

Van beleid van politie naar uitvoering en bestuur 1700-1840

J. P. A. COOPMANS

I OVER UITVOERING EN BESTUUR

Nadat enkele eeuwen onder in vloed van Jean Bodins staatsleer de soevereiniteit geacht werd te bestaan uit een achttal 'iura sive capita maiestatis', waarvan de wetgevende macht het belangrijkste 'caput' was, kwam op basis van de ideeën van Locke (1689) en Montesquieu (1748) in theorie en praktijk het onderscheid in drie staatsfuncties op¹. Lockes onderscheid als vertrekpunt nemende paste Montesquieu het model bij zijn inzichten aan door zowel in de naamgeving als in de inhoud van de staatsfuncties veranderingen aan te brengen. Hij onderscheidde de wetgevende, de uitvoerende alsmede de rechterlijke macht. Bekend is hoe bij hem de gedachte van de 'trias politica', de scheiding der machten, voorop stond waardoor een 'gouvernement modéré' zou kunnen worden bevorderd. Toen de geschreven constituties ontstonden, werd deze driedeling in de grondwet van menige staat opgenomen. Daarmee veroverde de uitvoerende macht als functie en orgaan een centrale plaats in het moderne staatsrecht.

Ook bij ons heeft het begrip 'uitvoering' lang een grote rol gespeeld in het constitutionele recht. Eerst bij de grondwetswijziging van 1983 werd de term 'uitvoerende macht' vervangen door regering (orgaan) en bestuur (functie)². In praktijk en wetenschap was 'bestuur' als term voor een van de overheidsfuncties echter al veel langer gebruikelijk. Dat moest ook wel, omdat uitvoeren niet het totale bestuur omvat. Er zijn immers overheidswerkzaamheden die niet op een wet steunen. Bovendien werd onder uitvoering ook het nader regelen, eigenlijk een vorm van wetgeving, begrepen.

In deze verhandeling zal ik allereerst nagaan hoe tijdens de Republiek het bestuursfenomeen onder de benaming 'beleid van politie' een zekere zelfstandigheid als functie verkreeg. Vervolgens hoe door de komst van de Bataafse en Franse ideeën dit politiebegrif in de opkomende drie-machten-onderscheiding werd ondergebracht bij de 'uitvoerende macht'. Tenslotte wordt bezien hoe tijdens het begin van het koninkrijk 'uitvoering', 'politie' en 'bestuur' naast elkaar voorkwamen, ofschoon pas in 1848 de term 'uitvoerende macht' in de grondwet werd opgenomen. Voor elke periode wordt telkens een zeer summier schets van het bestuursapparaat gegeven om vervolgens het bestuurshandelen te typeren. Op de bestuurswetgeving en het lagere bestuur kan binnen dit bestek helaas slechts een enkele keer worden ingegaan.

1 Jean Bodin, *Six livres de la république* (1576) I, c. 10. John Locke, *Two Treatises on Government* (1689) II, XII, 143-148. Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748) XI, 6.

2 Hoofdstuk 5 van onze huidige grondwet heeft als titel 'Wetgeving en bestuur'. In artikel 92 wordt gesproken over bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak. In artikel 42 van de regering, die gevormd wordt door de koning en ministers. In artikel 45 wordt met een bijzondere betekenis de term 'regeringsbeleid' gebezigd. C. W. van der Pot, A. M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (1^e le dr.; Zwolle, 1983) 307, 340, 421 en 484.

II DE REPUBLIKEINSE TIJD

2.1 *Beleid van politie*

Met de komst van de Republiek openbaarde zich steeds meer het onderscheid tussen administratie van justitie en beleid van politie³. Deze laatste functie had betrekking op politie in de zin van openbare orde, openbaar welzijn, openbare huishouding⁴. Zowel 'politie' als 'justitie', in welke woordcombinatie dan ook, beantwoorden niet geheel aan onze begrippen 'bestuur' en 'rechtspraak', maar wel omvatten zij belangrijke elementen ervan. Hugo de Groot typeerde in zijn 'Notabele Deductie' van 1617 de toenmalige begrippen respectievelijk met 'bevel' en 'jurisdictie' en liet daarmee reeds zien dat politie en justitie voorlopers waren van de huidige functies 'bestuur' en 'rechtspraak'⁵. Hij trachtte ook de aard van de werkzaamheid te kwalificeren: 'De justitie gaat precijs, daar saken van politie dickmaal haar beter schicken door ghevoegelijcke accomodatie'⁶. Het Hof van Friesland overwoog in soortgelijke zin dat 'gemeenlijck train van justitie syn gewisse termen van rechte heeft, in plaats van saecken van policie dickwijls met een klein uytstel van tydt seer verergeren'⁷. Definities bleven echter ontbreken, al hebben de Hoven van Holland en Friesland wel geprobeerd het begrip 'politie' door opsomming van een aantal elementen te concretiseren⁸.

Ook al bestond er vóór de scheiding der Nederlanden op lokaal vlak wel hier en daar een zekere onderscheiding van de functies 'rechtspraak' en 'politie', het onderscheid zal eerst in de tijd van de Republiek echt worden ontwikkeld⁹. De afwezigheid van een landsheer en de overgang van de soevereiniteit op de Staten van de gewesten leidden ertoe, dat de positie van de hoven als algemene regeringsraden verder werd uitgehoud

3 J. V. Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie. Een studie over Hollandschen staatsbouw tijdens de Republiek* (Leiden, 1937). J. P. A. Coopmans, 'Administratie van justitie en beleid van politie tijdens de Republiek. Mogelijkheden en wenselijkheden voor het rechtspraakonderzoek', in: J. M. J. Chorus, A. M. Elias, ed., *Fabrica Historiae Forensis. Handelingen van het afscheid van J. Th. de Smidt* (Leiden, 1989) 5-31.

