

Relatie tussen provinciaal en lokaal bestuur vóór de 19de eeuw

Jhr Drs P.A.C. Beelaerts van Blokland
 Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht
 Provinciehuis, Pythagoraslaan 101, 3584 BB Utrecht

Bewerkte versie van de toespraak gehouden bij de officiële viering van het 10-jarig bestaan van de Historische Kring Breukelen, in Boom en Bosch, op 24 april 1996

Ik wil u het een en ander vertellen over het lokale en het gewestelijke bestuur in de provincie Utrecht. Daarbij zal ik mij beperken tot de periode tot de 19de eeuw, dus tot de tijd die voorafging aan de vorming van de Nederlandse eenheidsstaat en het ontstaan van de moderne gemeentebesturen in de Bataafse en Franse Tijd.

Die periode van 1795 tot 1814 was een heel bijzondere, met een sterke invloed van ontwikkelingen die werden ingezet met de Franse Revolutie. Daarna hebben we langzamerhand, dankzij onze grondwetten, een constitutionele monarchie gekregen met een bepaalde verdeling over bestuurslagen.

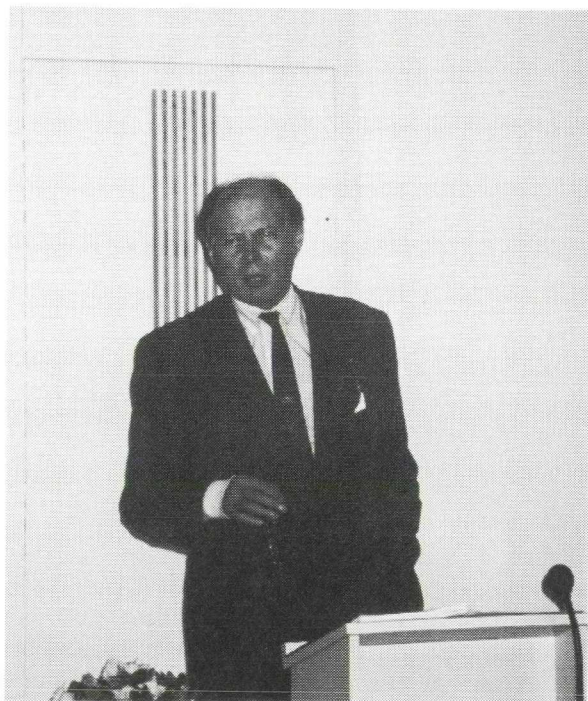
Overigens is het merkwaardig dat de literatuur over het lokale bestuur en de verhouding van het lokale bestuur uit Frankrijk, Duitsland en Engeland komt, en maar in heel bescheiden mate uit Nederland. Ik denk dat in Nederland de burgers zich in het algemeen niet zo erg interesseren voor de bestuurlijke organisatie tenzij het te laat is, maar veel meer voor onderdelen, zoals belastingen, verkeer, ruimtelijke ordening en dergelijke. Bovendien werd vroeger op school vaak heel segmentarisch geschiedenisonderwijs gegeven, opgehangen aan jaartallen en vooral krijgsdaden. Wat er omheen gebeurde kreeg veel minder aandacht.

Vroege Middeleeuwen

Het is jammer dat we zo weinig weten over de gang van zaken in de Middeleeuwen. Dan zouden ook de persoonlijke en de zakelijke geschiedenissen veel sterker naar voren komen, omdat juist in die tijd de verhouding in het bestuur veel meer gericht was op het bemiddelen tussen menselijke geschillen. En geschillen zeggen ook iets over de samenleving.

Al in de 8ste eeuw kende de Vechtstreek regionaal en lokaal bestuur. Omstreeks 720 was er al sprake van de "pagus" of de gouw Niftarlake, welke zich uitstreekte van Muiden tot Vechten, ten zuiden van Utrecht. Aan het hoofd stond een gouwgraaf.

Binnen het graafschap Niftarlake lagen een aantal vronhoeven, van waaruit een vorm van plaatselijk bestuur werd uitgeoefend. Zo'n hoeve was - met



Afb. 1. De heer Beelaerts van Blokland tijdens het uitspreken van zijn voordracht.

een bepaald daarbij horend territorium - een administratieve en vooral economische eenheid. Een belangrijke vronhoeve was Attingahem, waarvan sprake is in documenten uit de vroeg 8ste tot laat 11de eeuw; aansluitend komt vanaf de eerste helft van de 12de eeuw de naam Brocledede of Breukelen voor. De vronhoeve in Breukelen heet dan de hofstede De Poel, bewoond door het geslacht Van den Poel.

