**De ontwikkeling van het gemeentebestuur van Veghel tot 1795**

*Martien van Asseldonk, september 2014*

*Deze gegevens mogen gebruikt worden onder verwijzing naar: Martien van Asseldonk, www.oudzijtaart.nl*

**Begripsbepaling**

Tijdens het Ancien Régime had het woord gemeente (gemeijnt, gemeinte en andere spellingsvarianten) drie verschillende betekenissen:

* en deel van de wildernis beheerd door een bepaalde groep boeren
* een gemeenschap
* een bestuurlijke eenheid (wat we nu een gemeente noemen)

In oude bronnen komt het woord gemeentebestuur niet voor, men heeft het over de 'magistraat', het dorpsbestier en over de bestierders, regenten of regeerders van een dorp of stad. Daarmee wordt hetzelfde bedoeld als wat we tegenwoordig met gemeentebestuur bedoelen: een aantal mensen die optreden als afgevaardigden van de gemeente, geregeld vergaderen en bindende besluiten nemen.

Dan moeten we nog afspreken wat we bedoelen met een 'gemeente' of 'eenheid van algemeen bestuur'. Daar is door historicie lang over gedebatteerd geweest. Een oude opvattng was dat de gemeentes voortkwamen uit groepen boeren (Germanen) die samen een gemeint beheren, hij noemt die markegemeenschappen. Maar gemeintes zijn niet zo oud en W. J. Alberts betoogde in 1966 dat de gemeentes voortkomen uit rechtsgemeenschappen, het waren dus lieden die onder dezelfde schepenbank resorteerden. Deze opvatting was eerder al naar voren gebracht door Van Buytenen (1961) en Bader (1962) en later nog eens door Raadschelder (1992). Van der Pot wees in 1983 er op dat de corporele vergaderingen (van alle of althans de meeste geërden van zo'n ressort) het oudste bestuur vormden.

In mijn proefschrift krijgen zowel Alberts als Van der Pot gelijk, maar er is een ontwikkeling geweest die de rechtshistorici ontgaan is, en die verband houdt met de financiën en belastingen. In de Meierij kwam ongeveer tweederde deel van de algemeen bestuurlijke ressorten voort uit openbare rechterlijke ressorten en het resterende eenderde deel uit plaatsen met schulden die geen eigen schepenbank hadden. Daarover dadelijk meer.

Even is ook de opvatting dat gemeentes voortkomen uit samenklontering van gehuchten in de mode geweest (Molemans 1978, weer opgepakt door Leenders 1996 en 2001, en door Huiskamp 2001 en Meurkens eveneens in 2001). Deze opvatting kreeg een impuls door de publicatie van *Deutsche Ungtertanen*, door Blickle (1981), die de boeren een belangrijke rol gaf in de vorming van de samenleving. In mijn proefschrift (2002) heb ik de onjuistheid van die gedachte aangetoond. Op een enkele uitzondering na zijn alle schepenbanken van bovenaf door heren ingesteld. Ze zijn zelden ontstaan vanuit de gemeenschap. Sindsdien hoor je niet meer over deze opvatting.

Er zijn door verschillende autheurs verschillende definities van een 'gemeente'. Smulders 1955, en Kappelhof 1986 deden dat aan de hand van een opsomming van taken. Voor een algemene begripsvorming is dat wel nuttig, maar heel scherp is met die methode niet te schieten, want om die taken vast te kunnen stellen, moet je eerste weten wat een gemeente is. Er is hier sprake van de kip en het ei probleem. Je hebt het een nodig om het andere te kunnen doen en omgekeerd. In mijn proefschrift betoog ik dat een 'gemeente' is, voor de periode vóór rond 1600 een 'rechtskring ofwel rechterlijk resoort was. Dat was niet nieuw. Wel nieuw was dat voor de periode ná rond 1600 het al dan niet hebben van eigen dorpsrekeningen doorslaggevend was geworden.