4 *Idem*, 'Over het woord politie', in: J. W. Bosch, e. a., ed., *Rechtshistorische opstellen aangeboden aan A. S. de Blécourt* (Groningen, 1939) 155-168.

5 H. de Groot, 'Advys nopende 't recht, de steden competerende in cas van judicature', in: *Hollandsche consultatiën, advysen en advertissementen* (6 dln.; 1e dr.; Rotterdam, 1645-1666) III (2) 606-639. Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie*, 122.

6 H. de Groot, *Verantwoordingh van de wettelijke regering van Holland ende West-Vheslant...* (1622) cap. xii. Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie*, 119.

7 G. F. baron thoe Schwartzenberg en Hohenlandsberg, ed., *Groot placcaat- en charterboek van Vriesland* (5 dln.; Leeuwarden, 1768-1793) V, 709 (afgekort als *Charterboek*). Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie*, 123.

8 Deductie Hoge Raad van Holland en Zeeland van 1617, in: *Handvesten ende privilegiën der graven van Holland!... behelende 't recht, dat beyde de Hoven van justitie ...is competerende...* ('s-Gravenhage, 1663) nr. 52. Besluit Staten van Friesland van 20 november 1663 in *Charterboek*, V, 709.

9 François Vrank, 'Corte Vertooninge', in: C. Cau, e. a., ed., *Groot placcaetboek, vervattende de placaten, ordonnantien ende edicten van de ... Staten Generael der Vereenighde Nederlanden ende ... Staten van Hollandt en West-Vriesland, mitsgaders van de ... Staten van Zeeland! ...* (10 dln., 's-Gravenhage, 1658-1796) I, 39 (afgekort als *GPB*).

en dat deze colleges grotendeels op het terrein van de rechtspraak werden teruggedrongen. In een instructie van de Staten van Friesland van 10 oktober 1597 werd bepaald, dat het Hof geen bemoeiing zou hebben met zaken van regering¹⁰. Op het terrein van de gemene middelen werden de hoven het eerst buiten spel gezet; niet alleen bestuurlijk maar zelfs ook rechterlijk. Wie terzake problemen had, moest zich wenden tot de Staten¹¹.

Het was juist bij de competentietoedeling van de rechtspraakfunctie dat het politiebegrif nader werd uitgewerkt. Dit openbaarde zich op twee manieren. Allereerst doordat regelingen werden getroffen op grond waarvan stedelijke of provinciale autoriteiten gehoord moesten worden als er bij het hof een provisie gevraagd werd¹². Vervolgens waren er de kwesties waarbij een voorziening werd nagestreefd tegen iemands politieke uitzetting uit een stad. De steden meenden krachtens privilege het recht te bezitten roerige en suspecte inwoners uit zuiver politieke macht, zonder vorm van proces, uit de stad te verwijderen¹³. Dit werd voor Holland bevestigd bij de Scherpe Resolutie van 1617, waarin werd bepaald dat van alle door de stedelijke regeringen in het belang van de openbare orde getroffen maatregelen voortaan uitsluitend beroep mogelijk was op de Statenvergadering¹⁴.

Bij een instructie voor Holland uit 1670 en een voor Friesland uit 1663 werd gespecificeerd van welke zaken de provinciale bestuurscolleges als rechter kennis zouden nemen¹⁵. Een duidelijk beeld van de geldende opvattingen geeft de bekende resolutie van de Staten van Holland van 12 juli 1674¹⁶. Hierin werd gesteld, dat het beleid van politie en de administratie van justitie volgens hun natuur en eigenschappen erg van elkaar verschilden. Zij moesten derhalve niet aan dezelfde organen worden toevertrouwd. In 1751 werden de Gecommitteerde Raden van Holland uitdrukkelijk met de uitvoerende macht bekleed¹⁷.

2.2 Commissies en conferenties, pensionarissen en secretarissen als openbare dienst
Een karakteristiek van het centrale Republikeinse bestuur was het feit dat de Genera-
liteitsorganen bestuurden via commissies en conferenties. Commissies werden ge-
vormd uit leden van het betreffende college¹⁸. Ofschoon in de resoluties van de Staten-
Generaal onder allerlei benamingen wel 24 commissies worden genoemd, ging het in
wezen om een klein groepje van bijna steeds dezelfde personen die een soort

10 *Charterboek*, IV, 965.

11 Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie*, 167.

12 *GPB*, II, 1493.

13 Rijpperda Wierdsma, *Politie en justitie*, 135 vlg.

14 *Ibidem*, 146; A. S. de Blécourt, N. Japikse, ed., *Klein plakkaatboek van Nederland. Verzameling van ordonnantiën en plakkaten betreffende de regeeringsvorm, kerk en rechtspraak (14e eeuw tot 1749)* (Groningen/s-Gravenhage, 1919) 240.

15 *GPB*, III, 92 en *Charterboek*, V, 697; *ibidem*, 146.

16 *GPB*, III, 495 en 696.

17 Artikel 43 van de Instructie van 1751; *GPB*, VIII, 72.

18 S. J. Fockema Andreae, *De Nederlandse staat onder de Republiek* (2e dr.; Amsterdam, 1962) 34.

kernvergadering vormden. Conferenties onderscheidten zich van commissies omdat zij waren samengesteld uit deputaties van de Staten-Generaal en de Raad van State. In de tijd van Willem III werd het meer en meer gebruikelijk resoluties van de Hoog Mogenden in conferenties voor te bereiden¹⁹. Binnen dit kader was de bestuursinvloed van de vier zogenaamde ministers bijzonder groot; de raadpensionaris van Holland, de griffier van de Staten-Generaal, de thesaurier-generaal en de secretaris van de Raad van State vormden omstreeks 1750 een soort kabinet-regering, die ook wel 'kuypraat' genoemd werd²⁰. Daarnaast was er de stadhouder die op grond van de vele en veelsoortige hem toebedeelde taken het centrale punt in bestuurlijke zaken van de Republiek werd. Daarom kende reeds Maurits een zeventiental personen die op zijn kabinet het schrijvend personeel vormden. Gaandeweg werd het stadhouderlijke kabinet steeds meer uitgebouwd. Vooral sedert Willem IV groeide het uit tot een bescheiden staatssecretarie. In de tweede helft van de achttiende eeuw heeft men wel overwogen de outillage van dit bestuursmiddelpunt te verbeteren door 'departementen' voor verschillende doeleinden te creëren. Van de goede voornemens is echter niets terecht gekomen²¹.

