligheid in het riviereengebied zelf ter hand genomen. Binnen enkele maanden na de ramp presenteerde het Comité een plan om de dijklinie tussen Gorinchem en Culemborg te versterken en enkele zijdelingse aflaten aan te leggen. De dijklinie, naderhand omgedoopt tot Diefdijklinie, beoogde bij overstromingen in de Betuwe het overtollige water via een stelsel van uitwateringssluizen, versterkte dijken en overlaten zodanig af te leiden dat Gorinchem, de Vijfherenlanden en de zeer laag gelegen Alblasserwaard hiervan geen hinder meer ondervonden. Nog in hetzelfde jaar werd een begin gemaakt met de uitvoering van deze zogenoemde Lingewerken onder leiding van Jan Blanken, de geestelijke vader van het plan.<sup>22</sup>

De plannen voor rivierverbetering op lange termijn hadden veel minder resultaat. Oudere plannen, waaronder de afsluiting van de Lek en de aanleg van een serie zijdelingse overlatten in de Liemers en het Land van Maas en Waal, werden opnieuw kritisch geanalyseerd. Het resultaat van deze inspanning beperkte zich, onder meer vanwege de hoge kosten die daarmee gepaard gingen, tot de realisering van de Lijmerse overlaat. Een plan voor grootschalige systematische rivierverbetering bleef achterwege. Nog afgezien van de financiering vormde het ontbreken van de vereiste waterbouwkundige kennis omtrent het stroomgedrag van de rivieren daarvoor een te groot hindernis. Het zou nog ruim veertig jaar duren voordat de waterstaatsingenieurs H. Ferrand en F.W. Van der Kun op hoofdlijnen een nationaal rivierverbeteringsplan presenteerden. Het koninklijk adviescomité kan in deze dus weinig blaam treffen. Te meer omdat het waar dat mogelijk was in de korte periode van zijn bestaan wezenlijk bijdroeg aan de verbetering van de nationale waterstaatszorg. Naast de reeds genoemde werkzaamheden dient in dit verband nog de advisering over de verbetering van de rivierdijken te worden genoemd.

## Dijkwet 1810

Het beheer van de dijken en de financiering daarvan was een zaak van de waterschappen die daarbij naar eigen inzicht konden handelen. De bemoeienis van provinciale overheden met dijkzorg tijdens de Republiek was, in de woorden van de jurist W.J.M. Maas, passief.<sup>23</sup> Zo groeiden de waterschappen uit tot autonome organisaties die vrijwel geheel vanuit het eigen belang handelden. Op het eind van de achttiende eeuw constateerden deskundige tijdgenoten dat deze autonomie de kwaliteit van het dijkbeheer niet ten goede was gekomen. Zij zagen hierin zelfs een van de voornaamste oorzaken van de vele watersnoodrampen.

Na de ramp van 1809 stond dit vraagstuk opnieuw volop in de aandacht. De verdergaande centralisering van de waterstaatszorg die toen werd nagestreefd, behelsde in de ogen van de koninklijke adviseurs ook concentratie van de dijkzorg. Dat was zeker geen nieuw probleem want al tijdens de parlementaire beraadslagingen inzake de totstandko-

<sup>21</sup> A. M.A.J. Driessen, *Watersnood tussen Maas en Waal. Overstromingsrampen in het riviereengebied tussen 1780 en 1810* (Zutphen 1993) 88 e.v.

<sup>22</sup> Zie uitvoerig: G.P. van de Ven, 'Jan Blanken en de waterstaat', in: *De physique existentie dezes lands. Jan Blanken 1755-1838* (Amsterdam 1987), 70-72.

<sup>23</sup> Zie W.J.M. Maas, *De dijkwet van 1810. Een algemene bijdragenwet in de Franse tijd* (Rotterdam/ 's-Gravenhage 1963), passim.

<sup>23</sup> Maas, *De dijkwet van 1810*, 118.

ming van de Grondwet van 1798 werd daarover uitgebreid gediscussieerd. De uitkomst daarvan behelsde weliswaar dat de centrale overheid het oppertoezicht over het dijkbeheer verwierf, maar over de uitvoering daarvan en de positie van de provinciale besturen bleef veel in het ongewisse. Duidelijk was in ieder geval dat de waterschappen zelf verantwoordelijk waren voor het fysieke en financiële beheer van hun rivierdijken. De *jure* was hier sprake van een nimmer gekende aantasting van de autonomie van de dijkbesturen, de *facto* bleek de centrale overheid amper in staat haar pretenties in de praktijk waar te maken. Maar ook hier fungeerde de ramp van januari 1809 als katalysator.

