De bestuurlijke organisatie van de gemeente tussen 1813 en 1890

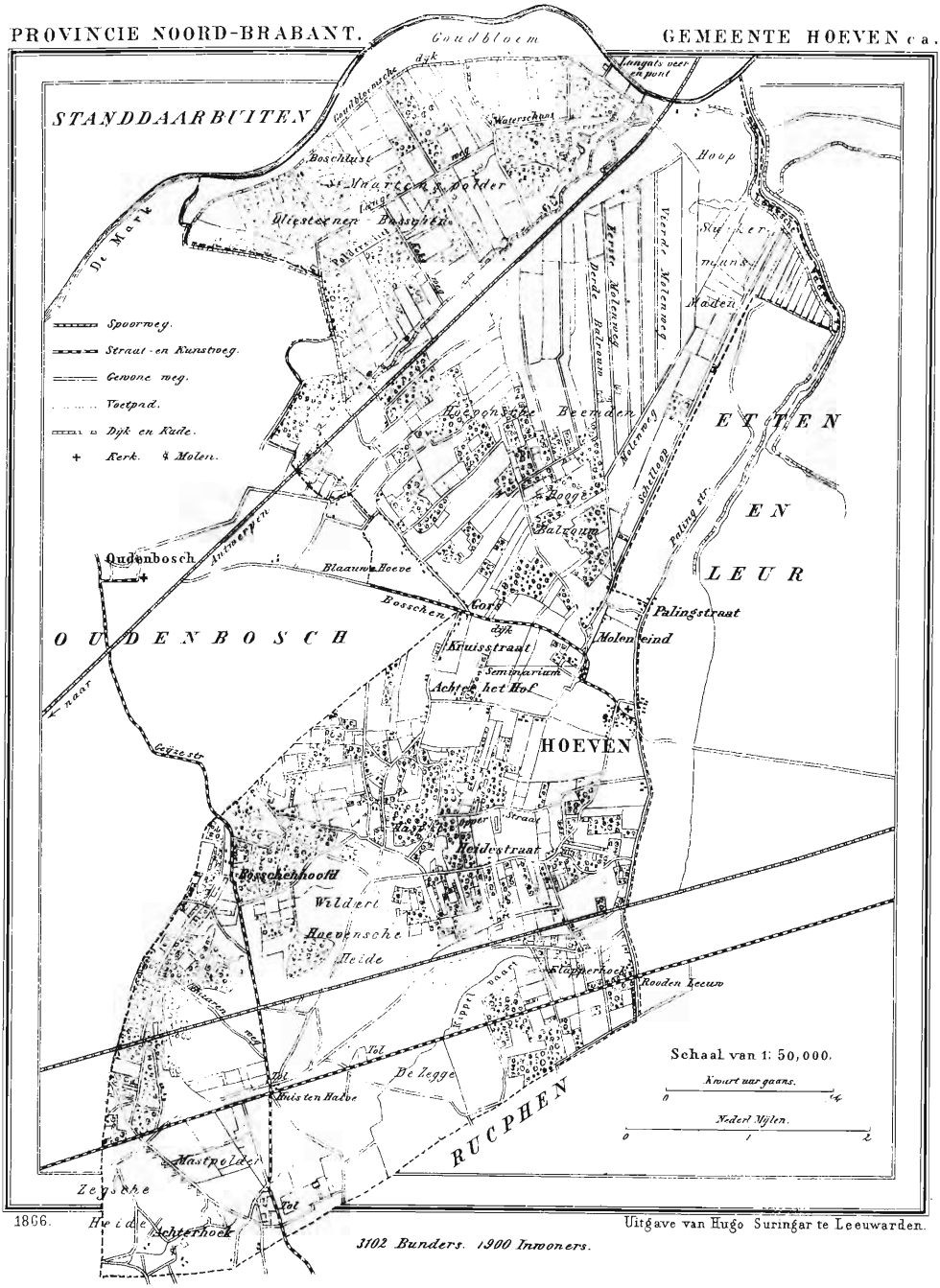
INLEIDING

De manier waarop de gemeentebesturen werden samengesteld is gedurende de negentiende eeuw een aantal malen veranderd. In dit hoofdstuk willen we een summier overzicht geven van die veranderingen in de bestuurlijke organisatie, als voorbereiding op het volgende hoofdstuk over de bestuurders zelf. Het zal duidelijk worden dat deze bestuurders op grond van de wettelijke regelingen ten aanzien van het plaatselijk bestuur uit de financiële bovenlaag van de bevolking werden gerecruteerd. Inzicht in de bestuurlijke organisatie is bovendien nodig om de rol van de provinciale en rijksoverheid bij benoemingen en dergelijke te kunnen plaatsen. Gedurende de Franse Tijd (1810-1813) was hier te lande de Franse organisatie ingevoerd, die een sterk centralistisch karakter had. De eerste jaren na de stichting van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 waren nog vol verwarring. Na de totstandkoming van de Grondwet van 1815 kwamen meer definitieve regelingen tot stand voor het plaatselijk bestuur in de steden en op het platteland. Dit onderscheid tussen stad en platteland bleef gehandhaafd in de bestuursreglementen van 1824 en 1825, die tot aan de grondwetsherziening van 1848 van kracht bleven. Deze grondwetsherziening en de daaruit voortvloeiende gemeentewet van 1851 tenslotte legden de basis voor de bestuurlijke organisatie die wij in grote lijnen nu nog steeds kennen.

MAIRE EN CONSEIL MUNICIPAL

In november/december 1813 kwam er voor het grootste gedeelte van Nederland een einde aan de inlijving bij Frankrijk.[51] Gedurende deze inlijving was de zelfstandigheid van het plaatselijk bestuur nagenoeg geheel verdwenen. De Franse gemeentewet was hier van kracht geworden. Dat hield in dat aan het hoofd van een gemeente de 'maire' stond. Deze was echter geheel ondergeschikt aan het centraal gezag. De 'maire' werd bijgestaan door een 'conseil municipal', een gemeenteraad in de letterlijke zin van het woord. Deze raad mocht de maire slechts van advies dienen.

In 1813 hadden Gijsbert Karel van Hogendorp en Adam van der Duijn van Maasdam in de naam van de Prins van Oranje het Algemeen Bestuur der Verenigde Nederlanden op zich genomen. Op 21 november 1813 vaardigde dit Algemeen Bestuur een proclamatie uit waarin het een oproep deed dat op alle bestuurlijke terreinen 'een ieder zal voortgaan in de getrouwe en onafgebroken vervulling zijner pligten, overeenkomstig de wetten, thans in vigueur'. In afwachting van de komst van de Prins van Oranje zouden de besturen van de mairieën of gemeenten voorlopig in functie blijven.[52] Daags daarop volgde echter een nieuwe proclamatie van het Algemeen Bestuur, waarin dit moest constateren dat in sommige dorpen de autoriteiten gevlucht waren. Althans, ze waren niet meer aanwezig. In



Hoeven anno 1866 (J. Kuyper, Gemeente-atlas van Nederland. Dl.1 (Z.pl. Z.j.)

die plaatsen zouden 'de meest gegoede en best gezinde ingezetenen' de handen in een moeten slaan en een voorlopige regering moeten vormen onder leiding van een president.[53]
Op 1 december 1813 droeg het Algemeen Bestuur het bestuur van de binnenlandse zaken aan een commissaris-generaal op. Onder de bevelen van deze functionaris moesten in de departementen commissarissen-generaal en in de arrondissementen commissarissen worden aangesteld. Zij zouden de functies van respectievelijk prefect en onderprefect waarnemen die nog uit de Franse Tijd stamden.[54] De commissaris-generaal zou zich doen voorlichten over de toestand van de plaatselijke besturen en maatregelen nemen om alle besturen op gelijke voet te krijgen. Om te beginnen werden overal de maires, de adjunct-maires en in de steden tevens de municipale raden ontslagen. In hun plaats werden in de steden colleges van burgemeesteren en vroedschappen in het leven geroepen. Aan het hoofd van iedere plattelandsgemeente werd een schout aangesteld. Naast hem werden de leden van de municipale raad voorlopig als leden van de raad gehandhaafd met hun adviserende stem. Men had de in Holland gebruikelijke benamingen van burgemeesteren en schout van voor 1795 dus wel onmiddellijk hersteld, maar de inhoud van deze functies was heel anders geworden.
De Prins van Oranje aanvaardde op 2 december 1813 te Amsterdam de soevereiniteit der Verenigde Nederlanden; bij besluit van 6 december 1813 deed hij hiervan officiële aankondiging. Hij nam daarbij het bewind over het land van het Algemeen Bestuur over. Dit laatste werd ontbonden.[55]

JAREN VAN VERWARRING

De overgang naar het Koninkrijk verliep niet zonder chaotische toestanden. Dat bleek ook in de verschillende Westbrabantse gemeenten. In Willemstad had de luitenant-kolonel en kapitein-luitenant ter zee Engelbertus Lucas op 11 december 1813 in naam van de Prins van Oranje een voorlopig stedelijk bestuur benoemd. Daags daarna benoemde de Souvereine Vorst de heren W.B. Donker Curtius uit Dordrecht en G.A.M. van Bommel uit Leiden tot commissarissen-generaal voor het Nederlands gedeelte van het departement van de Twee Nethen, ofwel West-Brabant. Als arrondissementscommissaris van het arrondissement Breda werd J.N. Ising benoemd. Hij was de opvolger van de Franse onderprefect. De commissarissen-generaal zonden op 17 december het besluit tot aanwijzing van leden van het stadsbestuur aan de 'maire' van Willemstad. Deze brief kwam echter eerst op 26 december te Willemstad aan.
Het bleek vervolgens dat van de elf personen die in de benoemingsbrief genoemd werden, er drie in Willemstad volstrekt onbekend waren. Twee anderen waren

Matthieu H. van Oosterzee (1767-1840) en zijn vrouw Anna Cornelia Jacoba Montanus (1764-1841) (Part. coll.)

reeds lang overleden, zodat er maar zes een benoeming konden aanvaarden. Hiervan hielden er twee hun benoeming in beraad, twee weigerden de functie, zodat er uiteindelijk maar twee hun benoeming direct accepteerden.[56] De oudmaire mr Willem Brand, die zich nu 'voormalig President van het Provisioneel Bestuur der Stad en Landen van Willemstad' noemde, bracht bij brief van 27 december 1813 verslag uit aan de commissarissen-generaal.