Alberts gaf in 1966 een definitie van een gemeente in een publicatie waarin hij ‘de geboorte en groei van de Nederlandse gemeente’ beschreef. Aan het gebruik van zijn definitie voor de periode van het Ancien Régime zitten wat haken en ogen. ‘Gemeenten’ in staatsrechtelijke zin ontstonden pas in 1798. In Meierijse bronnen uit de periode vóór 1798 is wel sprake van ‘gemeynten’ in de zin van dorpsgemeenschappen, maar deze kunnen niet allemaal als algemeen bestuurlijke ressorten beschouwd worden. Zijn frase dat een dergelijk ressort ‘op autonome wijze’ de belangen van haar burgers zou behartigen is te ongenuanceerd. De mate van integratie in de ‘staat’ was niet in alle algemeen bestuurlijke ressorten en elke periode hetzelfde. Ook de frase ‘lokaal samenwonende individuen’ roept bedenkingen op. Het is de vraag of de nadruk op individuen in plaats van families niet te eigentijds is. Het ‘samenwonen’ en de gemeenschapszin die dat woord suggereert, waren in uitgestrekte ressorten ook betrekkelijk. Een ander bezwaar is dat aanvankelijk het behoren tot een algemeen bestuurlijk ressort niet bepaald werd door de vraag of men in bepaalde plaats woonde, maar of men tot het betreffende rechterlijke ressort behoorde. Dat laatste is vooral voor de late Middeleeuwen van belang omdat toen in één nederzetting onderhorigen van verschillende heren konden wonen. In mijn proefschrift (2002) geef ik de volgende definitie van een ‘algemeen bestuurlijke ressort’ die bruikbaar is voor de periode vóór 1795:

Tijdens het Ancien Régime was een plaatselijke eenheid voor algemeen bestuur een ressort met een duurzaam karakter, waarvan het algemeen bestuurlijke orgaan gevormd werd door een geïnstitutionaliseerde vergadering van daartoe gerechtigden of door een duurzaam college gevormd door vertegenwoordigers van het ressort en eventueel van de heer of centrale overheid. Het bestuurlijk orgaan behartigde de belangen van het ressort in alomvattende zin en legde de leden van het ressort diensten en verplichtingen op. Het lidmaatschap was niet vrijblijvend: men behoorde tot een algemeen bestuurlijk ressort, omdat men tot een openbaar rechterlijk ressort behoorde en vanaf de vijftiende of zestiende eeuw omdat men in de betreffende plaats domicilie had en er belastingen betaalde. Het ressort kon ad hoc of permanente vertegenwoordigers aanwijzen en belasten met specifieke of algemeen bestuurlijke taken. Een algemeen bestuurlijk ressort maakte in meer of mindere mate deel uit van de staat.

**De ontwikkeling in Veghel: het voorspel**

In de eerste helft van de twaalfde eeuw waren de meeste mensen op het grondgebied van de latere gemeente Veghel onderhorig aan een grondheer die een domein op de Boekt (Havelt) bezat. Deze horigen waren overdraagbaar bezit, ze konden verkocht of weggegeven worden. Over hen werd recht gesproken door hun heer. Mogelijk hadden ook andere grondheren rechten of bezittingen in veghel, daarover ontbreken gegevens. In dezelfde periode was er ook al een kleinere, maar relatief rijkere groep vrije boeren. Zij behoorden onder de rechtbank van de heren van Rode en hun rechtsvolgers. De gemeente Veghel bestond nog niet.

In de tweede helft van de twaalfde eeuw werd het voor de domeinheer goedkoper om arbeiders in dienst te nemen dan om horigen te onderhouden. De horigen kwamen vrij en verhuisden van het domein naar de rand. Een belangrijke stap was dat zij rond 1150-1190 ook het beheer van de kerk kregen die toen verhuisde van het domein op de boekt naar de latere lokatie op de markt. Tussen rond 1190-1230 werd in de regio het grootste deel van de wildernis opgedeeld in gemeintes, die beheerd werden door gebruikersgroepen of hun vertegenwoordigers. In Veghel waren dat de parochianen. Rond 1250 hadden we in Veghel dus een parochie waarbij de parochianen tevens hun gemeint beheerden. Daar hoorde ook regelgeving bij, regels voor de kerk, en regels voor de gemeint. Dat kunnen worden beschouwd als regels voor een specifiek doel. Dat waren geen algemene dorpsregels, en Veghel was daarom ook nog geen 'eenheid van algemeen bestuur', wat we nu een gemeente noemen. Voor de algemene rechtsregels behoorde Veghel rond 1250 nog steeds onder de schepenbank van SInt-Oedenrode.