Een eigenlijke bureaucratie heeft de Republiek niet gekend. Het zo belangrijke college de Raad van State kende slechts twaalf tot twintig beambten. Er was steeds een permanente onderbezetting van het klerkenbestand. Dikwijls werden hulpkrachten aangetrokken die men uit eigen zak betaalde. Ook het systeem van familiale volontairs was gebruikelijk. Een belemmerende factor voor de vorming van een echte bureaucratie was overigens het nog steeds geldende stramien dat gezag berustte op verkregen rechten²².

Op gewestelijk niveau zien we hetzelfde patroon; ook daar waren het standen-karakter en het commissiesysteem kenmerkend voor de Statenregeringen. De regerende stand handhaafde zich als een gesloten kaste. Als dagelijks bestuur fungeerden Gedeputeerde Staten of Gecommitteerde Raden. Ook hier was de getalsverhouding tussen bestuurders en ambtenaren omgekeerd evenredig aan de tegenwoordige situatie. Men liet veel over aan de lokale besturen, welke in steden in het uitvoerende vlak nogal wat beambten kenden, maar evenmin over echt veel klerken beschikten. Ook daar was het commissiesysteem erg in zwang. Zo kende 's-Hertogenbosch een zevental commissies die samengesteld waren uit bestuurders en beambten en die een deelbelang verzorgden²³.

19 A. Th. van Deursen, 'De Raad van State onder de Republiek', in: *Raad van State 450 jaar* ('s-Gravenhage, 1981) 47-91, speciaal 56-66.

20 *Ibidem*, 57.

21 Fockema Andreae, *De Nederlandse staat*, 9-11. J. G. Smit, 'De ambtenaren van de centrale overheidsorganen der Republiek in het begin van de zeventiende eeuw', *Tijdschrift voor geschiedenis*, XC (1977) 378-390, speciaal 384-385.

22 Zie *Ibidem* en Van Deursen, 'Raad van State', 56-66; Th. H. F. van Riemsdijk, *De griffie van Hare Hoog Mogenden. Bijdragen tot de kennis van het archief van de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden* ('s-Gravenhage, 1885) 9-88.

23 Fockema Andreae, *De Nederlandse staat*, 35 vlg.; GA 's-Hertogenbosch, Reglement op de begeving van stadscommissien en de regentplaatsen in de Godshuizen van 's-Hertogenbosch van 14 juni 1758.

2.3 Privileges, toestandelijke gunsten en appointementen als bestuursbeschikkingen

In welke vorm nu werden de bestuursbeschikkingen gegeven? De moeite tot het schriftelijk formuleren werd veelal alleen genomen voor zaken van enig belang. De belangrijkste bestuursbesluiten ontwikkelden zich op het centrale en provinciale niveau in de besluitvorm van de hoge overheid bij uitstek, het privilege. Simon van Leeuwen (1678) rubriceerde de bestuursdaden in privilegevorm als een aparte categorie binnen de groep van de 'gratiën'. Gratiën waren overheidsbesluiten waarbij iemand buiten het beschreven recht uit een bijzondere gunst iets werd vergund of kwijtgescholden. De 'toestandelijke gunsten', die lagen op het terrein van het bestuur, vormden daarbinnen een aparte categorie. Deze mochten alleen maar worden verleend als zij een derde niet benadeelden en geen inbreuk maakten op het algemeen belang. Zij moesten de verzoeker ook tot voordeel strekken²⁴.

De Staten-Generaal verleenden bij resolutie vele toestandelijke gunsten in hun privileges of octrooien. Er kwamen vaste formulieren in zwang, bijvoorbeeld voor het verlenen van paspoorten. Dan werd geformuleerd dat op een rekest na voorgaande deliberatie 'is goed gevonden en verstaan' dat een paspoort 'in behoorlijke forma' 'zal worden gedepescheert'. Daarna volgde de inhoud van de beschikking. Tevens werd opgenomen of voor het verkrijgen van het octrooi al dan niet betaald moest worden. Zo nodig werd tevens bepaald, dat een extract van de resolutie gezonden zou worden aan een college dat met de uitvoering ervan werd belast. Ten slotte kwam het ook voor, dat zo'n college werd aangeschreven bepaalde maatregelen te nemen. Dikwijls is de formulering van de dispositie 'dat goed gevonden is en verstaan te consenteren, te autoriseren en te octroyeren'. Als het zeer belangrijke decreten betrof was het aantal oorkonde-elementen groot. Aan het octrooi waren dikwijls zware voorwaarden verbonden²⁵. Indien de octrooihouder verplicht werd elk jaar een recognitiecijs te betalen, moesten tot zekerheid van de betaling op kosten van de aanvrager verbandbrieven worden opgemaakt²⁶. Soortgelijk, maar met andere formuleringen, waren de octrooien op provinciaal niveau ingericht. Ook op lager, regionaal en lokaal niveau ontwikkelde zich een schriftelijk systeem van vergunningen en ontheffingen. Onder de term 'appointement' werd in de kantlijn van een verzoek aangetekend 'fiat ut petitur' eventueel met de toevoeging 'solvit'. Ook werden aparte akten opgemaakt. Later werden registers voor appointementen aangelegd²⁷. Tolvrijstellingen kenden de volgende procedure. Zij werden verleend 'ut petitur onder den eed ende requisita daartoe staande'. Vervolgens werd van zo'n besluit een tolbrief voor betrokkene opgemaakt. Hiertoe beschikte men over voorgedrukte formulieren²⁸.