Op 28 december arriveerde er in Willemstad al een nieuw besluit van de commissarissen-generaal, gedateerd 27 december, en nu gericht aan de 'gewezen maire van Willemstad'. De commissarissen-generaal deelden mee vernomen te hebben, dat door een verkeerde informatie bij de benoeming van het plaatselijke bestuur te Willemstad situaties waren ontstaan die geenszins met hun bedoelingen overeenstemden. Dit misverstand moest ten spoedigste worden hersteld. Daar was temeer reden toe, omdat zij inmiddels ook hadden vernomen, dat er al 'een respectabel provisioneel bestuur' was geformeerd. De op 17 december gedane benoemingen werden derhalve ingetrokken. Zij bekrachtigden het stadsbestuur dat op 11 december door Lucas was benoemd, aangevuld met één persoon, N. Coomans.

De commissarissen-generaal stelden eveneens op 17 december een gemeentebestuur voor Rucphen aan, dat echter nooit in functie is getreden. Ook hier trad enige verwarring op. De commissarissen benoemden tot burgemeester de heer Voet, waarmee Josephus Voeten sr. werd bedoeld. De tot vice-burgemeester benoemde Adrianus Anthony Oonincx en de raden Jan van de Riet, Willem van Genegte en Berk waren onbekend in de gemeente Rucphen.[57] Leendert (= Leonardus) van der Zande en Jan Verpalen waren wel inwoners van Rucphen, maar schijnen niet als raden te hebben gefunctioneerd. Op 28 mei 1814 (dus ruim vijf maanden later) werd de begroting ondertekend door J. Voeten als burgemeester, J. van Beckhoven als vice-burgemeester en F. Gommeren, A. Schrauwen, J. van Gastel en H. Gielen als overige gemeentebestuurders.[58]

In Standdaarbuiten werd Jan de Nijs tot raad benoemd; deze woonde echter al geruime tijd elders.

De benoemingen in Oudenbosch waren ook geen succes. Daar werd tot vice-burgemeester benoemd 'de Heer Bellefonds', waarmee kennelijk Louis Charles markies de Bellefonds de St. Aubin bedoeld werd, die in 1811 even in Oudenbosch woonachtig was geweest, maar inmiddels de gemeente al weer enkele jaren had verlaten.[59] De vroedmeester H. Verduyn werd benoemd als raad, maar die woonde zeker al vanaf 1811 in Bergen op Zoom. De

voormalige vrederechter Pierre Jan Detmers was op 30 november 1811 overleden, maar kreeg nu postuum een benoeming als raad. Al deze benoemingen, dus inclusief die van de drie genoemden, werden – na klokgeklep – den volke kond gedaan!
In Roosendaal leverden de benoemingen geen problemen op.
Voor zover we hebben kunnen nagaan, hebben de commissarissen-generaal voor Woensdrecht geen nieuw bestuur aangesteld.
Alle benoemingen waren 'provisioneel', dus voorlopig, tot de invoering van bestuursreglementen. Voor Willemstad kwam er zo'n bestuursreglement in 1815 en voor de andere gemeenten in 1819. De gouverneur der provincie richtte zijn algemene circulaires de eerste jaren dan ook aan 'de provisioneel fungerende Burgemeesters'.
Of en hoe de vacatures bij overlijden of vertrek uit de gemeente werden opgevuld, is niet duidelijk. Opmerkelijk is wel, dat de benaming van schout niet werd gebruikt. In elke gemeente was sprake van een burgemeester, een vice-burgemeester en een aantal raden. Men borduurde dus voort op het Franse stelsel van maire, adjoint-maire en conseil municipal.

DE POLITIEKE KLEUR

Onwillekeurig rijst de vraag, of er in 1813-1814 sprake is geweest van een zuivering zoals in 1795 bij de komst der Fransen het geval was geweest. Toen en in de jaren daarna hadden de patriotten de aanhangers van de Prins van Oranje van hun zetels verdreven. In 1798 hadden de regenten en de ambtenaren om hun ambt te behouden of een ambt te krijgen, onder ede moeten verklaren dat zij 'een onveranderlijke afkeer tegen het Stadhouderschap, de Aristocratie, de Regeringloosheid en het Federalisme' hadden.
Nadat stadhouder Willem V vanuit Oranienstein in 1801 zijn aanhangers in de Republiek van de aan hem en zijn Huis gedane eed had ontslagen en hun had toegestaan in dienst van het nieuwe bewind te treden, was die patriottische gezindheid wat geluwd en hadden vele oranjegezinden weer een functie in het bestuur verkregen. We hebben gezien, dat het voorlopig Algemeen Bestuur voor de vervulling van de vacatures in de plaatselijke besturen de voorkeur gaf aan de meest gegoede en best gezinde ingezetenen. Dit laatste criterium kan aldus worden verstaan, dat van de bestuurders verwacht mocht worden dat zij loyaal tegenover de nieuwe landsregering zouden staan.
De Prins van Oranje had zich boven de partijen weten te stellen. Hij had geen rancunes en was niet bevreesd voor ontrouw. Hij toonde respect voor de Franse bestuursinrichting en de Franse administratie, zodat een Hollander in Engeland in de eerste maanden na de bevrijding deze tijding uit Nederland kreeg: 'Het gaat hier vrij goed, maar de Prins is patriottisch geworden'.[60] Voor de oude vurige aanhan-

gers van de Oranjepartij was dit wel een teleurstelling; ze hadden verwacht dat de Souvereine Vorst mannen die ze altijd als Franse hielenlikkers hadden gezien, niet op hoge posten zou dulden. Maar Willem I lette meer op bekwaamheid dan op de politieke gezindheid. Zo kon het gebeuren dat (oud-)patriotten een bestuurszetel verwierven of behielden en mannen, die altijd trouw waren geweest aan Oranje en daarom na 1795 uit de regeringscolleges waren ontslagen, nu werden gepasseerd.
Toch trok Willem I zich het lot van degenen die door de omwenteling van 1795 van hun functies waren beroofd, wel aan. In maart 1815 liet de gouverneur der provincie Brabant aan de gemeentebestuurders weten dat het de wens was van de Souvereine Vorst, dat bij vacatures de in 1795 ontslagen functionarissen voorrang moesten krijgen.[61]

DE GRONDWET VAN 1814 EN HET PLAATSELIJK BESTUUR

Tijdens de bevrijding van het Franse juk had de staatkundige organisatie van het nieuwe Nederland reeds gedeeltelijk haar beslag gekregen. Willem I had in zijn proclamatie van 2 december 1813 een 'wijze constitutie' beloofd. Voor de samenstelling van deze grondwet werd een commissie benoemd. De commissie werd voorgezeten door Van Hogendorp, wiens *Schets van eene Grondwet voor de Verenigde Nederlanden* als leidraad werd genomen. Van Hogendorp had aan die Schets een memorie van toelichting gevoegd: *Aanmerkingen op het ontwerp eener Grondwet*. Hierin noemde hij de regering van de steden en dorpen van voor 1795 vrij goed. De stedelijke besturen zouden daarom weer op de oude voet moeten worden geregeld. Maar van die 'oude voet' was in 1814 niet veel meer over. Aan de plaatselijke besturen was bovendien na 1795 de rechtspraak ontnomen, hetgeen oorspronkelijk de voornaamste functie was geweest. Over de besturen van de dorpen werd in de Schets verder niet gesproken.
Uit de samenstelling van de commissie bleek al direct dat een volledige terugkeer naar de vormen en de geest van vóór 1795 uitgesloten was. De leden waren voorstanders van de voortzetting der Franse monarchale regeringsvorm, nu onder de Oranjes. De kernvraag werd: wat van het oude te herstellen, wat van het nieuwe te behouden? Men bleef afkerig van de democratische beginselen van 1795, maar het nieuwe zou in sterke mate overwegen. Met de terugkeer van de oude tijden zal meer aan de samenstelling der bestuursorganen zijn gedacht, dan aan hun bevoegdheden.
De grondwet van 1814 voerde opnieuw het onderscheid tussen steden en platteland in, zoals dat voor 1795 gegolden had. Voor het besturen van iedere stad afzonderlijk zou een reglement worden samengesteld door de stadsbesturen zelf of door een commissie. Deze reglementen dienden ter overweging aan de Provinciale Staten te worden toegezonden en door de