**De geboorte van de gemeente**

Een plaats werd een gemeente als het eigen algemeen bestuur kreeg, dus eigen dorpsregels, de zogenoemde keuren, mocht maken. Dat recht was impliciet verbonden aan het hebben of krijgen van een eigen schepenbank. De oudste Veghelse keuren die overgeleverd zijn dateren uit 1559. Sommige van die keuren zijn vanwege het noemen van namen of het verwijzen naar andere regelingen (zoals de regeling over schouw over de Aa uit 1535) enigszins te dateren.

De schepenbank van Veghel wordt in 1347 voor het eerst vermeldt. Daarna zijn er elk decennium wel een aantal vermeldingen. Oudere vermeldingen ontbreken, waaruit we concluderen dat de schepenbank in 1347 nog niet zo heel lang bestaan zal hebben, anders was er een gerede kans dat er vermeldingen van waren. We dateren de geboorte van de gemeente Veghel op een ombekend moment in de periode 1300-1347.

Door professor Coopmans is in 1987 betoogd dat de dorpsregels in de Meierij voortkomen uit de regelgeving voor de gemeintes. Dit is een verkeerde voorstelling van zaken, want de dorpsregels ontstonden op het moment dat de schepenbank ingesteld werd. Wel ging in latere periode het beheer van de gemeint - als de geografie van die gemeint dat toeliet - hier en daar over naar het dorpsbestuur, en werd de regelgeving van de gemeint ook in de algemene dorpskeuren geïncorporeerd. Dat is een andere gang van zaken als Coopmans schetste.

Tot 2002 werd altijd geschreven dat de schepenen het oudste gemeentebestuur vormeden, bijvoorbeeld door raadschelders (1992), De Monté ver Loren en Spruit (2000) en Coppens (2000). Zij zijn van mening dat schepenen van oudsher tevens belast waren met zowel weteving, bestuur als de rechtspraak. Deze opvatting is gebasseerd op de bestudering van het bestuur in enkele steden. In mijn proefschrift toon ik aan dat op het platteland dat bestuur aanvankelijk in handen was van de corporele vergaderingen.

**De jaargedingen**

In principe werden de keuren elk jaar vernieuwd en bevstigd tijdens de drie jaargedingen. In Veghel waren dat de eerste drie rechtszittingen na 1 januari. De schepenbank kwam in principe elke twee weken bijeen. Er zijn verslagen van deze rechtszittingen (de civiele dingrollen) bewaard gebleven uit de periode 1569-1572 en 1662-1810. De eerste drie rechtszittingen van het jaar worden over het algemeen wel aangeduid als eerste, tweede en derde jaargeding, maar verder onderscheiden deze rechtszittingen in niets van de andere zittingen. Met andere woorden het jaargeding was 'verwaterd'. Om toch iets beyer te begrijpen wat die zittingen inhielden, hebben we de schaarse informatie over de jaargedingen uit de hele Meierij bij elkaar gezet. In het stuk over de Veghelse schepenbank ga ik er dieper op in, hier alleen schetsmatig het belangrijkste:

* Alle daartoe gequalificeerde geërfden waren geacht aanwezig te zijn op de jaargedingen.
* Tijdens het jaargeding werden de keuren voorgelezen, eventueel aangepast en bevestigd.
* De rechtszitting had soms een speciale status: In 's-Hertogenbosch kon onroerend goed dat op een jaargeding niet betwist werd, hierna niet meer worden aangesproken. Voor boeten opgelegd tijdens een jaargeding gold in Geldrop het dubbele van het normale tarief.
* De schepenen werden elk jaar rond de periode van de jaargeding vervangen dan wel bevestigd in hun functie. Ook in Veghel werden schepenen vaak in de periode van de jaargedingen vervangen.

