

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Organische staatsleer Thorbecke actueel en vaak verkeerd begrepen

Het zogenoemde ‘Huis van Thorbecke’ heeft in het debat over ons binnenlands bestuur welhaast de betekenis van een geloofsartikel, waaraan niet mag worden getornd. Maar wanneer we Thorbecke zelf erop naslaan, blijkt dat ‘zijn huis’ zeker niet uit beton is gegoten, en dat het ook niet de vestiging bracht van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Wel zijn de inzichten en principes uit de organische staatsleer van deze liberale staatsman ook nu nog uiterst actueel en levensvatbaar.

door *Patrick Tetteroo*

Oud-wetenschappelijk medewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

MET HET ‘HUIS VAN THORBECKE’ WORDT bedoeld op de sinds 1848 bestaande hoofdstructuur van ons binnenlands bestuur, die wordt voorgesteld als het gebouw van de Staat der Nederlanden, bestaande uit drie relatief zelfstandige vormen van algemeen, democratisch gelegitimeerd territoriaal bestuur: het rijk, het provinciebestuur en het gemeentebestuur. Deze bewoners van het staatsgebouw betrekken elk een eigen verdieping, zo wil het leerstuk; de gemeenten de eerste, de provincies de tweede en het rijksbestuur de derde verdieping. Soms worden ook de waterschappen, immers de oudste bestuursvorm in ons land, een plaats toebedacht in het souterrain. Deze constructie, want dat is het, kan leiden tot misverstanden die eerst moeten worden opgehelderd. Het ‘Huis van Thorbecke’ als metafoor kan suggereren dat in 1848 een geheel nieuw staatsgebouw met nieuwe bewoners is opgetrokken, waarvan de naamdrager, Johan Rudolf Thorbecke (1792-1872), de architect is. Deze voorstelling van zaken is rechtshistorisch en staatkundig gezien echter onjuist of op zijn minst onvolledig.

GRONDWETSHERZIENING VAN 1848

De grondwetsherziening die op 3 november 1848 haar beslag kreeg, wordt vooral, maar niet uitsluitend, in de kring van bestuurskundigen en politicologen gezien als het begin van het moderne tijdperk van ons binnenlands bestuur, waaraan onlosmakelijk de naam van Thorbecke is

Het 'Huis van Thorbecke' als metafoor kan ten onrechte suggereren dat in 1848 een geheel nieuw staatsgebouw met nieuwe bewoners is opgetrokken

verbonden.¹ Deze grondwetsherziening, de term zegt het al, bracht in dat jaar echter geen 'nieuwe' grondwet, noch de vestiging van de gedecentraliseerde eenheidsstaat tot stand, zoals wel eens wordt aangenomen.²

De grondwetswijziging in het revolutiejaar 1848 werd mogelijk toen koning Willem II — uit angst dat het oproer in Parijs en Duitse

steden naar ons land zou overslaan — zijn persoonlijke verzet en dat van zijn conservatieve ministers tegen vergaande constitutionele hervormingen abrupt terzijde schoof. De koning liet op 13 maart 1848, buiten zijn ministers om, de Tweede Kamer weten dat hij genegen was tot verdergaande concessies dan in de 27 wetsontwerpen van de regering tot grondwetswijziging die inmiddels bij de Kamer aanhangig waren gemaakt. Op 17 maart 1848 stelde Willem II een commissie in met als opdracht te komen tot een volledig ontwerp van grondwetsherziening. Deze grondwetcommissie bestond uit vijf leden, allen behorende tot de negen Tweede Kamerleden (de 'Negenmannen') die in 1844 een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de grondwet in 'liberalen geest' hadden ingediend, maar waarvan het in behandeling nemen door de Tweede Kamer — in meerderheid conservatief — op 30 mei 1845 was verworpen. Thorbecke was één van de negen initiatiefnemers.