Souvereine Vorst te worden bekrachtigd.
De vraag, welke plaatsen als steden (in tegenstelling tot het platteland) waren aan te merken, werd beantwoord in de artikelen 74 en 78 van de grondwet. Uit die artikelen in onderling verband en samenhang bleek, dat de grondwet geen andere steden kende dan die, welke leden van de Provinciale Staten kozen. De reglementen omtrent de samenstelling van die staten wezen dus die steden aan. Voor Noord-Brabant waren er dat in 1814 (en 1815) in totaal dertien. In West-Brabant behoorden Bergen op Zoom en Willemstad daartoe. Even heeft het er nog naar uitgezien, dat ook Roosendaal tot de steden zou worden gerekend. De Minister van Binnenlandse Zaken Roëll had hiertoe in juni 1814 geadviseerd. Gouverneur Hultman was daar echter tegen en de Raad van State volgde de gouverneur daarin.
De verkiezing van de leden van de stedelijke raden gebeurde in twee trappen. De stemgerechtigde burgers, waartoe slechts zij behoorden, die een in het stedelijk reglement bepaalde som bijdroegen in de directe belastingen, kozen zogenaamde kiezerscolleges. Deze kiezerscolleges kozen eenmaal per jaar kandidaten voor de vacatures die in de raad waren ontstaan. De leden van de raad werden voor hun leven gekozen.
Over het plaatselijk bestuur op het platteland was de grondwet vrij vaag. De hoofdbeginselen voor de samenstelling van de stedelijke besturen waren in de grondwet opgenomen met het oog op het kiesrecht van de Provinciale Staten. Dit motief gold niet voor het platteland. Voor de plaatselijke besturen 'hetzij van heerlijkheden, districten of dorpen' waren ook reglementen gedacht en deze moesten, behalve met de belangen der ingezetenen, rekening houden met het wettig verkregen recht der belanghebbenden.[62] Met deze belanghebbenden waren de eigenaars der heerlijke rechten bedoeld. De heerlijke rechten waren in 1795 afgeschaft, maar Willem I had ze in 1814 terstond gedeeltelijk en voorlopig hersteld.[63] De reglementen voor de plaatselijke besturen moesten door de Provinciale Staten worden vastgesteld en aan de Souvereine Vorst ter bekrachtiging voorgelegd.
De besturen van zowel de steden als het platteland kregen de vrije beschikking over hun huishoudelijke belangen, waarvoor zij plaatselijke bepalingen mochten vaststellen. Die mochten echter niet strijdig zijn met de algemene wetten of het algemeen belang der ingezetenen. De grondwet kende ook bepalingen omtrent de plaatselijke begrotingen en de plaatselijke rekeningen. Met deze grondwetsbepalingen werd de autonomie die in 1801 aan de gemeenten was toegekend, doch daarna weer was afgenomen, gedeeltelijk hersteld. De rechtspraak bleef echter afgescheiden van het lokale bestuur.

DE GRONDWET VAN 1815

De grondwet van 1814 heeft slechts korte tijd gegolden. Door de vereniging

van Noord-Nederland en België in 1815 was wijziging ervan nodig. De reglementen voor het lokale bestuur waren toen in voorbereiding en nog nergens vastgesteld. Voor wat betreft het bestuur in de gemeenten week de grondwet van 1815 niet veel af van haar voorganger.[64]

Ook nu sprak de grondwet van afzonderlijke reglementen voor de steden individueel en voor de plattelandsgemeenten. Wat het plaatselijk kiesrecht betreft werd in de grondwet van 1815, evenmin als in de grondwet van 1814, het beginsel van volkskeuze en geregelde afwisseling als eis gesteld. De grondwet meende het goed met de gemeentelijke zelfstandigheid. Zij verzuimde echter waarborgen te geven, dat die zelfstandigheid ook inderdaad tot haar recht zou komen. Al te veel hing af van hetgeen bepaald zou worden in de reglementen, die de autonomie nader moesten uitwerken. Die reglementen moesten door de koning bekrachtigd worden en zijn dientengevolge in sterk centraliserende geest opgetrokken.

Het Reglement voor de Regering der Stad Willemstad

In Willemstad werd een plaatselijke commissie ingesteld voor het ontwerpen van het reglement, maar deze commissie heeft weinig eigen werk kunnen produceren. Van hogerhand werd tegen de uitdrukkelijke bedoeling van de grondwet in, aangedrongen op uniformiteit in de regelgeving. Om dat te bereiken werden punten aangegeven, die in alle stedelijke reglementen moesten worden opgenomen. Die 'punten' vormden in werkelijkheid tezamen een volledig concept van 94 artikelen, waarin nog slechts enkele zaken door de stedelijke commissies behoefden te worden ingevuld. Als bijzondere plaatselijke omstandigheden dit wenselijk maakten, zouden nog enkele bijvoegingen geoorloofd zijn. De Raad van State was namelijk van mening, dat het recht van bekrachtiging door de koning het recht inhield om alle punten op te geven die nodig waren om die bekrachtiging te verkrijgen. De steden konden wel vrij beslissen over enkele zaken, zoals bijvoorbeeld het aantal raadsleden, het aantal burgemeesteren, de regeling van verboden graden van bloedverwantschap van de leden van het gemeentebestuur, de tijd die men in de gemeente gewoond moest hebben om voor kiezerschap en stemgerechtigheid in aanmerking te komen, de traktementen van de burgemeesteren, de secretaris, de ontvanger en het presentiegeld der raadsleden en dergelijke.

Ofschoon Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant tegen deze uniformiteit praktische bezwaren inbrachten, werden bij diverse Koninklijke Besluiten van 5 november 1815 de reglementen voor de stedelijke besturen van het gehele land vastgesteld. Voor de steden in Noord-Brabant was dit het Koninklijk Besluit nr. 59, waarin tabellen opgenomen waren voor de toepassing van de verschillende bepalingen in de afzonderlijke Brabantse steden.

Het *Reglement voor de Regeering der Stad Willemstad* regelde de samenstelling, inrichting en taken van het stadsbestuur. Het bestuur van de stad zou bestaan uit een raad van tien leden. Uit hun midden werd een dagelijks bestuur gekozen van drie 'burgemeesteren'.

Verkiezing

De raadsleden zouden door een kiescollege worden gekozen uit de 'vroedste en gegoedste' ingezetenen. Dat kiescollege zou bestaan uit twaalf personen. Om tot kiezer te kunnen worden benoemd moest men stemgerechtigd en meerderjarig zijn; een Nederlander moest minstens drie jaar en een niet-Nederlander (een 'uitlander') minstens zes jaar in de stad hebben gewoond, en jaarlijks aan beschreven belastingen (het patentrecht niet meegerekend) 20 gulden betalen.

De leden van het kiescollege werden op hun beurt benoemd door de gezeten burgers van de stad en jurisdictie. Zij moesten jaarlijks minstens acht gulden betalen in de beschreven belastingen (exclusief patentrecht). Deze stemgerechtigde burgers kregen van de burgemeesteren biljetten toegestuurd, waarop zij de namen van hun kandidaten konden invullen. Vier dagen na de verzending der biljetten werden ze aan de woningen opgehaald. De biljetten moesten ondertekend zijn en in een gesloten envelop worden meegegeven. De raad opende de biljetten en maakte het resultaat van de stemming op. Degenen die de meeste stemmen hadden behaald, waren tot kiezer gekozen.

Het derde deel der kiezers trad jaarlijks af, voor de eerste maal op 2 januari 1817; de aftredenden waren terstond herkiesbaar. Het voltallige kiescollege werd eenmaal per jaar en wel in de eerste week van oktober door de burgemeesteren naar het stadhuis geroepen voor het kiezen van raadsleden. Aan de verkiezingen mocht slechts de helft van het aantal kiezers, dus zes personen, deelnemen. Het lot bepaalde wie van de kiezers dat jaar niet mee mochten doen. Zij die uitgeloot waren moesten onmiddellijk de vergaderzaal verlaten. De zes gelukkigen kregen van de president-burgemeester een opgave van het aantal vacante raadszetels. Zij moesten daarna de eed afleggen, dat zij hun stem zouden uitbrengen op zodanige personen, van wie zij in gemoede geloofden dat zij de nodige vereisten bezaten en bewezen hadden 'door hunne deugd, bekwaamheid en bekend interest in stadsbelangen tot dien post geschikt te zijn'. De president-burgemeester liet daarna de kiezers alleen. Zij moesten de deuren gesloten houden en niemand mocht in de vergadering komen of de bijeenkomst verlaten. Zij benoemden een president en een secretaris van het kiescollege en iemand die de contralijsten zou bijhouden.

Er werd per vacature gestemd. Ook een lid van het kiescollege kon tot lid van de raad worden benoemd. Men moest er de volstrekte meerderheid halen om gekozen te zijn. De invloed van de stedelijke stemgerechtigden was klein: de leden van de ste-

Johannes van Oldenborgh (1776-1833) en zijn vrouw Johanna Maria Vygh (1783-1856). (Naar: De wijnkooperij van J. van Oldenborgh & Zn. te Dordrecht 1799-1949 (Dordrecht 1948)

delijke raad werden door het kiescollege voor het leven gekozen. Vacatures kwamen dus niet al te vaak voor.