Over de organisatie van het lokale bestuur vóór het jaar 1000 is maar heel weinig met zekerheid bekend. Aangenomen wordt dat min of meer al het bewoon- en bewerkbare land langs de oevers van de Vecht en de Aa rond Breukelen onder één bestuurlijke eenheid viel. Tussen de heer op de Breukelse vronhoeve en de graaf van Niftarlake lijkt over het algemeen een goede verstandhouding te hebben bestaan; niet onmogelijk waren zij in oorsprong aan elkaar verwant.

Als ik een stap hoger ga, kom ik bij de bisschop van Utrecht. De huidige provincie Utrecht is voortgekomen uit het kerngebied van het landsheerlijke bestuursressort der bisschoppen, het Nedersticht. De Utrechtse bisschop was aanvankelijk geestelijk hoofd van verreweg het grootste gedeelte van het grondgebied van de huidige Staat der Nederlanden. Dat wordt vaak vergeten. Dat komt door zijn titel bisschop van Utrecht, die bescheiden klinkt; in feite was hij bisschop van Nederland, althans van een zeer groot deel daarvan.

Daarnaast was de bisschop in de Middeleeuwen een wereldlijk vorst. Hij bestuurde een groot grondgebied, met name dankzij schenkingen van overheidsrechten door de Duitse keizers. Dat strekte zich uit over de tegenwoordige provincie Utrecht en het noordoosten van ons land, het Oversticht.

Een bisschop in die tijd was een werkelijke vorst, die opviel, die opdrachten gaf, maar die ook een hofhouding om zich heen aantrok, en een vorst die investeerde in architectuur, schilderijen, muziekuitvoeringen, goud- en zilverversmeedwerk, juwelen en sieraden, en uiteraard boeken. De bisschop had daar vaak geld voor over; dat betekende dat hij een centraal cultureel gebied bestierde, al was de invloed daarvan minder naarmate men verder van de hofstad kwam.

Bisschop Balderik van Utrecht was een van de top-bisschoppen in het midden van de 10de eeuw. Hij was bevriend met de Duitse keizer, te beginnen met Hendrik I, die veel wereldlijke macht aan hem overdroeg. Tevens liet Hendrik een van zijn zoons, Bruno, onderwijs genieten in Utrecht.

Ook de Vechtstreek kwam onder het wereldlijk bestuur van de bisschop. In 953 maakte de Duitse keizer Otto de Grote, zoon van Hendrik I, een eind aan het bestaan van het graafschap Niftarlake. Graaf Hatto was in ongenade gevallen omdat hij had meegedaan aan een opstand. Vervolgens schonk de keizer alle goederen die de graven van Niftarlake in leen hadden gehad aan bisschop Balderik.

De vervanging van de graaf van Niftarlake door de bisschop van Utrecht betekende in wezen een schaalvergroting van het regionale bestuur. Voor het plaatselijke bestuur alhier, dat vanuit de vronhoeve De Poel werd uitgeoefend door de gelijknamige familie, maakte dat niet zo veel verschil.

De tijd van de grote veenontginningen

Over de Breukelse heren en vrouwen Van den Poel is in de archieven niet veel terug te vinden. De belangrijkste archieven, waarin stukken zitten uit de tijd van de Van den Poels, zijn het archief van de bisschoppen van Utrecht en de archieven van enkele kapittels. Maar omdat het er naar uitziet dat de Van den Poels niet tot de vrienden van de achtereenvolgende bisschoppen hebben behoord, was er weinig reden voor een bisschop of kapittel om hen in hun geschreven nalatenschap te noemen. Misschien werden ze zelfs wel bewust wat doodgezwegen. Als dat zo was, dan heeft dat wel effect gehad. Want nog maar heel kort geleden schreef de historicus Buitelaar dat

de leden van de familie Van de Poel veel minder frequent in de bronnen naar voren komen en hun politieke invloed navenant geringer zal zijn geweest. Het is maar hoe je het bekijkt: ze waren inderdaad geen dienst- of raadslieden van de bisschop en komen niet voor in lijsten van getuigen bij bisschoppelijke handelingen. Maar op het plaatselijke vlak durfden ze de bisschop stevig tegenspel te bieden en daarin stonden ze niet alleen, want bijvoorbeeld ook de heren van de hof in Loenersloot stelden zich zo op.

Toen in de tweede helft van de 10de eeuw de ontginningen van de uitgebreide veenwildernissen ten westen van de Vecht op gang kwamen, vonden deze heren uit Breukelen en Loenersloot dat hun aanspraken op die gronden ouder waren dan die van de bisschop en dus lieten ze onder hun gezag flinke stukken natuurgebied in cultuur brengen. Bij Breukelen waren dat in eerste instantie Oud Aa en Otterspoorbroek. Vanuit Loenersloot werd Oukoop geschikt gemaakt voor agrarisch gebruik. Aan het eind van de 11de eeuw liet de heer op de oude Breukelse vronhoeve ook nog een tweede reeks ontginningen uitvoeren, die werden verenigd tot het Ruwielsgerecht. Dat werd onder het gezag geplaatst van een jongere zoon van hem, die aan de Aa het eerste kasteel Ruwiel liet bouwen en de stichter werd van het adellijke geslacht Van Ruwiel.