Thorbecke had zich in de jaren veertig ontwikkeld tot de meest vooraanstaande leider van het liberale smaldeel dat vergaande constitutionele hervormingen voorstond. Thorbecke werd in 1845 echter niet herkozen als lid van de Tweede Kamer en moest terugvallen op een buitenparlementaire rol als hoogleraar in Leiden. Koning Willem II, die op slechte voet stond met 'dien Leidsche professor', kon in maart 1848 echter niet om de benoeming van Thorbecke heen als lid van de grondwetcommissie. Thorbecke, die in de commissie als president werd aangewezen, zette zich aan het schrijven van het ontwerp dat op veel punten gelijklopend was aan zijn *Proeve van herziening der Grondwet* (1840), die tevens de basis was geweest van het ini-

tiatiefvoorstel van 1844.³ Op 11 april 1848 had de commissie haar ontwerp gereed en bood deze met haar verslag aan de koning aan.⁴

Wat tussen 11 april en 3 november 1848 volgde, was staatsrechtelijk gezien een wijziging van de grondwet naar de tekst van 1840, volgens de herzieningsprocedure die deze grondwet voorschreef. Inhoudelijk betekende de grondwet van 1848 echter een gehele herziening van de grondwet van 1814, eerder gewijzigd in 1815 en 1840.

GEDECENTRALISEERDE EENHEIDSSTAAT

De grondwet van 1814 bevatte ten aanzien van de organisatie van ons binnenlands bestuur in wezen een compromis tussen twee staatkundige inrichtingsprincipes. Enerzijds stelde zij op de uit de Bataafs-Franse periode (1795-1813) gecontinueerde gedachte van de eenheidsstaat. Anderzijds erkende deze grondwet het rechtshistorische bestaansrecht, de zogenoemde originaire positie van de provinciebesturen, het lokaal bestuur en de waterschappen als decentrale bestuursorganen die over een zekere mate van zelfstandigheid beschikken ten opzichte van het staatsbestuur. Beide principes — eenheidsstaat en territoriaal gedecentraliseerd zelfstandig bestuur — vloeiden in 1814 ineens in een staatkundige ordening die later bekend is geworden als (het begin van) de gedecentraliseerde eenheidsstaat.

DE 'ARCHITECT' THORBECKE

Was Thorbecke de enige architect van de grondwetsherziening van 1848 die immers in de ogen van velen symbool staat voor het 'Huis' waaraan zijn naam is verbonden? Het antwoord daarop moet ontkennend luiden, maar hij was ten aanzien van deze grondwet wel veruit de belangrijkste en voor wat betreft haar organieke uitwerking de enige architect. Ook dit vraagt om verduidelijking.

De centrale rol die Thorbecke als origineel denker en staatsvormer heeft gespeeld, mag geen voedsel geven aan de indruk dat hij de enige vertegenwoordiger was van het staatkundig liberale denken rond de tweede helft van de negentiende eeuw. Ook de radicalere variant van het staatkundig liberalisme — waaraan de persoon van Dirk Donker Curtius is verbonden — en de meer gematigde stroming — met als boegbeeld Floris van Hall — zijn van betekenis geweest.⁵ Zo was Thorbecke in 1840 bijvoorbeeld nog niet toe aan de idee van rechtstreekse verkiezing van Provinciale Staten en wat sinds 1848 de (gemeente)raad wordt genoemd, terwijl Donker Curtius toen al zijn tijd ver vooruit was met zijn opvattingen over rechtstreekse verkiezing van volksvertegenwoordigende organen. Het leidt geen twijfel

dat dit mede van invloed is geweest op de verdere ontwikkeling van Thorbeckes staatkundige opvattingen. In 1844 was Thorbecke inmiddels ook overtuigd van de wenselijkheid van rechtstreekse verkiezing van Provinciale Staten en van de (gemeente)‘raad’.

Het is bovendien een rechtshistorisch feit dat het ontwerp van de grondwetcommissie op een aantal wezenlijke punten niet is overgenomen in het wetsvoorstel van de regering en in de uiteindelijke tekst van de grondwet van 1848. Eén van de aansprekendste veranderingen betrof de aanstellingswijze van de ‘voorzitter van de raad’ (de burgemeester). De commissie stelde in haar ontwerp voor dat ‘de wet kan vorderen, dat de voorzitter door den koning worde benoemd’, aldus de wetgever vrijheid latend om een definitieve keuze te maken in de aanstellingswijze (Thorbeckes persoonlijke voorkeur ging uit naar verkiezing van de burgemeester door de raad). De regering nam deze gedachte echter niet over en nam in haar wetsvoorstel op dat ‘dat de voorzitter van den Raad door den Koning, ook buiten de leden van den Raad, wordt benoemd, en ook door hem ontslagen’. Deze bepaling werd uiteindelijk opgenomen in de grondwet van 1848.