24 Simon van Leeuwen, *Het Rooms-Hollands-recht* (Leiden-Rotterdam, 1664) I, iv.

25 Zie onder andere Resoluties van de Staten-Generaal van 22 mei 1694; Fockema Andreae, *De Nederlandse staat*, 101-102.

26 Verbandbrieven waren akten waarbij men zich voor een bepaalde schuld verbond.

27 F. L. Kersteman, *Practisyns woordenboekje of verzameling van meest alle de woorden in de rechtskunde gebruikelijk* (Dordrecht, 1785).

28 GA 's-Hertogenbosch, A 510.

3.1 Bestuur als uitvoering van wetten

Staatsrechtelijk gezien was het meest ingrijpende van de Bataafse tijd, dat het Bataafse volk, de natie, de grondslag werd voor de staatsvorming. In de aanhef van de staatsregeling van 1798 wordt dit gegeven als uitgangspunt genomen²⁹. Met het oog op de beveiliging van persoon, leven, eer en goederen, alsmede de beschaving van verstand en zeden gingen de leden van het Bataafse volk met elkaar een maatschappelijk verdrag aan, waarbij zij zich verbonden tot een ondeelbare staat. De jaren van de omwenteling betekenden niet alleen een bepaalde versterking van ons natiebesef maar brachten tevens de vestiging van de eenheidsstaat. Dit had tot gevolg, dat de lagere gemeenschappen niet meer als echte zelfstandige eenheden zouden kunnen functioneren maar als administratieve ressorten ingebed werden in het totale landsbestuur. In de nieuwe staat gold voorts dat het gezag niet meer als vermogensobject zou kunnen worden verhandeld. Ambten en bedieningen werden gezien als lastgevingen van de maatschappij. Het volk zou de soevereiniteit uitoefenen door de Vertegenwoordigende Hoogste Macht. De wet was de wil van het gehele maatschappelijke lichaam. Dit betekende dat de wet rechtsbron bij uitstek zou zijn. De wetten zouden op het hoogste niveau moeten worden vastgesteld (formeel wetsbegrip) en zij zouden beschermend hetzij straffend, gelijk moeten zijn voor allen, dus algemene werking hebben (materieel wetsbegrip).

De wet openbaarde zich heel bijzonder in het constitutiebegrip. Al tonen ons vele artikelen van de staatsregeling dat de leer van de scheiding der machten van Montesquieu haar invloed deed gevoelen, toch werd het beginsel van de volkssoevereiniteit van Rousseau vooropgesteld. Op basis van het uitgangspunt dat alle overheidswerkzaamheid moest passen in de ene en ondeelbare natie en deze activiteiten moesten steunen op de wet, werd ook het bestuur inhoud gegeven: bestuur was uitvoering van wetten³⁰. De eenheid van bestuur, die gewenst werd geacht voor de onafhankelijkheid van de burgers, zou op basis van de wet verzorgd worden door een uitvoerend bewind en op lager niveau door afhankelijke besturen per departement en gemeente.

Welke aspecten onderkende men nu in het bestuur? In de artikelen van de staatsregeling wordt telkens gesproken over: 1 de voorbereiding, afkondiging en uitvoering van wetten en besluiten; 2 de zorg voor de inwendige en uitwendige veiligheid van de staat; 3 het toezicht en opzicht over de handelingen van de rijksadministratie en lagere lichamen; 4 het adviseren en voorbereiden van bestuurshandelingen en 5 het opmaken van de begroting en rekening en het verzorgen van de financiële en belastingadministratie.

Omdat onze eerste staatsregeling van 1798 in de praktijk veel te centralistisch bleek, werd in de nieuwe constitutie van 1801 het beginsel, dat de volksvertegenwoordiging

29 Van Hasselt, *Nederlandse staatsregelingen en grondwetten*, (16e dr.; Alphen aan den Rijn, 1979).

30 W. J. Quintus, *Wat verstaan onze constituties na 1795 onder uitvoerende magt* (Groningen, 1863) 26-34.

het hoogste gezag is, losgelaten en werd het staatsbewind van twaalf personen als belast met het staatsbestuur vooropgesteld. Aan het wetgevend lichaam werden nu slechts zeven artikelen gewijd. Het wetgevend initiatief berustte voortaan uitsluitend bij het staatsbewind. De term 'uitvoerende macht' is naar het schijnt met opzet in de regeling niet gebruikt. De departementen hadden, met een enkele uitzondering, weer de grenzen van de voormalige gewesten. Evenals de gemeenten kregen zij, onder hoger toezicht, een aantal bevoegdheden terug³¹.

Bekend is hoe Napoleon erop aandrong het staatsbewind te vervangen door een eenhoofdig bestuur. Voortaan zou men werken aan de afbraak van het oude collegiale systeem dat tijdens de Republiek als bestuursvorm had bestaan. In de staatsregeling van 1805 werd het instituut van de raadpensionaris gecreëerd. Deze zou volgens artikel 38 van de staatsregeling de vergadering van Hun Hoog Mogenden vertegenwoordigen in zaken betreffende het gouvernement en namens hen de uitvoerende macht uitoefenen. Gouvernement en uitvoerende macht schijnen in de constitutie van 1805 dezelfde betekenis te hebben. Allerlei bestuurszaken werden aan de raadpensionaris toevertrouwd. Hij werd onder andere belast met de handhaving en uitvoering der wetten en de hoge politie in de gehele Republiek. Tot zijn eerste en voornaamste zorg behoorde na te gaan 'wat strekken kan om de inkomsten van de Staat te vermeerderen, alle takken van Bestuur en Administratie te vereenvoudigen en overal de strengste bezuiniging in te voeren'. Ook het indienen van wetsontwerpen tot vereenvoudiging van de belastingen en de introductie van een algemeen systeem van financiën behoorden daartoe³².