Het is te begrijpen dat de bisschop niet ingenomen was met dit in zijn ogen eigenmachtige optreden van deze plaatselijke gezagsdragers. In het midden van de 11de eeuw liet hij een van zijn ministerialen of dienstmannen tussen Breukelen en Loenersloot een kasteel bouwen, van waaruit de ontwikkelingen in de gaten gehouden konden worden. Zo ontstond het kasteel Ter Aa.

In de eerste helft van de 12de eeuw, vermoedelijk in of omstreeks 1123, zag de bisschop de kans schoon om krachtdadig in te grijpen in de situatie te Breukelen. Deze machtsingreep door de bisschop hield in de eerste plaats in, dat hij de rechtsmacht over al het oude land rondom het betrekkelijk kleine Ronde Dorp van Breukelen, en over het riviereiland de Breukelerwaard, ontrok aan de Breukelse vronhoeve.

Het oude land aan de westzijde van de Vecht, ten noorden, westen en zuiden van het Ronde Dorp, plaatste hij als het Breukelen-Bisschopsgerecht rechtstreeks onder zijn eigen gezag. Alleen aan de oostkant, waar het Ronde Dorp direct aan de Vecht grensde, werd dat niet door het Bisschopsgerecht ingesloten. Het gebied op de oostelijke oeverwal van de Vecht werd door de bisschop toegewezen aan de proost van het Kapittel van Sint-Pieter en stond sedertdien bekend als het Breukelen-Proostdijgerecht of het Sint-Pietersgerecht van Breukelen. Het Breukeleveen, de toen nog volledig onontgonnen wildernis ten oosten van het Proostdijgerecht, werd door de bisschop toebedeeld aan het gehele Kapittel van Sint-Pieter.

Bovendien liet de bisschop nadrukkelijk weten dat de zeggenschap over alle aan de gang zijnde of nog te beginnen veenontginningen verder naar het westen uitsluitend aan hem, de bisschop, toekwam.

Verzwakking van de wereldlijke macht van de vorst-bisschop

Ironisch genoeg viel de bisschoppelijke machtsingreep in Breukelen omstreeks het omslagpunt in de ontwikkeling van het bisschoppelijke bestuursgezag. De paus drong de invloed van de wereldlijke heerser op de bisschopsbenoemingen terug. Hij vond namelijk dat het recht van benoemingen op geestelijk terrein eigenlijk niet langer aan de keizer of de koning mocht toekomen, maar dat dat zijn bevoegdheid was. Hij pakte het benoemingsrecht weer in eigen hand en delegeerde dat vervolgens aan colleges van kanunniken. Dat gebeurde ook hier in Nederland. De keizer beheerste dus de spiritualia niet meer; hij reikte niet meer ook de staf en de ring uit, maar mocht alleen aanvullend nog de wereldlijke benoemingen doen. Zolang de bisschop van Utrecht in feite door de keizer werd uitgekozen, nam zijn gezag toe; maar de benoeming, na 1122, door een groot college van kanunniken ver-

zwakte in de praktijk de positie van de bisschop als wereldlijk vorst.

Met het tanen van de macht van de bisschoppen taande in de provincie Utrecht ook de cultuur.

Wat niet veranderde, was dat de keizer en de koningen het wereldlijk en het geestelijk gezag liever in één hand zagen. Dat leidde in een tijd waarin alle mensen hetzelfde geloof hadden niet tot praktische problemen. Een koning wist dan echter dat een bisschop slechts leenheer bleef zolang hij leefde, terwijl graven of hertogen naar erfelijkheid streefden en ter verrijking of versterking van hun dynastie hoogst onbetrouwbaar konden zijn. De graven van Holland verrijkten zich bijvoorbeeld vaak ten koste van de leenheer; de bisschoppen deden dat minder.

De scheiding die de paus aanbracht heeft merkwaardigerwijs de invloed van de bisschop van Utrecht sterk verminderd. Tijdens de Hoge Middeleeuwen hebben de bisschoppen dan ook zelden een grote macht in het wereldlijke bestuursgebied kunnen ontwikkelen. Voortdurend belaagd door de Hollandse en Gelderse burenen met wie maar al te vaak de opkomende steden, de kanunniken van de Utrechtse kapittelkerken en de machtige landadel samenspannen, waren zij genoodzaakt grote concessies te doen aan de wens tot zelfbestuur van deze lokale machthebbers. Die kregen meer aanzien en de bisschop minder.