Benoeming en vereisten

De raadsleden werden zoals gezegd voor het leven benoemd. De eerste benoeming zou door de koning geschieden. Om benoemd te kunnen worden moesten zij Nederlander zijn, of in de Nederlandse koloniën zijn geboren, meerderjarig volgens de wet en twee jaar in de stad of jurisdictie hebben gewoond, of één jaar, als zij met een burgerdochter waren getrouwd.

In Willemstad gold als minimumleeftijd om tot burgemeester te worden benoemd 30 jaar. Alvorens in functie te komen moest een burgemeester afstand doen van alle andere stadsfuncties, waaraan een bezoldiging was verbonden.

De eerste benoeming van de drie burgemeesteren geschiedde bij Koninklijk Besluit. Een van de burgemeesteren zou jaarlijks op 2 januari aftreden; het lot diende erover te beslissen wiens beurt het was om af te treden. De eerste aftreding zou echter pas plaats hebben op 2 januari 1818. Een van de burgemeesteren zou bovendien fungeren als president-burgemeester. De eerste president-burgemeester zou door de koning worden aangewezen. Bij een burgemeestersvacature zou de koning een nieuwe burgemeester aanwijzen uit een voordracht van drie raadsleden, door de raad jaarlijks in de maand november samen te stellen. Aftredende burgemeesteren waren direct herkiesbaar.

Belemmeringen

Leraren van een godsdienstige gezindheid (zoals predikanten en pastoors), schoolonderwijzers, ambtenaren die financiële verantwoordelijkheid droegen voor gemeentegelden, militairen in actieve dienst, personen in dienst van een vreemde mogendheid, gefailleerden, onder curatele gestelden of mensen die uit andere hoofde geen stemgerechtigde burger mochten zijn, waren van het raadslidmaatschap uitgesloten.

Bloedverwantschap of zwagerschap tot in de derde graad mocht er niet bestaan tussen raadsleden. De burgemeesteren mochten zelfs tot in de vierde graad niet aan elkaar verwant zijn. Dit verbod op te nauwe verwantschap was ingegeven door de vrees voor het herleven van een 'familieregering', zoals deze in de latere jaren van het bestaan van de Republiek zo welig had getierd.

Taken en bevoegdheden

De raad zou op gezette tijden vergaderen. Tot zijn bevoegdheid behoorde de vaststelling van de stadsbegroting, het afhoren en het opnemen van de rekening, het voordragen van kandidaten ter vervulling van de plaats van de aftredende burge-

meester, en het benoemen van een lid van de Provinciale Staten.
Met inachtneming van de bepalingen van het Reglement had de raad de vrije beschikking over de huishoudelijke belangen van de stad. Hij maakte daaromtrent plaatselijke verordeningen; die verordeningen moesten in afschrift aan de Provinciale Staten worden toegezonden.
De raad benoemde een stadssecretaris uit een door de burgemeesteren opgestelde voordracht van drie personen. Het salaris van de secretaris werd in het Reglement vastgesteld op 300 gulden per jaar, verhoogd met 150 gulden voor 'abonnement'.
Ook de benoeming van de stedelijke ontvanger hoorde de raad toe. Zijn salaris was 250 gulden; hierbij was rekening gehouden met de combinatie van het ambt van gemeente-ontvanger met het ambt van rijksontvanger. De ontvanger moest als waarborg voor zijn juist beheer der gemeentekas zekerheid stellen ten behoeve van de gemeente. Als regel was dit een zakelijke zekerheidsstelling in de vorm van onroerende goederen of waardepapieren. De benoemingsmogelijkheden waren hierdoor beperkt; zo zien we dan ook dat in de regel meer gegoede personen dit ambt toegewezen kregen.

De burgemeesteren vormden het dagelijks bestuur van de stad.
Zij moesten onder andere zorgen voor een 'geëvenredigde inkwartiering der troepen' en moesten waken tegen alle oproerigheden en alles wat de rust en veiligheid van de stad zou kunnen storen. Het college kreeg daarbij de beschikking over een stedelijke schutterij en desnoods – in overleg met de stadscommandant – over de ter plaatse in garnizoen liggende militairen.
De burgemeesteren ontvingen samen een jaarwedde van 600 gulden, waarvan door de president-burgemeester vooruit 150 gulden werd genoten; het restant van 450 gulden moesten zij broederlijk delen.

Het nieuwe stadsbestuur
Na de bekrachtiging van het reglement kon een stadsbestuur worden benoemd. Dit geschiedde bij Koninklijk Besluit van 19 december 1815. Van het provisioneel bestuur kwam M.H. van Oosterzee niet terug, vermoedelijk omdat hij een benoeming niet ambieerde. Ook een benoeming in oktober 1819 door het kiescollege in een vacature werd door Van Oosterzee niet geaccepteerd. In zijn plaats werd Pieter Sonneveld benoemd, die deze benoeming echter niet mocht aanvaarden, omdat hij een schoonzoon was van het raadslid Ary van der Hoog. Ook dr J. Heller moest terugtreden: hij was een zwager van de benoemde president-burgemeester mr Willem Brand. Door de uitbreiding van het aantal raadszetels kwam Jan Punt in het stadsbestuur. De raad zette in zijn eerste bijeenkomst in de nieuwe samenstelling de provisionele benoeming van Jan van Wijngaarden als stadssecretaris om in een definitieve. Een zoon van de presi-

dent-burgemeester werd aangesteld als stedelijk ontvanger. Het duurde nog tot 2 augustus 1816 voordat bij Koninklijk Besluit de vacatures Sonneveld en Heller werden aangevuld door de benoeming van Adrianus Rotting en Frederik Birkenfeld.

Reglement van bestuur voor het platteland in de provincie Noord-Brabant

Het reglement voor het bestuur van de dorpen in Noord-Brabant is zeer moeizaam tot stand gekomen. De grootste bron van moeilijkheden vormde het probleem van de herstelde heerlijke rechten. Op grond van het oude recht konden eigenaren van heerlijkheden in deze plaatsen de ambtenaren benoemen of althans ter benoeming aan de koning voordragen. Voor de eigenaren van de heerlijkheden was dit recht een bron van inkomsten: zij verkochten eenvoudig de ambten. In Noord-Brabant waren Provinciale Staten onder aanvoering van gouverneur Hultman pertinent tegen het herstel van dit bestuurlijk deel van de oude heerlijke rechten: de voordracht om een schout of secretaris te benoemen diende aan niemand anders toe te behoren dan aan het provinciaal bestuur. Men had te bittere ervaringen uit de periode dat Brabant generaliteitsland was geweest. Het Brabantse concept-plan werd vooral vanwege deze kwestie vertraagd. Zowel de koning als Provinciale Staten hielden voet bij stuk.

Het plan om zogenaamde districtsschouten op het platteland in te voeren was eveneens een hinderpaal voor een snelle besluitvorming. Een ander teer punt was het recht van voordracht dat Gedeputeerde Staten wensten inzake de benoemingen van de plaatselijke schout. De koning wilde deze benoemingen zonder iemands tussenkomst doen.

Het duurde al met al tot 8 mei 1819, eer Willem I het bestuursreglement voor het Brabantse platteland bekrachtigde. Nu kon tot definitieve benoeming van de functionarissen in de Noordbrabantse plattelandsgemeenten worden overgegaan.

Het instituut van districtsschouten werd in het reglement ingevoerd. Er kwamen zeven districtsambten, waarvan een in Roosendaal. Mr G.W. Panneboeter werd in 1820 districtsschout van het zevende district, dat zeventien gemeenten omvatte, waaronder alle zes de plattelandsgemeenten die bij ons onderzoek betrokken zijn. De districtsschouten werd in het bijzonder opgedragen de 'surveillance en het oppertoezigt over de administratie' van de plattelandsgemeenten. Zij hadden onder andere het recht vergaderingen van de gemeentebesturen bijeen te roepen en deze vergaderingen voor te zitten. In deze vergaderingen hadden zij echter alleen een adviserende stem. De heerlijke voordrachtsrechten werden afgeschaft, doch aan de rechthebbenden hiervan zou een schadeloosstelling worden gegeven. Het Domein zou hierop echter als eventueel eigenaar van heerlijkheden geen recht

hebben. De schadeloosstelling bestond uit een jaarlijkse uitkering van 20% van de traktementen die door de schouten en de secretarissen in voormalige heerlijkheden zouden zijn genoten. Alle plattelandsgemeentebesturen moesten hiervoor jaarlijks een bedrag in een door de provincie beheerd fonds storten.[65]

Bij de vaststelling van het Reglement was de koning weliswaar gezwicht voor de Provinciale Staten voor wat de heerlijke rechten betreft, maar hij had niet toegegeven bij een ander twistpunt. Het recht van voordracht bij schoutsbenoemingen ging aan het college van Gedeputeerde Staten voorbij. De koning zou ook in Brabant de benoemingen zonder iemands tussenkomst kunnen doen. Wel had hij in andere provincies aan de gouverneur toegestaan hem in deze te adviseren. Gedeputeerde Staten deden nu hun uiterste best om indirect via de gouverneur ook bij deze voordracht betrokken te worden. Maar dit stuitte weer bij gouverneur Hultman op bezwaren. Het was hem een doorn in het oog, dat de secretarissen benoemd werden door de Provinciale Staten op voordracht van de schout en de gemeenteraad. Hij had die benoeming aan zich willen trekken, omdat hij er van uitging, dat het bij de benoeming van een schout belangrijk was, wie er in die gemeente secretaris was of zou worden. Dat was hem echter niet gelukt en daarom weigerde hij waarschijnlijk Gedeputeerde Staten een vinger in de pap te geven bij de schoutsbenoemingen.