De adviesraad van de koning begreep dat het klimaat nu gunstiger was dan voorheen en dat haast was geboden. Nauwelijks drie maanden later diende de koning bij het Wetgevend Lichaam een wetsontwerp in voor een nationale Dijkwet. Deze (concept)Dijkwet beoogde het dijkonderhoud op nationale schaal te uniformeren en bevatte voorschriften met betrekking tot het onderhoud en de financiering van een groot aantal zee- en rivierwaterkerende dijken. Daartoe werd het land in zeventien dijkringen ingedeeld. Binnen iedere ring vormden vertegenwoordigers van de waterschappen een ringcommissie. Deze was verantwoordelijk voor het dijkonderhoud, de financiering daarvan en de rapportage aan de minister. Het onderhoud in natura werd afgeschaft. In plaats daarvan kregen alle grondeigenaren een belasting opgelegd waaruit het dijkbeheer en eventuele overstromingsschade werden gefinancierd. Rijkssubsidie werd in dat laatste geval alleen dan verleend wanneer een dijkkring kon aantonen niet over de vereiste middelen te beschikken. De waterstaatsdienst werd belast met de controle op de naleving van de wet.

Het 'revolutionaire' karakter van deze wet, die radicaal brak met het van oudsher geldende principe dat alleen de grondeigenaren van de langs de dijken gelegen percelen verantwoordelijk waren voor het dijkonderhoud, stuitte direct op weerstand.<sup>24</sup> Ook het Wetgevend Lichaam had principiële bezwaren. Men beschouwde de instelling van de ringcommissies als een onnodige bureaucratisering van het bestuursapparaat, twijfelde aan het afschaffen van hand- en spandiensten en stelde dat de grote lokale pluriformiteit in het dijkbeheer een uniforme uitvoering van de wet zou verhinderen.<sup>25</sup> Deze en andere bezwaren leidden tot de afwijzing van de wet. Lodewijk Napoleon nam daar geen genoegen mee en trachtte met zijn adviseurs de bezwaren van het parlement weg te nemen. Een voornamelijk semantische operatie, want de koning weigerde afbreuk te doen aan het principe van uniformering en centralisering van het dijkbeheer. Tegelijkertijd zette de vorst het Wetgevend Lichaam onder druk dat uiteindelijk op 31 januari 1810 schoorvoetend zijn fiat verleende aan het slechts redactioneel bijgestelde wetsontwerp.

De polderbesturen echter wezen de wet niet alleen af maar ondernamen in een aantal gevallen ook pogingen de uitvoer daarvan te belemmeren. In de praktijk leidde dat onder meer tot administratieve tegenwerking bij het formeren van ringcommissies en administratieve non-coöperatie tijdens de dijkinspecties van waterstaatsingenieurs. Mede daardoor en door het ontbreken van een deugdelijk kadaster dat vaststelling van de hoogte van de bijdragen van de grondbezitters binnen de ringdijk bemoeilijkte, werd de Dijkwet slechts gedeeltelijk uitgevoerd.<sup>26</sup> De initiator zelf heeft dat slechts op afstand meegekregen. De invoering van de Dijkwet op 12 januari 1810 was de laatste daad van de koning op het waterstaatsdomein. In juli van dat jaar dwong Napoleon hem tot troonsafstand en werd het koninkrijk Holland ingelijfd bij het Franse keizerrijk.

## Betekenis waterstaatsbeleid voor staats- en natievorming

Bezien we het waterstaatsbeleid van Lodewijk Napoleon als een onderdeel van zijn totale politiek van staats- en natievorming, dan is het verstandig in navolging van de historica Annie Jourdan een onderscheid te maken tussen staatsvorming enerzijds en natievorming anderzijds.<sup>27</sup> Jourdan stelde dat tijdens het bewind van Lodewijk Napoleon 'meer

24 Maas, *De dijkwet van 1810*, 37-38.

25 Zie voor de parlementaire behandeling van de Dijkwet: Maas, *De dijkwet van 1810*, 33-38.

26 A. Jourdan, 'Staats- en natievorming in de tijd van Lodewijk Napoleon', *De negentiende eeuw. Themanummer Het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, 133-146.