Met het voorgaande hangt samen het feit dat Thorbecke in het verdere procedurele verloop van de grondwetsherziening in 1848 geen actieve politieke rol heeft kunnen spelen, daar hij buiten het kabinet De Kempenaer/Donker Curtius (1848-1849) werd gehouden en geen lid was van een van beide Kamers. Thorbecke stond als een geëngageerde toeschouwer langs de zijlijn toen de grondwetswijziging zich voltrok en minister Donker Curtius de twaalf wetsvoorstellen behendig door het parlement loodste. Thorbecke restte intussen niets anders dan de publieke opinie en het parlement te overtuigen van de tekortkomingen in het regeringsvoorstel in zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (1848). Echter in 1849, toen de grondwetsherziening al een feit was, werd Thorbecke alsnog – met grote tegenzin – door de nieuwe koning Willem III benoemd tot minister van Binnenlandse Zaken (in het kabinet-Thorbecke I). In die hoedanigheid heeft Thorbecke de in 1848 gegeven grondwettelijke kaders voor het binnenlands bestuur mogen uitwerken in organieke wetgeving. Met recht worden Provinciale wet (1850), Kieswet (1850) en Gemeentewet (1851) gezien als de parels van de wetgevende arbeid van Thorbecke.

THORBECKES OPVATTINGEN OVER HET BINNENLANDS BESTUUR

De staatkundige principes van Thorbecke over de verhouding tussen staat, provincies en gemeenten laten zich als volgt grofmazig ontleden:

1. herinrichting van de gedecentraliseerde eenheidsstaat volgens organische inrichtingsprincipes;

2. vertegenwoordiging van de burgerij door rechtstreekse verkiezing van provinciale staten en gemeenteraden;
3. openbaarheid van vergaderingen;
4. ontwikkeling van staatsburgerschap.

1. Organische staatsleer

Thorbeckes betekenis voor de inrichting van het binnenlands bestuur ligt in zijn organische opvatting over de staat en haar samenstellende delen, zoals die haar uitwerking kreeg in de verhouding van de staat ten opzichte van de ‘lagere rechtsgemeenschappen’, dat wil zeggen provincies, gemeenten (en waterschappen).

Voor de ontwikkeling van Thorbeckes organische staatsopvatting is zijn verblijf in Duitsland tussen 1820-1824 van grote betekenis geweest. In deze periode maakte Thorbecke kennis met het natuurfilosofische begrip ‘organische groei’ van de geschiedenis in het werk van onder anderen Herder,

Schelling en Wilbrand.⁶ Thorbecke trok het inzicht dat de geschiedenis van de mensheid zich op organische wijze — als in een menselijk lichaam — volgens bepaalde natuurlijke wetmatigheden voltrok, door op de historie van het recht, dat wil zeggen de rechtsverhouding tussen de staat en het individu, alsook tussen de staat en haar samenstellende

Thorbeckes betekenis voor de inrichting van het binnenlands bestuur ligt in zijn organische opvatting over de staat en zijn samenstellende delen

delen. Dit paste in het leerstuk van de Duitse rechtshistorische school dat het historisch gegroeide de enige wezenlijke rechtsbron is voor de nationale identiteit van een volk. De eigenheid van een volk (en daarmee ook voor zijn staatsinrichting) moest worden begrepen uit het geheel van zijn geschiedenis. Uit het feit dat het recht naar plaats, tijd en omstandigheden zich verschillend heeft ontwikkeld, trok Thorbecke de belangrijke conclusie dat ‘organische groei’ tevens impliceerde dat, behoudens een historisch gegroeide kern, de staatsinrichting van een natie nimmer was vervolmaakt en dus kon worden aangepast aan nieuwe inzichten en omstandigheden. Hier spreekt oog uit voor aanpassingsvermogen en dynamiek van de staatsinrichting, waarbij Thorbecke het bestel van 1848 moeilijk als het eindpunt kan hebben gezien.⁷