**De bestuurlijke taken van de schepenen**

In beperkte mate hadden de schepenen ook bestuurlijke taken. Enkele voorbeelden.

* Volgens het privilege van 20 november 1379 mochten de schepenen met de meerderheid van de geburen elk jaar gezworenen kiezen voor het beheer van de gemeint.
* De meerderheid van de schepenen en geburen mochten volgens datzelfde privilege toestemming geven delen van de gemeint te verkopen.
* Volgens de keuren van 1559 mochten de schepenen samen met de gezworenen en geburen iemand gebruikrechten in de gemeint geven.
* Ook hielden ze volgens dezelfde keuren toezicht tijdens de jaarlijkse turfdagen op de gemeint.
* In 1623 maakten de schepenen samen met de borgemeesters plannen om de schutskooi te verzetten

Verder traden de schepenen altijd op in de corporele vergaderingen. Ze worden steeds als eerste genoemd. Enkele voorbeelden.

|  |  |
| --- | --- |
| **Datum:** | **Vertegenwoordigers op de corporele vergadering:** |
| 25-10-1532 | * De schepenen, * de ‘gesworen’ van Veghel, * de ‘kerckmeesteren’, * de ‘heiligegeestmeesteren’ van Veghel, * ‘met dat meeste deel vanden gemeinen naebueren van Vechel' |
| 24-11-1538 | * ‘scepenen, * kerckmeesteren, * heiligegeestmeesteren * ende dat meestendeel vanden gemeynre naeburen des dorps van Vechel’ |
| 11-1-1541 | * ‘Scepenen * ende gesworen kerckmeesteren * en Heilige Geestmeesteren * mit dat meeste deel vanden gebueren van Vechel' |
| 30-11-1541 | * ‘scepenen, * gesworen kerckmeesteren ende * heilige geest[meesteren] * mit een deel vanden gemeynen naebueren sdorps van Vechel’ |
| 14-11-1542 | * 'scepenen' * ‘die gesworen des dorps van Vechel’ * een ‘kerckmeester’ * en ‘heiligegeestmeesteren’, * met ‘een deel naebueren’ |

**De transitie rond 1600**

In het laatste kwart van de zestiende eeuw lopen alle dorpen in de Meierij schulden op vanwege de tachtigjarige oorlog. De landslasten waren hoger en bovendien moest men brandschattingen afkopen en rondtrekkende soldaten onderhouden. De dorpen leenden geld, en de aflossing van die schulden zou toentallen jaren duren. Ondertussen moest er welk elk jaar rente betaald worden over het geleende kapitaal. Die rente werden jaarljks omgeslagen over de bewoners. Hierdoor ontstonden overal waar die er nog niet waren permanente dorpskassen. Voor het ophalen van de dorpsbelasting en het beer van de 'gemeentefinanciën' werden overal borgemeesters aangesteld. In Veghel gebeurde dat op een onbekend moment tussen 1575 en 1579.

Vanaf circa 1600 worden ook in kleine plattelandsplaatsen regenten genoemd. Pas vanaf 1601 werden octrooien om percelen van de gemeint uit te geven werden gegeven aan ‘de regenten van’ een bepaalde plaats. In Orthen was in 1590 sprake van ‘regeerders’ en van de ‘principaele gecommitteerden der gemeynen naegeburen totter regeringen van des dorps saecken gecommitteert’. In 1593 hadden de inwoners van Riel gemene gronden verkocht. In 1606 heette het dat de ‘regeerders’ en inwoners van Riel dat deden. In 1614 trad een aantal inwoners van Beek bij Aarle op in verband met het recht om percelen van de gemeint te verkopen. Het waren drie schepenen, twee borgemeesters, één kerkmeester en twee Heilige-Geestmeesters, ‘altesamen regeerderen’ van Beek en ‘representerende ’t gemeyn corpus van Beeck’.