27 A. Jourdan, 'Staats- en natievorming', 145.

sprake is van staats- dan van natievorming' en dat de koning zijn nationaal 'programma' niet kon nationaliseren.<sup>28</sup> Het is echter de vraag of deze uitspraak ook onverkort van toepassing is op het waterstaatsbeleid. Dat de staat op het domein van de waterstaat inderdaad op cruciale onderdelen versterkt is, staat buiten discussie. In dat kader bespraken we al de handhaving van eerder genomen maatregelen, de afkondiging van nieuwe wet- en regelgeving, het streven naar verhoging van het waterstaatsbudget en de versterking van de nationale waterstaatsdienst. Hoewel deze maatregelen omstreden waren, en soms letterlijk op weerstand stuiten van lagere overheden en waterschappen, kunnen we stellen dat een deel van 's konings nationaal programma hier wel degelijk werd gerealiseerd. Door deze voortgezette modernisering en nationalisering van de waterstaatszorg, die nu ook verknoopt werd met de persoon van de koning als goede landsvader voor zijn onderdanen, steeg deze monarch in korte tijd uit boven zowel de inspanningen van de republikeinse oligarchie als van de eerste centrale regeringen na de Bataafse omwenteling vanaf 1798.<sup>29</sup> Meer dan voorheen het geval was, werd zo de waterstaatszorg ook daadwerkelijk object van vroege natievorming. Dat blijkt uit zijn persoonlijke, emotionele betrokkenheid bij de watersnoodrampen in 1808 en 1809, zijn oproep tot een nationale gebedsdag, een dito collecte en zijn doelbewuste streven om de herinneringen aan deze ramp levend te houden via de uitreiking van eretekens, diploma's en gesigeneerde geschenken. Natuurlijk speelde *image building* hierbij een belangrijke rol, maar dat kwam de vervlechting van staat en natie op het waterstaatsdomein structureel wel ten goede. Bovendien betrof het geen incidentele optredens. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de aanwezigheid van de koninklijke familie – eerst de koning zelf met ministers en hofhouding in oktober 1807 bij de experimentele ingebruikstelling van de Katwijkse uitwateringssluizen, en zijn echtgenote in februari 1808 bij het heien van de laatste paal. Maar ook uit de expliciete belangstelling in woord en daad voor de waterstaatkundige conditie van de gebieden die hij tijdens zijn nationale dienstreizen bezocht.<sup>30</sup> Hier was dus sprake van een bewuste verankering van de waterstaatszorg – in de woorden van de koning immers 'het voornaamste object in Holland' – in de identificatie van de burgers met de natiestaat.<sup>31</sup> De op zijn gezag uitgebreide lijst van nationale voltooiden en nog uit te voeren waterstaats- en infrastructurele werken die betrekking had op alle uithoeken van zijn rijk illustreert – onbedoeld? – deze beide kanten van het koninklijke waterstaatsbeleid.

Mede gelet op de beleidsresultaten, tot stand gekomen in een uiterst instabiele (inter)nationale en financiële staatkundige context, lijkt de kwalificatie 'mislukte natievorming' waar Jourdan over spreekt niet zonder meer van toepassing op het Koninklijke waterstaatsbeleid.<sup>32</sup> Eerder lijkt het tegendeel het geval en kunnen we constateren dat in deze prille fase van staats- en natievorming ook de basis werd gelegd voor de natievormende functie van (monarchaal) centraal waterstaatsbestuur waarin de monarch een invloedrijke rol voor zich opeiste. Het voortleven van de herinnering aan het optreden van Lodewijk Napoleon in de historische cultuur in de (eerste helft) van de negentiende eeuw en de wijze waarop koning Willem I en zijn opvolgers in zijn voetsporen traden, toont bovendien aan dat hier een succesvol beleid is geëntameerd. Een beleid dat niet alleen scherp contrasteerde met de 'republikeinse lethargie' waarvan Velema spreekt, maar dat vanaf 1813 in de gewijzigde staatkundige context van het (Vereenigd) Koninkrijk der Nederlanden met vrijwel dezelfde materiële en symbolische middelen werd gecontinueerd omdat het in een rationele en emotionele behoefte van staat en natie voorzorg.<sup>33</sup> Met andere woorden, koning Willem I zette het door Lodewijk Napoleon geïnitieerde monarchale, nationale waterstaatsbeleid voort, met uitzondering van de zeer omstreden Dijkwet.<sup>34</sup>

## Conclusie

De in de Grondwet van 1798 geïntroduceerde extreme nationalisering van de waterstaatszorg zwakte vanaf 1801 af tot een variant waarin de provinciebesturen hun vroegere zeg-

<sup>28</sup> Zie ook de bijdrage van W.R.E. Velema, 'Lodewijk Napoleon en het einde van de republikeinse politiek', *De negentiende eeuw. Themanummer Het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, 158.

<sup>29</sup> L. Sents-Senden, 'De aanleg van een uitwatering te Katwijk en de perikelen die daaraan vooraf gingen in de periode 1737-1807', in: *Hollandse Studiën* 13 (Leiden 1984), 27; P.J. Rietbergen, 'Lodewijk Napoleon', 77;

<sup>30</sup> Toon Bosch, 'De scheur van Ochten. Een vergeten lieu de mémoire', in: H. Simissen (red.), *Theoretische inleiding tot de cultuurwetenschappen. Lieux de Mémoires (Heerlen 2007)*, 147-167.