Thorbecke stelde zich de staat als een ‘levend organisme’⁸ voor, een rechtsgemeenschap waarin de onderdelen van de staat — de lagere rechtsgemeenschappen — weliswaar een eigen unieke functie hebben, maar waarin tevens sprake moet zijn van harmonie tussen het grotere staatsge-

heel en zijn samenstellende delen. Dit veronderstelt dat geen sprake kan zijn van volstrekte onafhankelijkheid of vrijheid van de kleinere staatseenheden, wat schadelijk zou kunnen zijn voor de belangen van grotere delen of het geheel. Gemeenten bijvoorbeeld zijn in Thorbeckes opvatting:

‘in de eerste plaats, onderdeel van den Staat, vervolgens een zelfstandig geheel, een zelfstandig lichaam in den Staat’.⁹

Van hogerhand moet daarom toezicht worden uitgeoefend, maar op een zodanige wijze dat het hogere orgaan bij zijn toezicht niet in de plaats treedt van het lagere. De functie van het toezicht is vooral om besluiten van lagere overheden te blokkeren of af te weren, niet om als hoger orgaan er eigen besluiten voor in de plaats te stellen. Thorbecke stond niet negatief tegenover een gezonde spanning tussen het eenheidsbeginsel en centraal zelfstandig bestuur, maar een ernstige verstoring van de ‘natuurlijke’ harmonie tussen de staat en de decentrale overheden leidt naar twee kanten tot uitwassen:

‘eenheid zonder zelfstandigheid van de leden [is] despotisme en zelfstandigheid der deelen zonder eenheid [is] regeringloosheid’.¹⁰

De relatieve zelfstandigheid van provincie- en gemeentebesturen, tot uitdrukking komend in hun bevoegdheid tot regeling en bestuur van de ‘inwendige huishouding’, wat tevens een recht van eigen initiatief veronderstelt, wordt begrensd door het hogere recht en het algemeen belang. Het hogere algemeen belang kan echter ook vergen dat de verplichte medewerking van de lagere rechtsgemeenschappen wordt ingeroepen (‘zelfbestuur’). Aldus moet in de grondwet de kiem worden gelegd:

‘eener zoodanige inrigting der provinciale en plaatselijke regeringen, dat zij, de inwendige huishouding, onder behoorlijk toezigt, zelfstandige regelende en besturende, tevens, in algemeene belangen, geschikte werktuigen van het rijksbestuur zijn (...) en moet de wetgever worden verplicht “dat hij volgens deze beginselen de provinciale en plaatselijke gemeentelighamen formere, en alzoo voor de hoofdleden van den Staat, in harmonie met het geheel, een stelsel en eene zekerheid van regtschappe, die tot hiertoe ontbraken”’.¹¹

2. Rechtstreekse verkiezing van raden en staten

Thorbecke kwam allengs tot het inzicht dat het staatkundig bestel van 1814 zowel monarchaal-autocratische als aristocratische elementen in

zich droeg, die de vrijheid en zelfontplooiing van burgers hinderlijk in de weg stonden. Het monarchaal-autocratische karakter kwam tot uiting in het feit dat de grondwet tussen 1814 en 1848 vergaande bevoegdheden toekende aan de koning ten aanzien van Provinciale Staten en de lokale besturen. De koning had de grondwettelijke positie van organieke wetgever en toezichthouder tegelijk; de inrichting, de samenstelling en het functioneren van Provinciale Staten en de lokale besturen werden geregeld bij koninklijk reglement. Bepaalde provinciale en lokale besluiten en regelingen moesten vooraf aan 's konings goedkeuring worden onderworpen, of konden achteraf worden vernietigd.