Hoge en lage jurisdictie

Van een scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht was heel lang, tot de Bataafse Omwenteling in 1795, nog geen sprake. Zowel in de plattelandsheerlijkheden als in de steden waren deze bevoegdheden in één en dezelfde hand. Als zij al ergens door verschillende personen of colleges werden uitgeoefend, dan gebeurde dat slechts op grond van technische, organisatorische of machtspolitieke overwegingen.

Vóór 1795 onderscheidde men in hoofdzaak twee soorten rechtsbevoegdheid: de lage of dagelijkse jurisdictie en de hoge jurisdictie of bloedban.

"Dagelijkse rechtspraak" betekende "gewone rechtspraak". In theorie kon de dagelijkse rechter of rechtbank dus alle vormen van rechtspraak uitoefenen. Vanouds had echter de overheid bepaalde misdrijven, die geacht werden de rechtsorde als zodanig aan te tasten, aan de jurisdictie van de gewone rechtbanken onttrokken en die aan een buitengewone procedure onderworpen. Die vond plaats hetzij voor de gewone rechtscollages, onder leiding van de landsheer (in de Middeleeuwen de bisschop) of zijn plaatsvervanger, hetzij voor een speciale hoge rechtbank. De term "bloedban" wijst erop, dat het hier misdrijven betrof, waarop de doodstraf kon worden toegepast; het symbool van de hoge jurisdictie was dan ook galg en put. Toch was dit volstrekt niet altijd het motief: dikwijls trachtte de landsheer zoveel mogelijk zaken aan de lagere rechter te onttrekken wegens de inkomsten die hij daaruit kon binnenhalen via boeten en confiscaties.

In de loop van de Middeleeuwen werd de toestand zodanig, dat de hoge jurisdictie de criminele gevallen omvatte, de lage jurisdictie de civiele zaken en overtredingen.

Ik trek hier een tamelijk ruwe scheidslijn: in werkelijkheid lagen de verhoudingen dikwijls ingewikkelder. De grenzen tussen beide bevoegdheden zijn meestal vloeiend geweest en sterk afhankelijk van de machtsverhoudingen. De steden verwierven reeds vroegtijdig zowel de hoge als de lage jurisdictie. Buiten de steden had de bisschop het hoogheerlijk gezag overwegend voor zichzelf weten te reserveren.

Op het platteland werd de bisschoppelijke jurisdictie gehandhaafd door de maarschalk van het Nedersticht, die tevens opperbevelhebber van de bisschoppelijke troepen, hoogste bestuursambtenaar en opperdijkgraaf was. In het midden van de 14de eeuw werd Eemland een afzonderlijk maarschalksambt. In het begin van de 15de eeuw werd het overblijvende deel van het

Nedersticht verdeeld in Neder- en Overkwartier, met ieder een afzonderlijke maarschalk; Breukelen en omgeving maakten deel uit van het Nederkwartier. Het Land van Montfoort kreeg omstreeks 1548 ook een eigen maarschalk, die naderhand tevens het schoutambt van de stad Montfoort bekleedde. Omstreeks 1600 waren er in het gewest Utrecht dus vier maarschalken.

De maarschalken spoorden, bijgestaan door de dorps-schouten, de misdadigers ten plattenlande op en leidden deze voor bij het Landsrecht, een rechtbank bestaande uit ridders en knapen (dat zijn adellijke mannen die niet de ridderslag hadden ontvangen) van het Nedersticht onder voorzitterschap van de bisschop of diens plaatsvervanger. Op initiatief van keizer Karel V kwam in de 16de eeuw het Hof van Utrecht tot stand, dat voortaan de criminele jurisdictie ten plattenlande uitoefende.

De lage of dagelijkse gerechten bestonden aanvankelijk uit schout en burenen. De schout vervulde de functie van rechtsvorderaar namens de bezitter van de gerechtsheerlijkheid. De burenen velden het vonnis. Tot de burenen werden gerekend alle inwoners van het lage rechtsgebied (later naar Hollands voorbeeld ook vaak "ambacht" genoemd), die een bepaald minimum aan grondbezit aldaar hadden, maar zelden verschenen zij allen ter rechtzitting. Deze burgergerechten voldeden zeer slecht: zij waren omkoopbaar en de gehele procedure was zeer aanvechtbaar. Deze omstandigheden werden sedert de 13de eeuw aanleiding om geleidelijk over te gaan op vervanging van het burenenrecht door schepenenbanken. Dat gebeurde het eerst in de steden. Het duurde lang voordat de bisschop het in het Sticht verantwoord vond ook plattelandsschepenen aan te stellen. Wilde hij in een gerechtsheerlijkheid in het buitengebied een schepenenbank oprichten, dan kon dat aanvankelijk slechts door eerst aan die heerlijkheid stadsrechten te verlenen (zo kwamen Eembrugge en Eemnes, Baarn en Bunschoten vermoedelijk aan hun status van "stad"). Pas in de tweede helft van de 15de eeuw veranderde dat. De schepenen werden door of namens de eigenaar van de gerechtsheerlijkheid aangewezen en waren beëdigd. Zij werden gekozen uit de gegoede inwoners van de heerlijkheid, wat vooral in de kleinere heerlijkheden vaak niet eenvoudig was omdat die soms maar door "bescheiden verstandeliken mannen gesiert en bewoent" waren, en golden als vertegenwoordigers van de gehele plaatselijke gemeenschap. Met de schout vormden zij tevens het lokale bestuur.