Toen het koninkrijk Holland werd ingesteld, werd in de constitutie van 1806 aan de koning niet alleen de macht toegekend welke in 1805 aan de raadpensionaris was gegeven, maar bovendien kreeg de vorst nog een aantal andere rechten. 'Hij heeft de volle uitoefening der Regeering en van alle de magt, benodigd, om de uitvoering der Wetten te verzekeren', zo luidde het. Op basis van de grondwet voerde koning Lodewijk Napoleon ook voor de lagere lichamen een stelsel van eenhoofdig bestuur in. Aan het hoofd van een gewest kwam een landdrost, aan het hoofd van een kwartier een kwartierdrost en in plaatsen met meer dan 5000 inwoners een burgemeester. Hierdoor zou een gecentraliseerd bestuur gemakkelijk kunnen worden geëffectueerd³³.

De inlijving bij Frankrijk in 1810 bracht ons de invoering van de Franse staats- en bestuursinrichting en een reeks Franse wetten. De eenhoofdigheid van het bestuur werd op alle niveaus gehandhaafd. Er kwam een gouverneur-generaal voor onze departementen. Deze laatste kregen elk een prefect, de arrondissementen een onderprefect en de gemeenten een maire³⁴.

31 *Ibidem*, 34-41.

32 *Ibidem*, 41-48.

33 *Ibidem*, 48-50. De landdrost kwam in de constitutie zelf niet voor.

34 C. J. Fortuyn, *Verzameling van wetten, besluiten en andere regsbronnen van Franschen oorsprong* (3 dln.; 1839, 1840, 1841) I, 2 vlg.; III, 127 vlg.; 139 vlg.; 154 vlg.; 170 vlg.; 180 vlg.; 183 vlg.; en 361 vlg. L. Rondonneau, *Collection des lois françaises etc.* (6 dln.; Parijs, 1811) *passim*.

3.2 Bureaus als openbare dienst

De hiervoor beschreven reorganisaties van de staatsinrichting lieten diepe sporen na in de vormgeving van de openbare dienst.

Het uitvoerend bewind van 1798 kende een algemeen secretaris en acht agenten, waarvan elk een belangencomplex uit de hierboven omschreven acht gebieden zou verzorgen. Op zijn beurt zou iedere agent weer een vaste secretaris en bedienden benoemen die voor zijn verschillende bureaus nodig waren. Verder zouden ook nog commissarissen worden benoemd, die moesten fungeren als toezichthouders bij de departementale besturen, gemeentebesturen, gerechtshoven en dergelijke. Daarnaast zouden er raden van administratie voor de buitenlandse etablissementen, bezittingen en koloniën komen. Tenslotte moesten er commissarissen der nationale tresorie en commissarissen der nationale rekening worden benoemd³⁵. De werkterreinen van elke agent en zijn bureaus werden omschreven³⁶.

Wij zagen hoe in het algemeen deze centralistische organisatiestructuur niet haalbaar bleek. Dikwijls slaagde men er niet in overal rechtspraak en bestuur aan aparte organen toe te vertrouwen. Ook al lukte dit wel dan trof men dikwijls in de gescheiden organen dezelfde mensen aan. Men moest bovendien voor de nieuwe staatsrechtelijke benaderingen vaak terugvallen op personen van voor de Bataafse tijd. Deze waren soms onervaren en niet terzake deskundig. Daardoor bleef menige regeling een dode letter. Ook de ondergeschiktheid van de agenten en de raden aan de collegiaal ingerichte regeringscolleges werkte belemmerend voor het ontstaan van een zelfstandig bestuur³⁷.

Het was pas onder Schimmelpenninck en Lodewijk Napoleon dat de openbare dienst echt vorm kreeg. De raadpensionaris richtte de eerste rijksdiensten in. De rijksdienst van de posterijen, tot oprichting waarvan de provisionele representanten al plannen maakten, werd uiteindelijk door Schimmelpenninck bij een staatsbesluit van 1 mei 1806 gefundeerd. Verder werd onder zijn bewind de grondslag gelegd voor de belastingdienst en de rijksinspectie voor het lager onderwijs³⁸.

Twee regelingen van Lodewijk Napoleon zijn illustratief voor de wijze waarop hij de openbare dienst wilde inrichten. Allereerst het reglement op de burgerlijke en militaire rangen, préséances en eerbewijzingen van 23 oktober 1807. Vervolgens een koninklijk besluit van 1809 over het begeven van bedieningen aan uitgevallen ambtenaren, welk laatste besluit een regeling trof voor een soort wachtgelders. Wil men tot dergelijke regelingen komen dan moet er een zekere bureaucratisering bestaan³⁹.

De Franse inlijving bracht ons, zoals wij reeds zagen, een centraal ingerichte openbare dienst. Niet alleen werden allerlei centrale wetten van Frankrijk ook betrekking hebbende op bestuursaangelegenheden bij ons ingevoerd maar ook vele uitvoerings-

35 Artikelen 92, 94, 97 en 98 van de Bataafse staatsregeling.

36 Artikel 92.

37 A. M. Donner, *Nederlands bestuursrecht, algemeen deel* (4e dr.; Alphen aan den Rijn, 1974) 26.

38 *Ibidem*, 26-27; H. Brugmans, *Van Republiek tot Koninkrijk. Geschiedenis der Nederlanden van 1795-1815* (Amsterdam, s. a.) 182 vlg.; E. A. B. J. ten Brink, *Geschiedenis van het Nederlandse postwezen 1795-1810* ('s-Gravenhage, 1950).

39 J. B. V. M. J. van de Mortel, *De positie van den landdrost in Noord-Brabant van 1807 tot 1810* ('s-Hertogenbosch, 1945) 68-71 en 84.

besluiten, arrêtés genoemd, legden de grondslag voor een netwerk van openbare diensten. Bij keizerlijk decreet van 18 oktober 1810 kwam een uitvoerige regeling van 220 artikelen tot stand waarin de voornaamste onderdelen van de administratie werden geregeld⁴⁰.