Het aristocratische aspect had betrekking op de wijze waarop Provinciale Staten en het lokaal bestuur werden samengesteld. De statenleden werden gekozen door drie standen: de edelen of ridderschappen, de steden en de landelijke stand. Het lokale bestuur was tussen 1814 en 1848 een verzamelaar van steden, districten, heerlijkheden en plattelandsbesturen. Vooral in de heerlijkheden¹² en plattelandsbesturen was het aristocratische element sterk vertegenwoordigd. In het bijzonder de zogenoemde heerlijke rechten, dat wil zeggen bepaalde bestuurlijke en rechtsprekende bevoegdheden die waren gekoppeld aan het bezit van het heerlijkheid, waren Thorbecke een gruwel.

Thorbecke bezag dit provinciale en gemeentelijke bestel — ‘een mengsel van verouderde nederlandschen en napoleontisch-franse elementen, zonder publiek leven’ — als wezensvreemd aan de moderne tijd, die vroeg om individuele vrijheid en zelfontplooiing van burgers die beschikten over actief en passief kiesrecht, en die zich daadwerkelijk vertegenwoordigd wisten op provinciaal en lokaal niveau. Het ontwerp van de grondwetcommissie had voor provincies en gemeenten ten doel:

‘Vooreerst: aan het hoofd der provincie en plaatselijke gemeente eene w e z e n l i j k e vertegenwoordiging der burgerij te brengen’.¹³

Het afschaffen van de monarchaal-autocratische en aristocratische elementen in het provinciale en lokale bestel, moest volgens Thorbecke allereerst worden bereikt door het kiesrecht en de bestuurlijke inrichting van provincies en gemeenten voortaan bij wet te regelen en niet langer bij koninklijke reglementen en besluiten. Aldus werd de staatsrechtelijk dominante rol van de constitutionele koning, voor wie bovendien de ministeriële verantwoordelijkheid moest gaan gelden, sterk teruggedrongen. Daarnaast moesten de voornoemde lokale bestuursvormen worden vervangen door één type plaatselijke rechtsgemeenschap, de gemeente, waarvan de bestuurlijke inrichting uniform moest worden geregeld. Tij-

dens de parlementaire behandeling van het ontwerp van de Gemeentewet zag Thorbecke niets in suggesties van een deel van de Tweede Kamer om een wettelijk onderscheid te maken in typen gemeenten, bijvoorbeeld naar gemeentegrootte. Aan het hoofd van de gemeente moest een raad komen, rechtstreeks te kiezen door de ingezetenen voor een bepaald aantal jaren. De Statenleden moesten rechtstreeks door de ingezetenen voor een periode van drie jaar worden gekozen, waarbij jaarlijks eenderde aftrad.

3. Openbaarheid van vergaderingen

Echte politieke vertegenwoordiging veronderstelde volgens Thorbecke tevens dat men moest kunnen kennismaken van het verhandelde in de vertegenwoordigende organen, opdat het bestuur door de publieke opinie kon worden gecontroleerd. Daarom moesten de vergaderingen van Provinciale Staten, gemeenteraden (en overigens ook de beide Kamers) voortaan in beginsel openbaar zijn, want openbaarheid is als 'een bron van licht voor overheid en burgerij'.¹⁴ In het Ontwerp van 1848 werd de eis van openbaarheid van vergadering van raden en staten zelfs een 'levensbeginsel' genoemd.¹⁵

4. Staatsburgerschap

De staat en het individu staan, aldus Thorbecke, tot elkaar in een relatie van rechten en plichten. Op de staat en haar samenstellende delen rust de verantwoordelijkheid ruimte te scheppen voor de ontwikkeling van staatsburgerschap. De rechtstreekse verkiezing van vertegenwoordigende organen en de openbaarheid van hun vergaderingen staan in dit teken. De individuele burger maakt geen vrijblijvend onderdeel uit van de rechtsgemeenschappen. Door de burger actief te betrekken bij het bestuur, te beginnen op gemeentelijk niveau, kan het staatsburgerschap zich verder ontwikkelen: 'intusschen moet staatsburgerschap bij een werkzaam plaatselijk burgerschap beginnen'.¹⁶

TOT BESLUIT

De conclusie luidt dat Thorbecke met de grondwetsherziening van 1848, voor wat betreft het binnenlands bestuur, geen (geheel) nieuwe staatkundige ordening heeft opgetrokken, noch dat sprake was van wat later het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat ging heten.