Het bestuur bestond dus uit individuen; anders dan heden ten dage waar we een abstract gemeentebestuur zien, wel bestaande uit mensen maar toch meer een team en als het goed is een collegiaal bestuur.

Als je het bestuur op het platteland wilt bekijken, moet je zeker onder het Ancien Régime van vóór 1795 ook het waterschapsbestuur er bij betrekken. Daarbij zijn te onderscheiden de lokale waterschappen, die de waterstaatszaken van het eigen, plaatselijke gebied behartigden en de heemraadschappen, die zich bemoeiden met de bescherming tegen het (Zuider)zeewater en het water van de grote rivieren.

Staten van Utrecht

In 1375 kwamen de Staten van Utrecht op het toneel. Overigens noemde men dat college in het begin het Kapittel-Generaal; pas in 1426 werd de naam Staten voor het eerst gebruikt. Deze Staten waren samengesteld uit drie segmenten: "ecclesie (= geestelijkheid), ridders en knapen, ende steden van Onsen Lande". Namens de geestelijkheid kregen de kanunniken van de vijf kapittelkerken binnen de stad Utrecht zitting in de Staten; zij waren van oudsher de raadsleden bij uitstek van de bisschoppen. De ridders zaten in de Staten namens de stand van de adellijke grootgrondbezitters en als vertegenwoordigers van het platteland. De steden waren vertegenwoordigd door de rijke en machtige handelsstad Utrecht en de vier zogeheten

kleine steden, te weten Amersfoort, Rhenen, Wijk bij Duurstede en Montfoort.

Uiteindelijk raakte de bisschop van Utrecht in 1528 definitief zijn wereldlijk gezag kwijt, wat een enorme invloed had op de cultuur in midden Nederland; het centrum daarvan verschoof verder naar het westen.

Keizer/koning als landsheer van Utrecht

Sedert het begin van de 15de eeuw had zich een machtig en samenhangend complex van leenstaten gevormd, eerst onder het Bourgondische, later onder het Habsburgse of Oostenrijkse Huis. Daarvan ging ook het graafschap Holland deel uitmaken. In 1528 viel het gewest Utrecht ten slachtoffer aan de expansiedrang van de Habsburgers. Niet lang daarna zouden Gelderland en het noorden en oosten van ons land dit lot delen.

Even een Breukels detail er tussendoor. In 1528 werd Karel V tevens gerechtsheer van het Breukelen-Bisschopsgerecht, dat voortaan het Koninklijke Majesteitsgerecht werd genoemd (of een enkele keer ook wel het Keizerlijke Majesteitsgerecht).

De landsheren uit het Oostenrijkse Huis, Karel V, die tevens Duits keizer was en koning van Spanje, en Filips II, eveneens koning van Spanje, streefden naar centralisatie en uniformering van de bestuursinstellingen in hun gewesten.

In 1530 werd bij besluit van keizer Karel V een vergrote gerechtsheerlijkheid Laag-Nieuwkoop gevormd door samenvoeging van het oude Laag-Nieuwkoop met de gerechten het Zuideind van Portengen en Vijfhoeven en ook nog een huis in Gerverskop. In 1533 besloot Karel V op verzoek van Willem Turck, heer van Nijenrode, de gerechtsheerlijkheden het Ronde Dorp van Breukelen, Oud Aa en Otterspoorbroek te verenigen tot het Breukelen-Nijenrodesgerecht; alle drie vielen toen al geruime tijd onder de bestuurlijke zeggenschap van Nijenrode. In beide gevallen ging de samenvoeging gepaard met een overschakeling naar het schepenrecht. In 1535 werd in Kockengen en Spengen en in 1539 ook in het landelijke Ruwielsgerecht het burengerecht vervangen door het schepenrecht. (Breukeleveen - wat vooruitstrevender dan die lui ten westen van de Vecht - was reeds in 1498 op schepenrecht overgegaan. Daarentegen kreeg Nieuwer Ter Aa pas in 1643 schepenrecht.)