Het zal geen toeval zijn dat in de kleine plaatsen sprake is van regenten kort nadat deze gemeenschappen geld leenden. Aanvankelijk kon men volstaan met het ad hoc aanwijzen van gecommitteerden om namens de gemeenschap voor een bepaalde zaak op te treden. De schulden en andere perikelen van de Tachtigjarige Oorlog maakten geregeld overleg noodzakelijk. Omdat het onpraktisch was om steeds voor dat doel corporele vergaderingen te houden, werd een deel van de besluitvorming gedelegeerd naar een kleinere groep gedelegeerden, aangeduid, de regenten. Dit overleg keeg gaandeweg een permanent karakter kreeg: het regentencollege. In de grotere plaatsen waren die college's er al eerder, en hier en dier was al in de vijftiende en zestiende eeuw van vertegewnoordiging van gehuchten in het regentencollege. Pas rond 1600 werden regentencollege's een algemeen fenomeen.

Het is aannemelijk dat de functionarissen en de meest gegoede inwoners, die in de zestiende eeuw maar vooral na circa 1580 namens de gemeenschap schulden aangingen en daarbij ook zelf aansprakelijk waren, in deze colleges een stem hadden in ten minste de financiële zaken. De meeste regenten waren uit hoofde van hun functie (kerkmeester, armmeester, gezworene of schepen) betrokken bij het regentencollege. Ze werden niet direct gekozen om in het college zitting te nemen. Regentencolleges vergaderden niet altijd in dezelfde samenstelling.

**De transitie in Veghel**

We zagen dat de schepenen ook al voor 1600 in beperkte mate voor sommige taken als bestuurders optraden. Het lijkt er op dat - althans in Veghel - deze praktijk geleidelijk toenam, waarbij de schepenen indien nodig geacht meerdere personen bij de besluitvorming betrokken, en dat er nooit een formeel moment is geweest waarop het regentencollege formeel ingesteld werd.

We onderzochten vermeldingen van optreden van de Veghelseschepenen als bestuurders in de periode van rond 1580 tot rond 1660. Helaas is het archief voor deze periode niet bijster goed overgeleverd. De vermeldingen zijn schaars:

* Op 15-2-1587 besloten ' scepenen ende gesworen ende andere notabile mannen' dat de oorlogsschade voortaan gelijk door alle inwoners van Veghel gedragen zou worden. Dit heeft nog het karakter van een corporele vergadering, zij het dat de kerk- en armmeesters niet genoemd worden.
* Op 3-11-1590 sloten de schepenen en gezworenen van Veghel aan de ene zijde en Evert Henricks cum suis aan de andere zijde een accoord over de contributie van de hoeve op Lochtenborch. Hier ontbreken de nageburen en is sprake van een klein college dat een besluit neemt.

In hoeverre dat een klein college besluiten is blijven nemen konden we niet bevestigen door het ontbreken van gegevens. Pas vanaf 1642 wordt het beeld duidelijker, omdat dan in de Veghelse bronnen regenten steeds vaker vermeld worden.

* In een tiendrekening uit 1642 heeft Broekhoven geld uitgegeven voor seigneur Coppens voor een tocht naar Brussel op verzoek van de magistraet wordden gebeden.
* Op 5-4-1658 verklaren enkele inwoners van Veghel ' dat die regeerders van Vechell van allen ouden tijden soo verrre henne kennisse is streckende gewoon sijn geweest haere ingesetenen te setten ende tauxeren'.
* Op 11-5-1661 wordt verklaard dat de inwoners van Eerde hun beesten die op de Veghelse gemeint grazen ' laeten merct tekenen naer goet duncken der voorscreve) regeerders'.
* In het bestuurlijk reglement van Veghel van 11-7-1662 worden genoemd:
  + dat ook bij schepenen ende regeerders geene andere onslaegen (..) sullen mogen werden gedaen
  + De magistraats persoonen sullen genieten ieder int jaer eens de somma van ses gulden sonder meer (dit bedrag werd alleen aan de schepenen betaald)
* Op 7-11-1662 worden genoemd: de officer, schepenen, borgemeesters, kerkmeesters, armmeesters ' alle regeerders des dorps van Veghel'.
* De notulen van de consistoriale vergadering van 14-10-1663 vermeld een verzoek aan 'de magistraet alhier'.
* In 1666 werd een concept ordonnnatie gemaakt door 'de heere magistraet van Vechel'. Alsoo veele ende verscheyde clachten ende doleantien dagelycx aen den heere officier ende schepenen deser parochie van Vechel voorcomen ende gedaen worden ...'
* Bij de verpachting vand e verponding op 19-12-1669 wordt onder andere bepaald dat: 'de pachters moeten aan de regeerders overleveren behoorlijke quitantie.'
* Dorpsrekening van 1674-1675: 'Betaelt voor een caer peeltorf door last van de regeerders om in de raetcamer te branden' 0-14-0
* Op 15-12-1695 werd een lijst van ambtenaren in veghel opgesteld door 'de regenten'
* Volgens de dorpsrekening van 1713-1715 kreeg: 'Jan Ariens Versteegden tot optimmeringe van sijn huijs met consent van de regenten', 5-11-0