3.3 Bestuursbeschikkingen in allerlei soorten en kwalificaties

De verfijning van de bestuurswetgeving en het bestuursapparaat had vanzelfsprekend repercussies voor de ontwikkeling van de bestuurshandeling. Hiervoor zijn vooral de periode van het koninkrijk van Lodewijk Napoleon en het inlijvingstijdvak van belang geweest. Door Lodewijk werd een enorme hoeveelheid bestuursvoorschriften uitgevaardigd. Deze regelingen hadden onder andere betrekking op de belastingen, het onderwijs, de landbouw, de wegen, de economie, het leger en de gendarmerie, vreemdelingenpolitie en douane. Duidelijk komt in dit bestuursrecht de strikte hiërarchische onderschikking van het lagere bestuur onder het hogere naar voren. Een uitvoerig systeem van toezicht en visitatie, van permissies en goedkeuringen moest leiden tot een goede bestuurlijke beheersing⁴¹.

Twee koninklijke decreten zijn stereotiep voor de gebruikte benadering. In de eerste plaats het decreet van 5 december 1807 over de benamingen van allerlei overheidsbesluiten. Slechts de koning kon zijn overheidshandelen vorm geven onder de benaming decreten, besluiten (arrêtés) en resoluties of decisies. Alleen door hem mocht de formulering 'geschreven te' of 'gedaan, gegeven' enz. worden gebruikt. De ministers, landdrosten, kwartierdrosten en burgemeesters mochten geen andere benamingen aan hun handelingen geven dan die van order, bevel of last, en wel tengevolge van de koninklijke decreten, besluiten, orders of decisies. Zij mochten ook de benamingen circulaire, aanschrijving of kennisgeving hanteren. Colleges van administratie, hoe ook genaamd, moesten aan hun handelingen de naam van deliberaties geven⁴². Een tweede typerend voorbeeld is het decreet van 7 december 1807 betreffende het oprichten van buskruitmolens. Het geeft ons een inzicht in de hoeveelheid en soorten toestemmingen en vergunningen. Wilde men een zogenaamde buskruitmolen oprichten dan had men een drietal vergunningen nodig: een van de plaatselijke autoriteit, een van de landdrost en een van de koning op voordracht van de minister van binnenlandse zaken⁴³.

Karakteristiek voor de Bataafs-Franse tijd, maar zeker voor de inlijvingsperiode is de diep ingrijpende bemoeizucht van de staat met allerlei onderwerpen, waarvoor men te voren van overheidszijde geen belangstelling had gehad. De besluitvorming liet het particulier initiatief niet onaangeroerd. Er bestond een ongekende belangstelling voor en bemoeizucht met het economische en sociale leven. Waar men economische be-

40 Fortuyn, *Verzameling*, III, 183 vlg. en J. M. Kemper, *Code organique des départements de la Hollande*, 110.

41 Van de Mortel, *De landdrost*, 54-59.

42 *Ibidem*, 72-73.

43 *Ibidem*, 55-56.

langen kon steunen deed men dat; op sociaal gebied werden de liefdadige instellingen rigoreus gereorganiseerd⁴⁴. De bestuurshand van de overheid werd overal voelbaar.

IV HET KONINKRIJK TOT 1840

4.1 Politie en uitvoering

Nadat men in 1813 de eenheidsstaat voor de Verenigde Nederlanden had gehandhaafd en gekozen had voor een monarch als staatshoofd, kreeg de staatsinrichting in 1814 en 1815 haar geschreven constitutionele vorm. De toen bij ons geldende ideeën inzake volkswil en scheiding der machten waren zeer gematigd. Wel werkten theorieën van de Bataafs-Franse tijd door maar het élan en de wil ontbraken om er iets echt nieuws van te maken. Bepaalde gedachten over de standenstaat bleven zelfs nog doorwerken. Onze aandacht werd vooral opgeëist door vragen van centralisatie en decentralisatie. De bevolking had moeite met de eenheidsstaat en haar vormgeving. Daarom was waakzaamheid geboden om terugkeer naar het oude provincialisme te voorkomen⁴⁵.

Voor ons onderwerp is een drietal punten belangrijk. Allereerst dat men koos voor een eenheidsstaat die een zekere mate van decentralisatie kende, ook al zou hiervan in de praktijk de eerste decennia niet veel terecht komen. Vervolgens dat de competentie ten aanzien van wetgeving niet scherp werd omschreven. Wetgeving kwam toe aan de Staten-Generaal en de vorst te zamen. Maar daarnaast was de vorst bevoegd zelfstandig algemene maatregelen van inwendig bestuur uit te vaardigen. Slechts in een beperkt aantal gevallen werd in de grondwet uitdrukkelijk bepaald, dat een gezamenlijk optreden van koning en Staten-Generaal noodzakelijk was. Ten slotte is belangrijk, dat de bestuursmacht met betrekking tot allerlei onderwerpen praktisch geheel aan de vorst werd toebedeeld. In de grondwetten van 1814 en 1815 werd evenals in de Schets van Van Hogendorp evenwel niet gerept van 'uitvoerende macht'. De macht van de koning werd door opsomming van bevoegdheden in een reeks bepalingen omschreven. Op grond hiervan kon een krachtige persoonlijkheid als Willem I niet alleen als bestuurder maar ook als wetgever de spil worden van de vele overheids werkzaamheden. Dat de koninklijke regering zich autoritair kon opstellen werd verder nog in de hand gewerkt doordat het toch al niet scherpe begrotingstoezicht weinig effectief was. De koning beschikte immers over belangrijke geldbronnen buiten de begroting om. De regering van Willem I wordt dan ook terecht gekarakteriseerd als 'besluitenregering'. Het aantal algemene maatregelen van inwendig bestuur maakt een veelvoud uit van het aantal wetten in formele zin⁴⁶. Via deze besluiten gaf Willem I als een verlicht despoot, die zich met allerlei zaken bemoeide, vorm aan het bestuur, dat men toen het inwendig bestuur of ook wel de politie noemde. Het rechtsgeheel dat hierdoor ontstond noemde men politierecht. Thorbecke zou het als administratief recht betitelen. Dit politierecht

44 J. P. A. Coopmans, 'Bossche liefdadige instellingen gedurende de Franse tijd', *Bossche Bouwstenen*, IV ('s-Hertogenbosch, 1981) 79-109.