De belangrijkste doelstellingen in de centralisatiepogingen van de Oostenrijkse landsheren, die aanvankelijk enig succes boekten, werden uiteindelijk toch niet gerealiseerd. Dat kwam door de krachtige oppositie van de particularistische machten, waaronder vooral de steden een grote rol speelden, alsmede door het verzet tegen godsdienstvervolgingen. Beide factoren gingen in de regel samen.

Machtsovername door de Staten van Utrecht

Toen in 1581 koning Filips II als heer der Nederlandse gewesten door een deel van deze gewesten van zijn waardigheden vervallen werd verklaard (de "Verlatinge"), kwam ook in Utrecht de landsheerlijkheid vacant. Na vergeefse pogingen van de gewesten om die open plaats in te vullen met een kandidaat uit eigen land, is onze Wilhelm van Oranje naar voren geschoven. Doordat de plaats in Utrecht lang vacant bleef, grepen de Staten naar de macht.

De provinciale souvereiniteit is vanaf dat moment blijven bestaan tot 1795, het jaar van de Bataafse Omwenteling, en in gewijzigde vorm tot 1798, het jaar waarin de grondwet van de gecentraliseerde Bataafse Republiek van kracht werd. Van deze Republiek waren de gewesten en de stedelijke en landelijke gemeenten slechts administratieve onderdelen.

Gelijk opgaande met de machtsovername door de Staten veranderde in 1581 het vroegere Breukelen-Bisschopsgerecht opnieuw van naam: in plaats van Koninklijke Majesteitsgerecht werd het toen het Breukelen-Statengerecht.

De Nederlandse gewesten waren meestal ieder voor zich wel sterk, maar veel minder zodra een gezamenlijk optreden noodzakelijk was. De centrale macht die in de Staten-Generaal gevestigd werd, bleef heel beperkt; die macht speelde zich voornamelijk af op buitenlands terrein en defensie. Een belangrijk verschijnsel in dat tijdperk van de Republiek der Verenigde Nederlanden betrof de machtspositie in het gewest van de stadhouder. Die machtspositie was in de provincie Utrecht groter dan in Holland. De stadhouder en de provincie bestreden elkaar om de politiek overheersende rol.

In de 17de eeuw hebben enige gebeurtenissen plaatsgehad die de stadhouders in de gelegenheid stelden een vastere greep op dit gewest te krijgen. Vooral de Franse bezetting van de provincie Utrecht in de jaren 1672-1673 stelde de krachtige stadhouder Willem III, die zich achter de Waterlinie in het vrij gebleven Holland had verschanst, in staat heel veel macht over het gewest Utrecht naar zich toe te trekken. Het regeringsreglement van 1674 gaf hem de bevoegdheid om ook invloed uit te oefenen op de benoemingen van leden van de stadsbesturen. Dat regeringsreglement werd weliswaar na de dood van de koning-stadhouder in 1702 door de Staten weer afgeschaft, maar met het herstel van de stadhouderlijke waardigheid in 1747 opnieuw van kracht. In de praktijk was de invloed van de erfstadhouders Willem IV en Willem V echter kleiner dan die van hun voorganger; van de hun toegekende zeer uitgebreide bevoegdheden wisten zij geen doelmatig gebruik te maken.

Het is interessant dat de koning-stadhouder, die zich in onze ogen als de grote Oranje heeft doen kennen, in feite vóór 1672 nog geen poot aan de grond had. Door de inval van de Fransen kwam hij aan de macht, mede omdat de bevolking van oudsher vertrouwen had in het leidinggeven door een Oranje. In 1672, bij de inval van de Fransen, begon men in Zeeland met een stadhoudersbenoeming, daarna gingen Holland en Utrecht mee.

De staten van diverse gewesten, met name die van Holland, waren als de dood voor een te grote concentratie van macht bij de stadhouders, die door de gewesten werden benoemd. In Utrecht lag dat iets anders, maar men was ook daar voorzichtig. In de Staten van Holland werden bijvoorbeeld moties aangenomen waarbij de rang van kapitein-generaal werd ingetrokken. Dat was niet om te bezuinigen, maar omdat men bang was dat de stadhouder die rang weer zou claimen.

