

DE COMMISSARIS VAN DE KONINGIN
HISTORIE EN FUNCTIONEREN

J.W. JANSSENS

VNG-Uitgeverij 's-Gravenhage 1992

Dit is de handelseditie van het proefschrift waarmee de auteur de graad van doctor verkreeg aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Hierbij traden prof dr W. Derksen en prof dr H. Daalder op als promotores en prof dr J.Th.J. van den Berg als referent.

Omslagontwerp : Bertine Colsen
Vormgeving : Thea de Beer
Vertaling samenvatting : Carel Teunissen

© Jan Janssens, 1992

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Janssens, J.W.

De commissaris van de Koningin; historie en functioneren
/ J.W. Janssens, - Den Haag : VNG-Uitgeverij

Ook verschenen als proefschrift Leiden, 1992. - Met lit.

opg., reg. - Met samenvatting in het Frans

ISBN: 90 322 3318 1

NUCI 693

Trefw.: commissarissen van de Koningin / Nederland ;
politieke geschiedenis

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurustermen: commissarissen van de Koningin; staatsrecht; loopbaan

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, 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 VNG-Uitgeverij te 's-Gravenhage.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en art. 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	1	
1	Probleemstelling	1
	Een deerniswekkend ambt, een part-time job, een anachronisme?	1
	De rol van commissaris van de Koningin in het openbaar bestuur	2
	Afbakening onderzoeksperiode	3
2	Methoden van onderzoek	4
	Interviews	5
	Observaties	5
	Literatuurstudie	6
	Archiefonderzoek	6
	Secundaire analyse	6
	Verslaggeving	7
3	Indeling in hoofdstukken	7

deel I

POSITIE, PROFIEL EN SELECTIE

I	STAATKUNDIGE CONTEXT	11
1	1814-1815	11
1.1	Vestiging van de eenheidsstaat	11
2	1815-1840	14
2.1	Autoritair centralisme	14
2.2	Nachtwakersstaat	17
2.3	Afscheiding van België	18
3	1840-1848	19
3.1	Politieke emancipatie	19
4	1848-1887	21
4.1	Invoering parlementair stelsel	21
4.2	Hervorming bestuurlijke verhoudingen	22
5	1887-1917	25
5.1	Integratie gewesten in nationaal verband	26
5.2	Uitbreiding en intensivering overheidsbemoeienis	27
5.3	Nationalisering van de politiek	28
6	1917-1956	29
6.1	Verzuiling	29
6.2	Bezetting	30

6.3	Ontwikkeling welvaartsstaat	31
7	1956-1983	32
7.1	Vervlechting bestuur	34
7.2	Politisering en democratisering	36
8	1983-	39
8.1	Ontwikkeling provincie	43
8.2	Professionalisering, bureaucrativering en departementalisering provinciaal bestuur	49
II PERSOONLIJKE KENMERKEN EN ACHTERGRONDEN		51
1	Ouderlijk milieu	51
1.1	Stand	51
1.2	"Onafhankelijk van fortuin en karakter"	52
1.3	Beroepspositie	57
1.4	Familiebanden	57
1.5	"Het ambt is opengegooid"	60
2	Herkomst	60
2.1	Eerste aanstellingen: "inboorlingen der Provincie" geprefereerd	60
2.2	Amalgamatie	61
2.3	Tweede helft 19e eeuw: bij voorkeur "vrij van alle antecedenten in de provincie"	62
2.4	Eerste helft 20e eeuw: affiniteit met de provincie gewenst	63
2.5	Naoorlogse periode: ambivalentie	64
2.6	Verschillen per provincie	65
	"In Stavoren als eerste afgestempeld"	66
	"En eigenlijk ben je nog van Zeeuwse origine"	66
3	Politieke overtuiging en levensbeschouwing	68
3.1	Begin 19e eeuw: orangisten en patriotten	68
3.2	Midden 19e eeuw: politieke kleur veelal onduidelijk	70
3.3	Eind 19e eeuw: groeiende betekenis politieke kleur in rekrutering	71
3.4	20e eeuw: naar een vast patroon	73
3.5	"Door een duidelijke politieke partijkeuze blijk gegeven van staatsburgerlijk verantwoordelijkheidsbesef"	76
4	Leeftijd, geslacht en burgerlijke staat	78
4.1	Rond de vijftig	78
4.2	Van het mannelijk geslacht	79
4.3	Gehuwd	80
5	Opleiding	81
	Monopolie juristen doorbroken	81
6	Beroep en maatschappelijke ervaring	83
6.1	Bestuur en politiek	84
	Burgemeestersambt geijkt opstapje	84
	"Een gedeputeerde werd toch vroeger geen commissaris!"	85
	Haagse achtergrond	88
6.2	Magistratuur, notariaat en advocatuur	93
6.3	Ambtenarij	94
	Rijksambtenaren	94
	Provinciale ambtenaren	95