45 Van de Pot-Donner, *Staatsrecht*, 103 vlg.

46 *Ibidem*, 440 vlg.

was zo omvangrijk en gedifferentieerd, dat men er toe overging een tiental takken van politierecht te onderscheiden⁴⁷.

4.2 Departementen en gouverneurs als openbare dienst

Vanzelfsprekend was voor het ontwerpen en het uitvoeren van het hierboven genoemde politierecht een goed ingerichte ambtelijke openbare dienst onmisbaar. In de staatssecretarie, in 1840 door het kabinet des konings opgevolgd, kwam alle bestuurlijke informatie samen. Daar werden in laatste instantie de besluiten voorbereid, waarmede de koning zich persoonlijk bemoeide. De overheidsbureaucratie droeg nog een uitgesproken 'patrimonieel' karakter. Het was onder Willem I dat de vorming van departementen tot stand kwam. Wel werd de taakverdeling tussen de departementen telkens veranderd, omdat de koning rusteloos bleef zoeken naar de meest doelmatige bestuursvormen. Op basis van uiteenlopende adviezen hanteerde hij steeds wisselende criteria voor de inrichting van het overheidsapparaat. Een in 1818 ingestelde staatscommissie leidde in 1823 tot de vaststelling van een aantal 'algemene bepalingen' voor de departementen. Hierin werden aan de organisatie van de departementen zekere eisen gesteld. Bekwaamheid en ervaring, daarna pas 'huishoudelijke behoeften' werden criteria voor de aanstelling van ambtenaren. De groei van het overheidsapparaat was zo groot dat men in 1818, 1828 en 1830 via commissies heeft getracht deze te beteugelen. De goede voorstellen hebben toch niet geleid tot een werkelijke vermindering van het overheidspersoneel⁴⁸.

In dit kader is het belangrijk op te merken dat de ministers zich van hoofden van de departementen ontwikkelden tot zelfstandige politiek verantwoordelijke figuren. Dit proces zette eerder in dan de grondwet van 1848 doet veronderstellen⁴⁹. Ten slotte, het beeld van de openbare dienst is niet volledig getekend, indien niet wordt gewezen op de essentiële taken die de provinciale gouverneurs en onder hen de districtscommissarissen (later districtsschouten) binnen het centralisatiesysteem van Willem I vervulden⁵⁰.

4.3 Een meer gereglementeerde bestuursbeschikking

Voor het bestuur van Willem I was karakteristiek, dat hij in algemene maatregelen van inwendig bestuur allerlei Franse regelingen, aangepast aan het nieuwe staatsbestel, continueerde. Voorbeeld van zo'n groot kb is dat 'voor de trafijken en fabrieken' van

47 Quintus, *Uitvoerende magt*, 50-59; jhr. mr. J. J. de la Bassecour Caan, *Handleiding tot de kennis van het administratief regt in Nederland* ('s-Gravenhage, 1856) 143 vlg.

48 J. C. Beth, *De departementen van algemeen bestuur gedurende het tijdvak 1798-1907* (Groningen, 1907); P. G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813-1940* (Kampen, 1988) 1-106.

49 J. A. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid vóór en na 1948', in: C. B. Wels, e. a., ed., *Vaderlands verleden in veelvoud* (2 dln.; 's-Gravenhage, 1980) II, 71-99.

50 A. F. J. van Kempen, *Gouvernement tussen Kroon en Statenfactie. De positie van vier gouverneurs in het politieke krachtenveld van Noord-Brabant 1813-1830* (Tilburg, 1988).

31 januari 1824. Het gold ter vervanging van een Franse wet uit 1810⁵¹. Door dit kb te analyseren krijgt men een duidelijk beeld van de toenmalige besluitvorming. Zowel over de aard als de procedure ervan worden wij omstandig ingelicht. De algemene benaming die voor de bestuurshandeling wordt gebruikt is die van beschikking. Binnen de beschikking kent het besluit een drietal modaliteiten: 1 de vergunning of admmissie, 2 de ontheffing of dispensatie, 3 de concessie. In de procedure, die aan het verlenen van de beschikking voorafgaat, staat centraal, dat de burenen van de aanvrager van een beschikking uitvoerig moeten worden gehoord en dat rekening moet worden gehouden met hun belangen. Ook wat de voorwaarden betreft is het besluit uitvoerig. Bij niet-nakoming van de verleende vergunning is intrekking mogelijk. Politiedwang en strafsancties kunnen worden gehanteerd. Als administratieve maatregelen worden genoemd sluiting en verzegeling van het bedrijf. Als vorm van administratief beroep is een 'bezwarenprocedure' op de Kroon voorzien. Voor het toetsen van de beschikking mag alleen de 'policie', het algemeen belang als criterium gelden. Geen rekening mag worden gehouden met het aantal bestaande inrichtingen of de behoefte eraan. Ten slotte wordt bepaald, dat degene die hinder van het bedrijf ondervindt, na het verlenen van een vergunning, gerechtigd blijft de burgerlijke rechter te adieren.