**Het functioneren van het regentencollege tot 1795**

Vanaf 1662 zijn de notulen van de vergaderingen van de regenten ovegeleverd. Daaruit blijkt dat de samenstelling en ook de opkomst van de vergaderingen wisselden. Naast een aantal schepenen en soms de officier, worden ook borgemeesters, kerkmeesters, armmeesters en soms de twaalf- of achtmannen, vermeld. Soms wordt nadrukkelijk gesteld dat men voor een besluit de geburen ook diende uit te nodigen. Dan werd er een corporele vergadering gehouden. Dat was bijvoorbeeld het geval als er gemene gronden verkocht werden, of als besloten werd om namens het dorp een rechtszaak te beginnen.

Wie voor welk doel wie bijeen kwam is voor Veghel alleen voor de periode 1662-1678 in detail onderzocht. In die periode werden de meeste besluiten door de officier en schepenen alleen genomen. Zij werden de magistraat genoemd. De schepenen, al dan niet met de kwartierschout of stadhouder, namen in de periode 1662-1678 besluiten betreffende de volgende zaken:

* Ordonnanties ter handhaving van de openbare orde, zoals:
* Ordonnanties om 's nachts wacht te lopen door de rotten
* Ordonnanties om wegen en waterlopen te onderhouden door de inwoners of rotten
* Ordonnanties ter regulering van het gebruik van de gemeint
* Aanstelling en soms ook beëdiging van functionarissen
* Ordonnanties ter bevordering van de gezondheid van de bevolking
* Onderhoud van gemeente-eigendommen
* Toezicht op de armentafel
* Ordonnanties om diensten te leveren aan legers
* Betalingsbevelen

Als het om geschillen, belastingen of dorpsfinanciën ging, werd er een bredere vergadering georganiseerd. De schepenen vergaderden dan samen met de borgemeesters en/of twaalfmannen, met all beëdigde functionarissen (schepenen, borgemeesters, twaalfmannen, gezworenen, kerkmeesters en armmeesters), en als het een belangrijke vergadering was, werden ook de geërfden uitgenodigd.

Een eeuw eerder, in 1559 werden de dorpszaken nog in de keuren geregeld, die door de vergadering van geërfden jaarlijks bevestigd en aangepast werden. In de eeuw tussen 1559 en 1662 veranderde het dorpsbestuur ingrijpend. Er onstond rond 1580 een permanente dorpskas, er werden borgemeesters aangesteld en de incidentele taken van de schepenen kreeg een uitgebreider en meer permanent karakter. Ze worden voortaan regenten of magistraat genoemd. Veel dorpszaken die voorheen door de geërfden in de keuren geregeld werden, werden voortaan geregeld door middel van ordonnanties van de regenten. Dat ging gepaard met een geleidelijke uitbreiding van het aantal taken: er kwamen meer gemeente-eigendommen, er kwam meer aandacht voor de gezonheidszorg, de regenten gingen zich intensiever bemoeien met de kerk en de armentafel.