Naar aanleiding van de Oostenrijkse Successie-oorlog (1740 - 1748) trokken de Fransen in 1747 in het zuiden ons land binnen. Zeeland voelde zich daardoor het meest bedreigd; niet Brabant als generaliteitsland. Het begon in Veere, waar de Oranjes altijd sterk stonden. Willem IV verzamelde gedurende de vier jaren van zijn bewind, van 1747 - 1751, veel macht: hij werd directeur-generaal van de Oost-Indische en de West-Indische Compagnie, hij werd toch weer kapitein-generaal en hij werd admiraal van de zeemacht. Hij was echt opperbevelhebber in elke zin, ook in sociale zin. We hebben nooit meer een Oranje gehad die zoveel macht had. Maar in die vier jaar zag je zijn macht ook weer tanen; hij had ondanks een helder verstand toch een gebrek aan besluitvaardigheid. Bij de Staten-Generaal werd daarna evenmin veel doortastendheid aangetroffen en zo is met name Holland in verval geraakt. Het was een tijd van algemene verloedering: de bewoners van de buitenplaatsen waren zo op het detail toegespitst dat men zelfs de tuin spiegelde naar de situatie binnen: geschoren hagen, alles enorm gedetailleerd.

De enige klasse der bevolking die in de 18de eeuw geld in overvloed had, was het machtige koopliedenpatriciaat in een aantal snel groeiende steden. Als symptoom van de Hollandse indringing in het gewest Utrecht kan het toenemende grondbezit van de Amsterdamse patriciërs beschouwd worden. Ook kochten zij gerechtsheerlijkheden, waaraan lagere overheidsrechten verbonden waren. In die tijd was het bestuur op het platteland nog steeds in handen van particulieren; eigenlijk een geprivatiseerd bestuur. De overheidsrechten waren een soort handelswaar. Doordat de bisschop leenheer was geweest van veel gerechtsheerlijkheden, een rol die door de Staten was

overgenomen, hield het gewest echter toch nog enige invloed op het platteland. Het grootst was de invloed op die plattelandsgerechten in Utrecht die geen leenman hadden, maar waarvan het gewest zelf gerechtsheer was geworden, de zogenaamde Statengerechten. In die gevallen bestond er een directe lijn naar de Staten die in deze gerechtsheerlijkheden de ambten, ook de schoutenambten, verpachtten. De invloed van de Staten op de steden was daarentegen geminimaliseerd; die waren zich op een gegeven moment bijna als zelfstandige republieken gaan gedragen.

Verkoop van verscheidene Statengerechten

Uiteindelijk is het aantal Statengerechten drastisch verminderd, want in 1714 hadden de Staten van Utrecht zo weinig geld in kas dat ze een 30-tal gerechtsheerlijkheden publiek hebben verkocht. Van die openbare verkopen zijn nogal wat archiefstukken bewaard gebleven. Onder de gerechtsheerlijkheden die te gelde werden gemaakt bevond zich het Breukelen-Statengerecht, dat eerder het Koninklijke Majesteitsgerecht en daarvoor het Breukelen-Bisschopsgerecht had geheten. Dat Breukelen-Statengerecht werd in een openbare verkoping op 6 juni 1714 verkocht aan Johan Ortt II, eigenaar van kasteel Nijenrode, voor een bedrag van f 8300,-. Vanaf dat moment heette het Breukelen-Orttsgerecht. Loenen-Statengerecht ging op diezelfde dag voor f 6100,- over in handen van Christiaan Perseyn. In 1715 verkochten de Staten ook de gerechtsheerlijkheden Oudhuizen, Demmerik en Vinkeveen. Oudhuizen (gelegen ten noorden van Spengen en Portengen en ten westen van Demmerik) werd voor f 2200,- verkocht aan Cornelis Beerninck, proost van Sint-Jan. Demmerik en Vinkeveen werden beide gekocht door schout Daniel Blondeel, Demmerik voor f 3300,-, maar Vinkeveen voor slechts f 1900,-. In alle gevallen gold dat de koper van een gerechtsheerlijkheid verplicht werd de eerder door de Staten aangestelde schout, secretaris en eventuele andere "bedienden" hun leven lang in dienst te houden, zo lang zij zich van hun kant hielden aan de daarvoor geldende voorwaarden.

Van oudsher had de overheid veel bemoeienis met het water en de grond. Veel van de doorgaande bemoeienissen van de Staten met Breukelen en omgeving betroffen de droge en natte waterstaat. De provincie was beheerder van het Zandpad tussen Utrecht en Ouderkerk; zag toe op de tolleren op de doorgaande land- en vaarwegen en op de heffing van sluisgelden; stelde de schouwreglementen vast voor de doorgaande wegen, voor de wateren de Vecht, de Danne, de Aa en de Heycop en voor de vele polders; en reglementeerde de ontgronding in de turfwinningengebieden, waaronder Breukeleveen.