V BESLUIT

Met het oog op het congresthema dienen wij ons ten slotte af te vragen in welke mate het natiebesef invloed heeft gehad op het bestuursfenomeen. Of was het eerder omgekeerd? De voorafgaande summiere schets van het bestuur en zijn vormen liet ons zien, dat een nationaal bewustzijn, 'het bij elkaar willen horen' — zij het uitgedragen door een elitaire groep — aan het begin heeft gestaan van de eenheidsstaat en van het streven naar een centraal veelhoofdig bestuur. Deze gedachte is echter niet sterk genoeg gebleken. De aanvankelijke idee dat het openbaar bestuur zou moeten steunen op de volkswil is niet vastgehouden. Al spoedig zou het eenhoofdig bestuur domineren (Schimmelpenninck, Lodewijk Napoleon, de keizer en Willem I). Daardoor zou ook het ideaal van de scheiding der machten op bepaalde punten slechts zwak worden verwezenlijkt. Willem I zou via algemene maatregelen van inwendig bestuur heel veel regelen en hiermede het begrip uitvoering een zeer ruime inhoud geven. Eerst in het Meerenbergerarrest van 1879 zou de Hoge Raad de leer huldigen dat geen zelfstandige algemene maatregelen van de Kroon mogelijk waren⁵². Daarnaast betekende het conflictenbesluit van 1822 feitelijk een zekere inperking van de rechterlijke bevoegdheid. Krachtens dit besluit waren de gouverneurs van de provincies bevoegd bij de koning een conflict op te werpen, als zij kennis namen van twistgedingen ter zake van administratieve daden die geacht moesten worden niet bij de rechter thuis te horen. Een

51 *Luttenberg's chronologische verzameling der wetten en besluiten, betrekkelijk het openbaar bestuur in de Nederlanden sedert de herstelde orde in 1813* (Zwolle, 1813-1895) 1, 711 vlg.

52 Hoge Raad 13 januari 1879, W. 4330.

zekere afscherming van het bestuur tegenover de rechter werd hierdoor mogelijk. Veelvuldig is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt⁵³.

Anderzijds moet worden geconstateerd dat de maatschappelijke en staatkundige ontwikkelingen sedert 1795 geleid hebben tot een voor die tijd omvangrijk bestuursrecht met een diversificatie van centrale openbare diensten, bureaucratie en een uitgewerkt beschikkingsbegrip. Het lijkt niet gewaagd te stellen, dat, ondanks niet te verwaarlozen decentraliserende particularistische en regionale tegenkrachten, het bestuursrecht naast het staatsrecht een bijdrage heeft geleverd tot de verdere vorm- en inhoudgeving van de eenheidsstaat en daarmee het natiebeseef heeft bevorderd.

53 5 oktober 1822, S. 44.

Verfransing? Franse taal en Nederlandse cultuur tot in de revolutietijd

WILLEM FRIJHOFF

CONTACT EN BEELD

Negatief dan wel positief gewaardeerd, het beeld dat wij ons van de intocht van de Fransen en het verzetten van de wet in de winter van 1794-1795 maken, is er een van contact¹. Een verbroedering tussen Nederlandse patriotten en Franse troepen, symbolisch uitgedrukt in de overname van Franse rituelen: proclamaties, planting van de vrijheidsboom, vrijheidsfeesten². Maar dat beeld is in hoge mate een reconstructie op basis van de historische betekenis die het gebeuren achteraf zou blijken te bezitten: het begin van een nieuwe tijd, waarin de Fransen steeds meer zouden gaan domineren. Incongruente elementen uit de werkelijkheid worden daarbij tot een samenhangend beeld aaneengesmeed, dat ook de suggestieve kracht van de afzonderlijke elementen bijna onmerkbaar doet veranderen. Nemen we bijvoorbeeld het taalcontact. De historische voorstelling van de intocht suggereert, via het verbroederingsbeeld, meer dan een woordeloze expressie bij de ontvangst. Ze dringt ons het beeld op van uitwisseling, begrip, inhoudelijke communicatie, en daarmee van een grotere taalkundige vaardigheid dan in de werkelijkheid bestond. Begrepen de Nederlanders de Fransen wel? Ja, begrepen de Fransen elkaar onderling eigenlijk wel goed? Grégoires offensief voor de taalkundige unificatie van Frankrijk was immers nog maar nauwelijks begonnen³. In plaats van een uitwisseling in cultuurtalen zal voor het gros van de betrokkenen een complexer communicatiesysteem tot stand zijn gekomen. Gestiek moet daarbij de gemeenschappelijke syntaxis hebben gevormd voor een veelheid van tongvallen en streektalen, van Nederlandse zijde soms gemengd met wat potjesfrans.

Is het concreet contact met de Fransen een kleine twintig jaar lang — bijna een half mensenleven van die tijd—op dezelfde schrale voet voortgezet? We zouden het haast denken. Geheel de Bataafs-Franse periode door constateren we immers een maatschappelijk gespleten verhouding ten aanzien van de taal van de bevrjder dan wel

1 De hier summier gepresenteerde problematiek zal in volgende studies nader worden onderbouwd. De beschikbare ruimte maakt dat hier niet mogelijk. In deze bijdrage wordt slechts een schets van de probleemstelling en het onderzoeksmodel gegeven. Een eerste aanzet verscheen onder de titel 'Le français et son usage dans les Pays-Bas septentrionaux', *Documents pour l'histoire du français langue étrangère ou seconde* (Parijs, SIHFLES), III (juni 1989) 1-8.

2 Vgl. P. Geyl, *Geschiedenis van de Nederlandse stam*, VI, 1792-1798 (Amsterdam/Antwerpen, 1962); W. Frijhoff, e. a., 'Vryheid of de dood'. *La Révolution française vue des Pays-Bas 1789-1798* (Amsterdam, 1989) 52-67.

3 Vgl. R. Balibar, D. Laporte, *Le Français national. Politique et pratiques de la langue nationale sous la Révolution française* (Parijs, 1974); M. de Certeau, e. a., *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois. L'enquête de Grégoire* (Parijs, 1975). Verder E. Weber, *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France 1870-1914* (Stanford, 1976) hoofdstuk 6.