Samenstelling van het bestuur

Het bestuur van plattelandsgemeenten zou bestaan uit een raad, voorgezeten door een schout. Het aantal raadsleden werd per gemeente vastgesteld door Provinciale Staten, rekening houdende met het inwonertal en andere plaatselijke omstandigheden. Bij wijze van dagelijks bestuur zou de schout zich doen bijstaan door twee leden uit de gemeenteraad. Deze 'assessoren' werden benoemd door Gedeputeerde Staten.[66]

Het Reglement voor het platteland handhaafde de benaming van schout, die in de Franse Tijd plaats had moeten maken voor de term burgemeester (maire). De terugkeer van de benaming schout is heel begrijpelijk, daar dat eeuwenoude ambt juist voor het platteland van zo grote betekenis is geweest. Het ambt kreeg echter een andere inhoud dan voor 1795. De schout werd in het Reglement president van de gemeenteraad genoemd.

Benoeming en vereisten

Tot schout konden worden benoemd meerderjarige personen, die 'inboorlingen' van het koninkrijk waren, en daarenboven tenminste gedurende het laatste jaar en zes weken binnen de provincie hadden gewoond. De leden van de gemeenteraad zouden eveneens meerderjarig moeten zijn, geboren in het koninkrijk, geërfd in de gemeente, dat wil zeggen daar onroerende goederen bezitten, en gedurende het laatste jaar en zes weken inwoner van de gemeente geweest zijn.

De schout werd benoemd bij Koninklijk Besluit. De raadsleden en de secretaris zouden voor de eerste maal door Provinciale Staten worden benoemd buiten enige voordracht om. Al deze benoemingen golden voor het leven. Bij ontstane vacatures zou de benoeming geschieden door Provinciale Staten op voordracht van de schout en de gemeenteraad. Die voordracht, die voor elke vacature een dubbeltal kandidaten moest omvatten, diende via de districtsschout te worden ingezonden. Het Reglement hield de mogelijkheid open dat de schout tevens secretaris kon zijn.

Belemmeringen

Voor de schout en de leden van de raad golden dezelfde incompatibiliteiten als voor de burgemeester en de raadsleden in de steden. De schout en de raadsleden mochten elkaar niet bestaan tot in de tweede graad van bloedverwantschap of zwagerschap.

Taken en bevoegdheden

Het Reglement regelde uitvoerig de taak van de schout en van de gemeenteraad. De schout benoemde samen met de raad de gemeente-ontvanger na goedkeuring van Provinciale Staten.

De nieuwe besturen

Bij de invoering van het Reglement moest de Gouverneur des Konings de schouten voor een benoeming voordragen. Hij greep deze gelegenheid aan om de fungerende burgemeesters opnieuw te beoordelen.

In Standdaarbuiten was de hoge leeftijd van J.F. Schadden aanleiding hem niet voor te dragen voor de functie van schout. Daarbij woog tevens mee, dat hij geen inwoner meer was van Standdaarbuiten. Als schout werd de vice-burgemeester Adr. Santbergen benoemd.

Burgemeester C. van der Moer van Woensdrecht was een 'allergeschikst persoon, hebbende die functies in alle tijden tot genoegen van een ieder waargenomen'. Hij werd als schout herbenoemd.

In Oudenbosch lag de zaak wat moeilijker. De sinds 1813 fungerende burgemeester Jacobus J. van Breda was in 1819 overleden. Diens zoon was in afwachting van het nieuwe Reglement voorlopig door de gouverneur met de waarneming van de functie belast. De Minister van Binnenlandse Zaken twijfelde er aan of deze J.J. van Breda, die tevens notaris was, 'wel tot het schoutambt inclineert'. Inderdaad scheen hij niets voor deze bestuursfunctie te voelen, net zo min eigenlijk als voor de functie van secretaris, die hij zowel in Oudenbosch als in Standdaarbuiten vervulde. Hij had zijn handen vol aan het notariaat, maar bleef wel raadslid.

De griffier van het Oudenbossche vredegerecht Jac. Grevers was 'de meest geschikte en de bekwaamste' voor de functie van schout, maar hij vervulde een met dit ambt onverenigbare betrekking, die hij niet zou willen opgeven. De minister betwijfelde of de in Oudenbosch wonende

Jan Cornelis Maris (1783-1835) en Adriana Maris-Oostdijck (1778-1825) (Miniatuur coll. Maris van Sandelingenambacht)

advocaat Klein wel 'bijzondere aanmerking verdiende'. De gouverneur deelde die mening: Klein had in het geheel geen banden met Oudenbosch en had er evenmin belangen of bezittingen. Bovendien was hij door zijn twistziek karakter bij niemand in aanzien, en dus geheel ongeschikt. F. Verheijen bezat wel de nodige capaciteiten en was een der beste ingezetenen. De keuze viel dan ook op hem.
Van de gemeente Hoeven, Roosendaal en Rucphen zijn in de archieven geen voordrachten voor een schoutsbenoeming gevonden. In deze gemeenten werden de zittende magistraten opnieuw benoemd.

NIEUWE REGELINGEN

Aan de reglementen van 1815 en 1819 was geen lang leven beschoren. Het centraal gezag wilde een grotere invloed hebben op de stedelijke regeringen. De koning had nog steeds de bevoegdheid om in bestaande gebreken der reglementen te voorzien. Die bevoegdheid zou echter op grond van artikel 6 van de grondwet van 1815 komen te vervallen als de reglementen tien jaar in werking waren geweest. Mede naar aanleiding van een incident in Maastricht, waar de gemeenteraad had geweigerd bepaalde Koninklijke Besluiten uit te voeren, besloot men na advies van de Raad van State en het Ministerie van Justitie om de gehele inrichting, strekking en inhoud van de plaatselijke en provinciale bestuursreglementen grondig te herzien. Bij Koninklijk Besluit van 6 juni 1821, nr.57, werd die herziening officieel ingeluid.

Reglement voor de stad Willemstad van 1824

Evenals in 1815 moesten er opnieuw aparte stedelijke reglementen vastgesteld worden en wel provinciegewijs. Formeel had iedere stad weer haar eigen reglement. Bij Koninklijk Besluit van 3 december 1822 werden de leden der Commissie tot revisie van het Regeringsreglement van Willemstad benoemd.[67] Materieel kwam het Willemstadse reglement weer grotendeels met de reglementen van de andere steden overeen. Het nieuwe *Reglement voor het Bestuur der Stad Willemstad* werd vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 4 januari 1824, nr. 112.

Samenstelling van het stadsbestuur
Het 'nieuwe' bestuur zou zijn samengesteld uit een burgemeester, twee wethouders en een raad. Het stelsel van een president-burgemeester, die uit het college van burgemeesteren telkens voor een jaar bij loting zou worden aangewezen, verviel dus. De koning koos ditmaal voor één burgemeester, typerend voor de aantrekkingskracht die uitging van het Franse be-

stuurssysteem. Het college van burgemeesteren werd omgevormd tot een college van burgemeester en wethouders. De raad zou bestaan uit elf leden. Mocht de burgemeester van buiten de raad worden benoemd, dan werd hij automatisch raadslid. In dat geval zou het aantal leden twaalf bedragen.

Verkiezing

De leden van de raad zouden door het kiezerscollege worden benoemd. Die kiezers werden benoemd door de ingezetenen, tot het stemrecht bevoegd. Stemrecht hadden in het algemeen zij, die een jaar in de gemeente woonden, 23 jaar waren en jaarlijks in de verponding en verdere beschreven rijksmiddelen (exclusief het patentrecht) twaalf gulden betaalden.

Het kiezerscollege bestond uit 20 personen. Eenderde trad om de drie jaar af, doch was weer herkiesbaar. Een kiezer moest 24 gulden belasting betalen, 25 jaar zijn, Nederlander en minstens drie jaar in de gemeente wonen.

Benoeming en vereisten

De leden van de raad zouden opnieuw voor het leven worden gekozen en voor de eerste maal door de koning worden benoemd. De burgemeester en de wethouders zouden door de koning uit de leden van de raad benoemd worden, doch zonder voordracht van de raad. In de praktijk bleek dat bij burgemeestersvacatures onder het Reglement van 1824 de gemeenteraad van Willemstad zich tot de koning wendde, met het verzoek een met name genoemd persoon tot burgemeester te benoemen. In alle bekende gevallen is zo'n verzoek ingewilligd.

Het college van burgemeester en wethouders moest in de loop van zes jaren, te beginnen op 2 januari 1825 worden vernieuwd, zodanig dat op 2 januari 1827 een der wethouders en op 2 januari 1829 weer een wethouder aftredend zou zijn volgens de beslissing van het lot, terwijl op 2 januari 1831 de burgemeester als laatste zou aftreden. De aftredenden waren terstond herkiesbaar.