Opheffing van de oude plattelandsheerlijkheden

Met de Bataafse Republiek en de Franse Tijd kwam er een eind aan het oude stelsel van de plattelandsheerlijkheden. De opheffing van de gerechts- of ambachtsheerlijkheden en de daaraan verbonden rechten leidde in 1796 tot veel protesten, waaronder die van P.A. Godin, heer van Kockengen, P. van Spall wegens onder meer Breukelen-Proostdij en Breukeleveen, J. van Raye, heer van Breukelerwaard, F. van Collen, heer van Tienhoven, en de weesmeesters van de stad Amsterdam, als bezitters van onder meer de heerlijkheden Laag-Nieuwkoop met Portengen-Zuideind, Loefsgerecht van Ruwiel of de Lage Haar, Gieltjesdorp, Vijfhoeven en Kortrijk. In de lange lijst van hen die in 1796 bezwaar maakten, ontbreekt - opmerkelijk genoeg - de naam van Johan Ortt IV, heer van Breukelen-Nijenrode en Breukelen-Orttsgerecht. Toch moet ook hij op de een of andere manier van zijn ongenoegen blijk hebben gegeven, want op 20 juli 1803 beschikte het departementaal Bestuur 's Lands van Utrecht afwijzend op een verzoek van Ortt en

anderen tot herstel in hun oude rechten.

Met de komst van het Koninkrijk der Nederlanden, na de Franse Tijd, kregen de gerechtsheren hun titels en enkele particuliere rechten terug, maar niet meer de bestuurlijke bevoegdheden.

Verandering en continuïteit

Ik vat de algemene tendenties van de ontwikkelingen in het openbaar bestuur kort samen.

Tot staatsvorming in de Nederlanden heeft vooral keizer Karel V veel bijgedragen. In de tijd vóór Willem van Oranje en ook gedurende de Spaanse tijd was het centraal gezag nog redelijk sterk. De edelen gingen niet voor niets naar Brussel om een smeekschrift aan te bieden; daar zat het gezag. Daarom ging Prins Willem van Oranje niet in Breda zitten maar eveneens in Brussel. Je had een college van staat, net als later de Raad van State, welke overigens in de tijd van de Republiek is afgebroken tot een college van generlei waarde, waardoor ook het centrale gezag afnam. De Staten-Generaal waren jaloers op de Raad van State; maar toen ze aan de positie van die Raad gingen knagen, braken ze tevens het centrale gezag af en kregen ze zelf ook steeds minder te vertellen.

Na de opkomst van de gewesten in de Middeleeuwen kregen die tot aan de Franse Tijd steeds meer te zeggen. Vooral tijdens de Republiek was hun macht groot.

In grote trekken is de autonomie der steden, die sedert de 13de eeuw enorm was gegroeid, na de slag die haar door Karel V werd toegebracht alleen in de stadhouderloze tijdperken in volle glans opgeleefd. Maar van grote betekenis was, dat de democratische traditie in Utrecht in de Patriottentijd toch nog zo sterk en levend bleek, dat deze stad gedurende enige jaren het middelpunt was van de nationale beweging tot vernieuwing van de Nederlandse bestuursinstellingen.

De toestand op het platteland vertoonde, ondanks diverse beroeringen en onmiskenbare sociale verschuivingen en zelfs structuurwijzigingen, een vrij grote mate van stabiliteit. Veel besturen was daar niet nodig, als je het water maar goed beheerde en de belastingen keurig geïnd werden. En waarom? Omdat de plaatselijke gemeenschap in die tijd een traditionele en zeer sterk vormende kracht had. Op het platteland was continuïteit en als er veranderingen optraden, kwamen die meestal niet van de overheid maar door de kerk. Als we er even aan voorbijzien dat zich nogal wat patriciërs hadden genesteld op posities, die aanvankelijk bijna uitsluitend werden ingenomen door de oude stand van de Ridderschap, dan kan opgemerkt worden dat de Ridderschap op het platteland tegen het einde van de 18de eeuw, aan de vooravond van de Bataafse Omwenteling, nog evenzeer de toon aangaf als omstreeks 1250. Maar sedert de Oostenrijkers Karel V en Filips II en gedurende de Republiek konden de leden van deze stand niet meer zo'n bijkans vorstelijke positie binnen hun gerechtsheerlijkheden innemen als tijdens de Middeleeuwen het geval was.

Ook in de huidige tijd heeft een plaatselijke gemeenschap niet zoveel bestuur nodig dankzij de vormende krachten bij de burgers; als men nog enigszins een gemeenschapsgevoel heeft, kan men een beroep op elkaar doen. Wel kan een overheid niet gemist worden op essentiële punten zoals veiligheid en politie; men mag geen eigen rechter spelen. Maar ik hoop vurig dat de plaatselijke gemeenschappen, Breukelen, Kockengen en Nieuwer Ter Aa de krachten die vroeger een samenleving schraagden, weten te bewaren en in sommige gevallen misschien te herontdekken. En wat kan dan een bloeiende historische vereniging niet wakker roepen. Als de Historische Kring dat doet, terwijl ze nog zo jong is, dan verdient ze een eeuwigheidsprijs.