<sup>31</sup> Jourdan, 'Staats- en natievorming', 145.

<sup>32</sup> Velema, 'Lodewijk Napoleon en het einde van de republikeinse politiek', 158.

<sup>33</sup> Vergelijk I. de Haan en J. van Zanten, 'Lodewijk als wegbereider van Willem? Kritische kanttekeningen bij een nieuw idee reçu', *De negentiende eeuw. Themanummer Het Koninkrijk Holland*, 300-301.

<sup>34</sup> Vergelijk Klein, 1000 jaar vaderlandse geschiedenis in vogelvlucht, 142-145 en A. Grabb, *Napoleon and the Transformation of Europe* (New York 2003), 70.

genschap grotendeels herwonnen. Vanaf 1805 hernam de staat in de persoon van raadspensionaris R.J. Schimmelpenninck hernieuwde pogingen tot centralisering van het (water)staatsbestuur. In vergelijking met de staatsregeling van 1798 was ditmaal sprake van een subtiel variant waarin de staat behoedzamer dan voorheen met de positie van de provincies in het waterstaatsbestuur omsprong. Deze centralisering ging Lodewijk Napoleon niet ver genoeg. Hij streefde naar een sterke greep van de staat op de waterstaatszorg, maar stuitte daarbij uiteindelijk op de grenzen van een op waterbouwkundig rationele gronden verdedigbare eis tot centralisering enerzijds en de weerbarstige waterstaatkundige en institutionele praktijk van de waterstaatszorg in zijn rijk anderzijds.

Ondanks dit spanningsveld slaagde de koning er in de door Schimmelpenninck hernieuwde centralisering van het waterstaatsbestuur te continueren en van nieuwe impulsen te voorzien.<sup>35</sup> Continuïteit zien we terug in onder meer de handhaving van bestaande wet- en regelgeving, zoals de instructie voor de minister, de reglementen voor Landelijke Riviercorrespondentie, het *Algemeen Rivier- of Waterregt* van 1806 en de voortzetting van reeds door voorgaande regeringen in gang gezette grootschalige waterstaatswerken.

De vernieuwende elementen van zijn waterstaatsbeleid vinden we terug in de oprichting van een afzonderlijk ministerie van waterstaat, de afkondiging van het *Algemeen Reglement van Voorzorg*, het op verschillende niveaus bewust stimuleren van waterbouwkundig-wetenschappelijke kennisverwerving waartoe we ook de instelling van een koninklijke adviescommissie voor het rivierenprobleem rekenen, de aanzetten tot professionalisering van de nationale waterstaatsdienst en de afkondiging van de Dijkwet. ‘Verfrissend’, om met P.W. Klein te spreken, en vanwege de institutionalisering daarvan deels vernieuwend, was ook de bewust gezochte dialoog met de wetenschappelijke en waterbouwkundige top van de natie.<sup>36</sup> Een gezelschap deskundigen, doorgaans van niet-adellijke afkomst, dat in het nieuwe politieke krachtenveld en in de staatsbureaucratie een burgerlijke voorhoede vormde van *homines novi*, een ontkiemende bestuurlijke en technisch-wetenschappelijke elite die op basis van competentie kansen kreeg het staatsbestuur op dit domein te beïnvloeden. Daarmee was niet alleen de kwaliteit van de waterstaatszorg in brede zin gediend, maar werd tevens het principe van staatsbemoeienis op dit domein van een breder maatschappelijk draagvlak voorzien, hetgeen ook de verankering daarvan in de opbouw van de staat en de natie gunstig beïnvloedde. Continuïteit en vernieuwing tezamen vormden zo de kern van de door Lodewijk Napoleon gemunte monarchale-autocratische fase in de ontwikkeling van het centraal waterstaatsbestuur. Hoewel Willem I geleidelijk enkele bakens in het waterstaatsbestuur verzette, continueerden hij en zijn opvolger dit toentertijd zeer moderne waterstaatsbestel als een van de hoekstenen van hun (restauratie)bewind. De grondwetsherziening van 1848 legde de koninklijke invloed op het (water)staatsbestuur in principe aan banden. Een cruciale fase in de handhaving en uitvoering van centrale waterstaatszorg waarvan Lodewijk Napoleon de fundamenten verstevigde en uitbouwde, maakte vanaf dat moment plaats voor een democratisch waterstaatsbestel in wording.

<sup>35</sup> Klein, 1000 jaar vaderlandse geschiedenis in vogelvlucht, 145.

<sup>36</sup> ???