Taken en bevoegdheden

De burgemeester trad op als voorzitter van de raad. Hij moest alle te behandelen punten 'pre-adviseren', dus een voorstel aan de raad hierover doen. Hij zou als eerste zijn stem uitbrengen. Bij afwezigheid zou hij worden vervangen in het voorzitterschap door de wethouder die de oudste in rang was. Bij het staken van de stemmen in de raad had de burgemeester een beslissende stem.

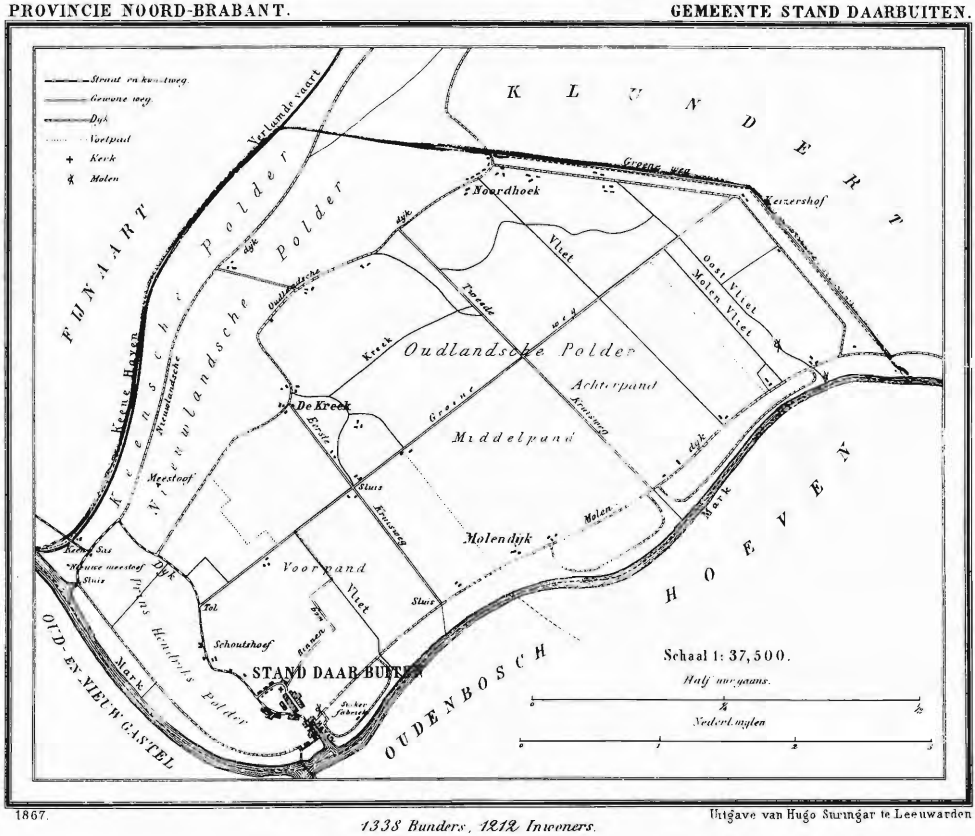
De burgemeester was ook voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en had hier eveneens bij het staken van stemmen een beslissende stem. Mochten bij het staken van de stemmen in de vergadering slechts twee personen tegenwoordig zijn, dan moest de zaak tot een voltallige vergadering worden uitgesteld, tenzij dat niet zonder nadeel zou kunnen geschieden. In het laatste geval besliste de burgemeester.

Ook nu bleef alle bevoegdheid van het dagelijks bestuur zonder onderscheid bij het gehele college van burgemeester en wethouders berusten, dus ook alles wat de uitvoering en de handhaving der stedelijke keuren en maatregelen van politie betrof en op de bewaring van de publieke rust en veiligheid betrekking had.
Duidelijk blijkt hieruit, dat de ene burgemeester een enigszins andere plaats inneemt dan het vroegere collegiale trio van burgemeesteren. Werkelijke bestuursfuncties werden aan het ene lid dat bij toerbeurt als president-burgemeester optrad niet toebedeeld. In het algemeen berustte het bestuur bij burgemeester en wethouders, benoemd door de Koning. De bevoegdheden van de raad bleven zich binnen bepaalde grenzen bewegen met een uitbreiding van taken in vergelijking met 1815. Daartegenover stond op sommige punten een inkrimping, dus een verlies van bevoegdheid. Dit was een gevolg van de centralisatiezucht van de regering. Er werd immers niet meer gesproken van het nominatierecht van de raad voor de benoeming van de burgemeesters en de wethouders, dat hem in 1815 voor de benoeming van burgemeesters wel toekwam. De raad mocht zelfs zijn eigen secretaris niet meer vrij kiezen. De secretaris zou bij Koninklijk Besluit worden benoemd. De raad kon twee personen voor de functie voordragen en aan deze voordracht werden door burgemeester en wethouders twee andere kandidaten toegevoegd.
De benoeming van een stadsontvanger geschiedde wel nog door de raad.

Reglement op het bestuur ten plattelande van 1825

Samenstelling van het bestuur
Bij Koninklijk Besluit van 23 juli 1825 werd het nieuwe *Reglement op het bestuur ten plattelande in de provincie Noord-Brabant* vastgesteld. Het gemeentebestuur in iedere plattelandsgemeente zou zijn samengesteld uit een burgemeester, twee assessoren en een gemeenteraad. De naam 'schout' werd vervangen door die van 'burgemeester'. Mede op aandringen van de Provinciale Staten van Noord-Brabant is de naam van 'schout' van het toneel verdwenen, omdat die naam vooral herinnerde aan de vroegere justitiële elementen van het schoutambt, die nu aan anderen toekwamen. De districtsschout werd nu districtscommissaris. De gemeenteraad telde zeven of negen leden, te bepalen door de Provinciale Staten. Bij de vaststelling van dit aantal diende rekening te worden gehouden met het bevolkingscijfer en andere omstandigheden. De burgemeester was in elk geval een van deze zeven of negen leden van de gemeenteraad.

Benoeming
De koning behield het recht om de burgemeester te benoemen. De assessoren werden vanwege de koning uit de leden van de gemeenteraad benoemd door de Commissaris des Konings. Deze laatste werd ook niet langer 'gouverneur' genoemd.



Standdaarbuiten anno 1867 (J. Kuyper, Gemeente-atlas van Nederland Dl.1 (Z.pl. Z.j.)

De Provinciale Staten benoemden de leden van de raad, na hierover het gemeentebestuur te hebben gehoord. Al deze benoemingen, van de burgemeester, de assessoren en de raadsleden, golden voor een termijn van zes jaar. De bewoners van de plattelandsgemeenten stonden dus met betrekking tot de verkiezing van hun bestuur bij die der steden achter.

Ook de benoeming van de secretaris behield het nieuw reglement aan de koning voor. De gemeenteraad moest ten minste een persoon voor de functie voordragen, waaraan burgemeester en assessoren tenminste een tweede persoon zouden toevoegen. De voordracht was overbodig bij de benoeming van de burgemeester tot secretaris.

De benoeming van de ontvanger kwam bij de Provinciale Staten te liggen. De gemeenteraad diende daartoe een voordracht in van zo mogelijk twee personen.

Belemmeringen

Opmerkelijk is de bepaling in het reglement dat het burgemeestersambt niet verenigbaar was met de beroepen van korenmolenaar, brood- of meelverkoper en van herbergier of tapper.

Nieuwe besturen

Na vaststelling van het Reglement kwamen opnieuw alle functies vacant, omdat de gemeentebestuurders moesten aftreden.

In Willemstad werd de president-burgemeester J. van Oldenborgh nu burgemeester. De burgemeester J.C. Maris en het oudste raadslid Ary van der Hoog werden wethouder. Overigens veranderde de samenstelling van de raad niet. Wel kwam er een raadszetel bij, die bezet werd door de tot dan toe weigerachtige M.H. van Oosterzee.

In de plattelandsgemeenten was op verzoek van de regering al in 1824 een onderzoek ingesteld naar het functioneren van de schouten, omdat er vele klachten bekend waren over het 'berispelijk, lauw en nalatig gedrag' van vele dorpsbestuurders. Dit onderzoek liep via de districtsschouten.

In 1825 werden de secretarissen bij een soortgelijk onderzoek betrokken. De belangstelling ging ook uit naar hun bestaansmiddelen en het bedrag dat zij aan directe belastingen betaalden. Bepaald werd toen, dat schouten die minder dan 25 gulden per jaar aan directe belastingen betaalden, niet voor een benoeming tot burgemeester in aanmerking zouden komen.

Deze onderzoeken hadden geen nadelige consequenties voor de schouten en secretarissen in de onderzoeksgemeenten: zij werden allen benoemd tot burgemeester respectievelijk secretaris. Ook kwamen er in de bezetting van de overige zetels geen spectaculaire mutaties.

THORBECKE EN HET GEMEENTEBESTEL

Na de afscheiding van België in 1839 moest er een grondwetsherziening volgen. Thorbecke had in zijn *Aanteekening op de Grondwet* van 1839 al gefulmineerd tegen het functioneren van de staatsinstellingen. In 1840 had hij zijn *Proeve van herziening der grondwet volgens de Aanteekening* doen verschijnen. Hierin had hij wijziging van de grondwet bepleit, onder andere in zoverre, dat hij zowel het actief als het passief kiesrecht bij wet geregeld wilde zien, in plaats van bij de reglementen.