Thorbecke bouwde voort op wat er al sinds 1814 was, hoe gebrekkig ook in zijn ogen. Maar het is ontegenzeggelijk een feit, en hierin ligt de grote verdienste van Thorbecke, dat veel van de grondwettelijke en organieke bepalingen van zijn hand stoelden op moderne staatkundige inzichten en

principes, die een fundamentele breuk betekenden met het verleden. Inzichten en principes die tot op de dag van vandaag nog steeds als een huis recht overeind staan. Daarvoor mag ook de christendemocratie deze liberale staatman dankbaar zijn.

Noten

- 1 Zie o.m. Th.A.J. Toonen, 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat', in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen a/d Rijn 1998: 35 e.v.; R. Willemse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, diss., Delft 2001: p. 10 e.v.; W. Derksen, *Lokaal bestuur*, 2001.
- 2 Zie bijv. Toonen, a.w.: p. 35 e.v.
- 3 *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening van mr. J.R. Thorbecke*, tweede uitgave, Leiden 1840. Een vergelijking van de Proeve van 1840, het initiatiefvoorstel van 1844 en het Ontwerp 1848 van de grondwetcommissie is opgenomen in: W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872)*, Arnhem 1955: pp. 356-411.
- 4 Opgenomen in: Verkade, a.w.: pp. 412-427.
- 5 Vgl. J. Drentje, Thorbecke. *Een filosoof in de politiek*, Amsterdam 2004: pp. 16-17.
- 6 Voor een uitvoerige bespreking over de 'Duitse periode' van Thorbecke: Drentje, a.w. hoofdstuk 2 en 3.
- 7 Vgl. Th.A.J. Toonen, *Theorie van de provincie*, uitgave van het 190, Den Haag 2005: 15; J.W.M. Engels, 'Opschaling en verdunning in het middenbestuur', in: *Thorbeckediner 2006*, uitgave van het ministerie van BZK, Den Haag 2006: p. 8.
- 8 [J.R. Thorbecke], *Parlementaire Redevoeringen*, deel 1x: 348, 5 november 1864.
- 9 [J.R. Thorbecke], *Omuitgegeven Parlementaire Redevoeringen*, deel I, 1850-1851: p. 136.
- 10 [J.R. Thorbecke], *Parlementaire Redevoeringen*, deel vi: p. 271, 22 september 1855.
- 11 Verslag van de grondwetcommissie van 11 april 1848, in: Verkade, a.w.: p. 424.
- 12 Een heerlijkheid is een bestuursvorm die voortkwam uit het leenstelsel in de Middeleeuwen, waarbij de vorst zijn rechtsmacht in leen gaf aan de leenman, later de eigenaar van de zogenoemde heerlijke rechten: de heer, vrijheer of erfheer (of vrouwe, vrijvrouwe of erfvrouw). Van oorsprong waren de bezitters van heerlijkheden van adel, in latere eeuwen werden heerlijkheden ook aangekocht door niet-adellijke regenten en steden. Het bezit van een heerlijkheid mag niet worden verward met het eigendom van de heerlijkheid, inclusief de daarbij behorende dorpen. Het bezit van een heerlijkheid gaf de eigenaar slechts bepaalde rechten; het kon zelfs voorkomen dat de heer geen grondbezit in zijn heerlijkheid had. Met heerlijkheid werd dan het gebied aangeduid waar die rechten betrekking op hadden: het benoemen van overheidsdienaren en gezagsdragers, zoals een meier (een soort burgemeester), baljuw (politiecommissaris) of schout (kantonrechter), waaruit inkomsten uit rechtspleging en boetes voortvloeiden. De heerlijkheden bleven hun bestuurlijke functie als regionale bestuursentiteiten behouden tot zij werden afgeschaffd door de Bataafse Staatsregeling van 1798. Met de grondwet van 1814 werden de heerlijkheden in beperkte mate hersteld. De grondwet van 1848 schafte heerlijkheden met bestuursmacht definitief af.
- 13 Zie noot 11
- 14 J.R. Thorbecke, *Over plaatselijke begroting*, Leiden 1847: 2.
- 15 Zie noot 11.
- 16 Ibidem.