Thorbecke uitte vooral ook hevige kritiek op het gemeentebestel, zoals dat door de grondwet van 1815 en de koninklijke reglementen was geregeld. De gemeentebesturen konden tegen het ingrijpen van het centraal gezag weinig stellen. De grondwet, aldus Thorbecke, sloot volkskracht buiten en had het staatsburgerschap, 'de eerste drijfveer onzer eeuw', laten slapen: 'men wordt lid niet op grond van ernstigen wil en bekwaamheid om de aangelegenheden der gemeente te leiden; maar derwijl men of een naam draagt en tot een familie behoort, waaraan een zetel in den Raad past, of onder deze familien wenscht zitting te nemen. Een treffelijk middel om Raadsleden te hebben, die zonder publieken geest, zonder reden en overtuiging, uit persoonlijke gunst of on-

Dorpskom van Rucphen, ca. 1900 (Fotocoll. Gemeente Rucphen)

gunst, uit eigenzinnigheid, uit sleur, hetgeen hun wordt voorgelegd, beslissen. Hij, die eens zit, blijft; slechts de dood ruimt op en dwingt tot verandering, die zelden vernieuwing is (...). Nieuwigheid is een verschrikking; want men gevoelt zich afgezonderd van de bevolking, krachteloos, twijfelt aan haar medewerking en vreest verantwoording'.

In maart 1844 was Thorbecke door de Provinciale Staten van Zuid-Holland tot lid der Tweede Kamer gekozen. Hij nam met een achttal andere leden het initiatief tot wijziging van de grondwet; het voorstel daartoe werd op 10 december 1844 ingediend. Daarin werd onder andere aangedrongen op een wettelijke regeling van het kiesrecht en op een wet, die de samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeentebesturen regelde. Het meest karakteristieke kenmerk van het voorstel was de invoering van rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden. Met 34 tegen 21 stemmen werd het voorstel verworpen. Het probleem van de grondwetsherziening was hiermee nochtans niet van de baan, noch was de arbeid van Thorbecke c.s. tevergeefs geweest.

DE GRONDWETSHERZIENING VAN 1848

Bijna vier jaar later bleek het, mede onder druk van gebeurtenissen in het buitenland, toch mogelijk tot een grondwetsherziening te komen. De herziene grondwet werd op 3 november 1848 afgekondigd. Ten aanzien van de gemeentelijke besturen waren in de grondwet van 1848

ingrijpend andere uitgangspunten geformuleerd. Voor de gemeenten werd een nieuw tijdperk ingeluid.
Het onderscheid tussen stad en plattelandsgemeente kwam te vervallen. Grondwettelijk bestonden er nog slechts gemeenten en gemeentebesturen. De samenstelling, inrichting en bevoegdheden der gemeentebesturen zouden voortaan bij wet geregeld worden en niet meer door (koninklijke) reglementen.
De raad werd het hoogste gemeentelijke bestuursorgaan, waaraan bij uitsluiting van andere bestuurlijke niveaus de regeling van de huishouding van de gemeente werd overgelaten: voor het eerst was er echt sprake van gemeentelijke autonomie. Met het oog echter op de belangen van de gemeente zelf en omdat deze tevens een onderdeel van de staat is, dat zijn bevoegdheid tegenover het geheel niet mag overschrijden, gaf de grondwet tevens aan, in welk opzicht de autonomie bij de wet kon worden aangetast en beperkt. De koning kon huishoudelijke verordeningen van de raad schorsen of vernietigen, indien zij met de wetten of het algemeen belang strijdig waren.
Tevens behoefden de besluiten der gemeentebesturen de goedkeuring van hogerhand i.c. het provinciaal bestuur, als het over gemeente-eigendommen ging en andere door de wet aangewezen rechtshandelingen, zoals de begroting, de belastingbesluiten enzovoort. Financiële zelfstandigheid dus, maar onder toezicht.
De heerlijke rechten betreffende voordracht of aanstelling van personen tot openbare betrekkingen werden afgeschaft. De raadsleden zouden rechtstreeks voor een bepaald aantal jaren gekozen worden door de ingezetenen, die het kiesrecht bezaten. Periodieke aftreding werd dus voorgeschreven. De voorzitter van de raad werd door de koning (ook buiten de leden van de raad) benoemd en ook door hem ontslagen. De koning werd vrijgelaten bij die benoeming ook buiten de leden van de raad te kiezen, omdat de ondervinding de noodzakelijkheid daarvan had geleerd.
Het censuskiesrecht bleef gehandhaafd, maar werd nu grondwettelijk geregeld. Een kiezer in een gemeente moest aan dezelfde voorwaarden voldoen als een landelijk kiezer, met uitzondering van de te betalen som aan belastingen. Deze werd tot de helft teruggebracht. Met de halvering had de regering de bedoeling 'het kiesrecht voor deze mindere betrekking algemeener te maken en den band tusschen bestuurders en bestuurden, die hier in meerdere aanrakingen komen, te naauwer toe te halen'.

DE GEMEENTEWET VAN 1851

Voortvloeiend uit het additioneel artikel 5 tot de grondwet kwam in 1851 de gemeentewet tot stand. Zij bracht, in vergelijking met de bestaande reglementen belangrijke veranderingen. Het onderscheid tussen het stedelijk bestuur en dat op het platteland, het laatste met zijn

De weg van Hoogerheide naar Ossendrecht, ca. 1900.
De rails zijn van de tramlijn Antwerpen-Tholen (Fotocoll. SNAB)

heerlijkheden en niet-heerlijkheden, verviel. Er zouden voortaan maar één soort gemeenten, één soort gemeenteraden, één soort colleges van burgemeester en wethouders en één soort burgemeesters meer zijn.

Samenstelling

De gemeenteraad zou zeven tot negenendertig leden gaan tellen, die periodiek aftredend waren. Om de twee jaar moest een derde aftreden. Zij werden in de steden ook niet meer voor het leven benoemd. Er kwam een college van burgemeester en wethouders, dat met de burgemeester het dagelijks bestuur zou voeren.

Verkiezing

De leden van de raad werden onmiddellijk door de kiesgerechtigde ingezetenen van de gemeente voor een bepaald aantal jaren gekozen. De zelf-wetgeving en de zelfregering van de burgerij door middel van door haar zelf aangewezen organen, dus via rechtstreekse verkiezingen, was hierdoor een feit. Om kiezer van de leden van de gemeenteraad te zijn vorderde de kieswet dat men Nederlander was, meerderjarig, ingezetene van de gemeente en in het volle genot van burgerlijke en burgerschapsrechten.
De kieswet van 1850 had voor iedere gemeente de som vastgesteld, die met het

oog op de verkiezing voor de Tweede Kamer der Staten Generaal en die voor de Provinciale Staten zou worden gevorderd. De gemeentewet bepaalde – conform de grondwet – dat voor de verkiezing van de raad de helft van deze som zou worden gevorderd. Het door de grondwet toegelaten maximum van 160 gulden werd daarbij in geen enkele gemeente gevergd. Het hoogste bedrag was 112 gulden voor de stad Amsterdam. In de onderzoeksgemeenten, alle behorende tot het kiesdistrict Breda, gold het grondwettelijke minimumbedrag van 20 gulden, zodat men bij betaling van minimaal 10 gulden aan directe belastingen kiezer was voor de gemeenteraad.
De wethouders werden door de raad uit zijn midden gekozen. De benoeming van de burgemeester geschiedde door de koning. Hij werd, zoals eens werd opgemerkt, de aristocratische tik in de democratische borrel.

Taken en bevoegdheden

De gekozen gemeenteraad kwam aan het hoofd van de gemeente te staan en werd dus de eerste macht in het gemeentebestuur met als opdracht de regeling van het bestuur en de huishouding van de gemeente. Hoewel de openbaarheid van de gemeenteraadsvergaderingen niet in de grondwet was opgenomen, werd deze wel in de gemeentewet voorgeschreven. De kiezers kregen daardoor de mogelijkheid van een voortdurende controle op het doen en laten van de raad. Hierdoor kon het gemeentewezen tot een grotere ontwikkeling komen dan onder de werking van de grondwetten van 1814 en 1815 het geval was. De raad benoemde ook de secretaris en de ontvanger.
Het college van burgemeester en wethouders vormde zoals gezegd het dagelijks bestuur van de gemeente. Het diende te zorgen voor de organische uitvoering van de besluiten van de gemeenteraad. De gemeenteraad had het recht van interpellatie van burgemeester en wethouders over zaken betreffende het dagelijks bestuur van de gemeente.
De burgemeester, het derde bestuursorgaan in de gemeente, kreeg de opdracht tot handhaving van de openbare orde en van de daadwerkelijke uitvoering van de besluiten van de raad en van burgemeester en wethouders, de mechanische uitvoering. De burgemeester was voorzitter van de raad, maar was niet automatisch ook lid van de raad. Volgens de grondwet kon de benoeming van de voorzitter van de gemeenteraad steeds ook buiten de leden van de raad om plaats hebben.

Nieuwe gemeentebesturen

De inwerkingtreding van de gemeentewet had tot gevolg dat de zittende functionarissen andermaal moesten aftreden en dat er nieuwe verkiezingen en benoemingen volgden. Voor de meesten bracht dit geen problemen mee. Hier en daar kwamen nieuwe gezichten in de raad, maar van een politieke aardverschuiving was geen sprake.

Even buiten de bebouwde kom van Oudenbosch, 1890-1900 (Part. coll.)

Voor de Willemstadse secretaris Jan van Wijngaarden was het sinds 1813 de vierde keer dat hij moest afwachten of hij nog het vertrouwen had van de benoemende instantie. Dit was inderdaad het geval: met algemene stemmen benoemde de raad hem weer tot secretaris. Er deed zich echter een probleem voor: de nieuwe wet verbood onder meer de combinatie van het secretarisschap met het notariaat. Alleen indien het in het belang van de gemeente nodig zou zijn dat deze ambten verenigd waren, kon de koning, Gedeputeerde Staten gehoord, dispensatie verlenen. Het verzoek dat de Willemstadse gemeenteraad hiertoe twee maal achtereen aan de koning richtte, werd echter niet gehonoreerd. De benoeming kon dus niet doorgaan, omdat Van Wijngaarden het notariaat niet wilde opgeven. Daardoor moest hij het secretarisambt opgeven na dit ruim 41 jaar te hebben bekleed. In zijn plaats werd zijn zoon benoemd, die in 1867 om dezelfde reden als zijn vader het ambt van burgemeester en secretaris zou moeten neerleggen.

Precair werd de situatie voor de Standdaarbuitense secretaris Petrus van Campenhout. Door burgemeester en wethouders was de hulponderwijzer P. Indeweij als tweede op de aanbeveling geplaatst. Hij was een zoon van het raadslid en wethouder Gerardus Indeweij. Bij de stemming op 23 december 1851 kregen beide kandidaten drie stemmen. Het lot moest uitkomst brengen en besliste gunstig voor Indeweij. Nog dezelfde dag vergaderde de raad 's middags weer. Nu werd Indeweij als gemeentesecretaris ontslagen! Een nieuwe benoeming werd uitgesteld tot na de kerstdagen. Op 27 december kwam de raad weer bijeen. Burgemeester en wethouders hadden nu P. van Campenhout als eerste op de aanbeveling geplaatst en het raadslid Hubertus Hopmans als tweede. Eén raadslid was niet present. Twee leden, Indeweij en Van Nimme, verklaarden vooraf niet aan de stemming te zullen deelnemen. Alle vier uitgebrachte stemmen waren nu voor Van Campenhout, zodat die weer was benoemd. Een door Indeweij en Van Nimme bij Gedeputeerde Staten ingediend bezwaar tegen deze gang van zaken, bracht daarin geen verandering meer.

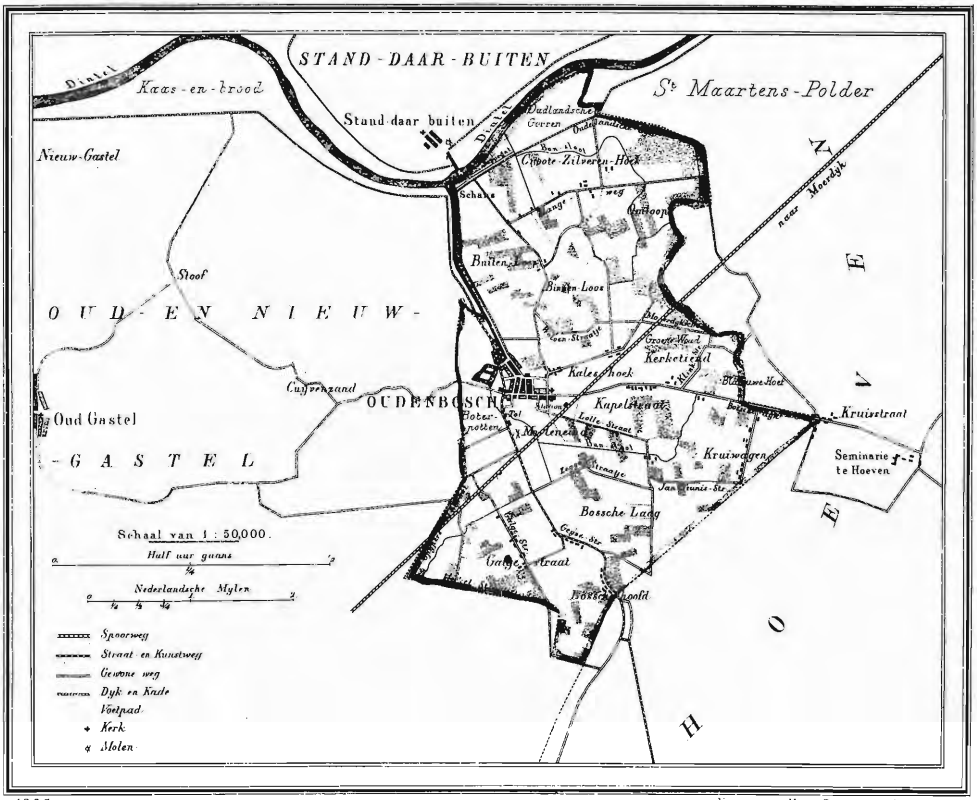
DE GRONDWETSHERZIENING VAN 1887: HET CAOUTCHOUC-ARTIKEL

Hoewel in 1848 het direct kiesrecht in de grondwet was opgenomen, het bleef afhankelijk van de belasting die men betaalde.
Het minimumbedrag aan directe belastingen, dat men moest betalen om kiesgerechtigd te zijn, was in de kieswet nader geregeld. Ondanks deze verworvenheid leek het er op, dat er voor de gemeenteraadsverkiezingen bij het kiezerskorps doorgaans slechts een flauwe belangstelling bestond.
Als voorbeeld noemen we het jaar 1879. In onderstaand staatje is aangegeven hoeveel kiezers er per gemeente waren voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en voor de gemeenteraad, alsmede het aantal deelnemers aan de verkiezingen bij de eerste stemming voor de gemeenteraad, dus zonder de cijfers bij eventuele herstemming(en).

Onder de nieuwe wet gingen de kiezers op de stemdag naar het raadhuis, legden er het bewijs over, dat zij inderdaad stemgerechtigd waren, schreven de naam van hun kandidaat op het stembiljet en bekrachtigden dat met hun handtekening. De kandidaat die de absolute meerderheid kreeg was gekozen. Had niemand de meerderheid gehaald dan volgde enkele weken later herstemming over de twee kandidaten die de meeste stemmen gekregen hadden. Van stem- of opkomstplicht was geen sprake. Het kiesrecht werd nog niet algemeen als een voorrecht beschouwd.
Van partijen, zoals we die nu kennen in de zin van duidelijk afgebakende politieke groeperingen van een constante samenstelling en verbonden door een gemeenschappelijk programma, was tot 1890 geen sprake. In de gemeenten ontstonden wel hier en daar kiesverenigingen, die voor de gemeentelijke verkiezingen een voorman aanwezen of zich voor een bepaalde kandidaat inzetten. Het persoon-

Gemeente	Inw. 1-1-79	Kiezers	% Bev.	Kiezers	% Bev.	Deeln.	% aantal stemmen
Hoeven	2503	78	3,11	138	5,51	95	68,8
O'bosch	4167	161	3,86	225	5,39	148	65,7
St'buiten	1382	54	3,98	82	6,07	58	70,7
R'daal	8737	465	5,32	649	7,31	307	47,3
Rucphen	4137	103	2,49	169	4,73	69	35,2
W'stad	1961	112	5,71	144	7,34	45	31,2
W'drecht	2715	78	2,87	113	4,16	57	50,0

lijk element was doorslaggevend. Men stemde op een persoon, niet op een programma.
Het censuskiesrecht kwam aan steeds heviger kritiek bloot te staan. De politieke noodzakelijkheid van hervorming van het kiesrecht was de voornaamste aanleiding voor de grondwetsherziening van 1887, waarbij we het attributief kiesrecht kregen. Onder attributief kiesrecht verstaat men, dat een kiezer moet voldoen aan bepaalde positieve kenmerken.
De regering meende aanvankelijk het kiesrecht te kunnen koppelen aan de huurwaarde van de bewoonde woning, maar na een kamerontbinding kwam zij met het compromisvoorstel, dat hiervoor door de kieswet te bepalen 'kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand' zouden gevorderd worden. Dit voorstel werd aangenomen. Men heeft dit artikel wel het caoutchoucartikel genoemd, omdat het inderdaad een rekbare formule was, waarmee men alle kanten uit kon.
In de additionele artikelen was een voorlopig kiesreglement opgenomen. Dit regelde de verkiezingen, totdat de kieswet in overeenstemming met de nieuwe voorschriften was gebracht. Dit betekende al een verruiming van de eisen voor het actief kiesrecht, maar het algemeen kiesrecht was door de grondwet uitgesloten. Toch tekende zich in de nieuwe grondwetsartikelen reeds de democratisering van de vertegenwoordigende lichamen af.



Oudenbosch anno 1865
(J. Kuyper, Gemeente-atlas van Nederland Dl. 1
(Z.pl. Z.j.)