	Gemeenteambtenaren	95
6.4	Andere beroepen	96
	Bedrijfsleven	96
	Wetenschap	96
	Krijgsmacht	97
6.5	Gevarieerd beroepsverleden	97
III	BENOEMING EN ONTSLAG	99
1	1814-1848	99
1.1	Beslissing aan de Koning voorbehouden	99
1.2	"Zelden lang in dezelfde betrekking"	100
1.2.1	Overplaatsing of ontslag om politieke redenen	101
1.2.2	Promotie	105
1.2.3	Ziekte, ouderdom of overlijden	106
2	1848-1940	106
2.1	Koninklijk prerogatief op de helling	106
2.2	Geen <i>spoils system</i>	113
2.3	"Een ambt waarin men oud kon worden"	116
2.3.1	Ontslag op eigen verzoek	116
2.3.2	Ontslag in verband met benoeming elders	118
	Overstap naar Raad van State	118
	Een post in de regering	119
	Naar Nederlands-Indië	120
	In het parlement	121
3	1940-1945	122
3.1	Bezetting: "In vliegende storm mag de kapitein de brug niet verlaten"	122
3.1.1	"Als een eerloze schelm uit zijn ambt en gewest verdreven"	122
3.1.2	Vervanging door "den Zeitverhältnissen entsprechend rechnungstragenden"	
	ambtsdragers	124
3.2	Bevrijding	126
3.2.1	'Foute' commissarissen	126
3.2.2	Commissarissen die fouten maakten	127
3.2.3	Terugkeer en vervanging ambtsdragers	135
4	1945-	135
4.1	Strijd over benoemingen	135
4.2	Koningin bleef invloed uitoefenen	138
4.3	Primaat bij de minister	141
4.4	Politieke lobby	141
4.5	Invloed vanuit de provincie	142
	Voorgangers geconsulteerd	142
	Naar meer inspraak vanuit de provincie	144
4.5.1	Profielschets	146
	"Een vruchtbaar experiment"	146
	Belang profielschets	149
	Aanvullende gesprekken minister en statenleden	152
4.5.2	Vertrouwenscommissie	154

	"Een koude douche"	154
	Invloed vertrouwenscommissies	158
4.4	Geen ontslagen	160
	De zaak Kesper	161
	De Zeeuwse belastingaffaire	162
4.7	Selectieve uittreding: commissarisambt geen eindfunctie meer	163
	Na het pensioen	166

deel II

ROL IN HET OPENBAAR BESTUUR

IV	AMBTBESZOEK AAN DE GEMEENTE	169
1	1814-1850	169
1.1	"Om de volledigste en naauwkeurigste berigten intewinnen"	169
	Instructie 1814 en 1820	169
1.2	"Waar somwijlen terechtwijzing noodig blijkt te zijn, vindt zij gereden ingang"	170
2	1850-1966	173
2.1	"Hij hoort elk die hem wenscht te spreken"	173
	Instructie	173
2.2	"Meer de strekking om bewijs van belangstelling te geven, dan om directe controle uit te oefenen"	173
3	1966-	178
3.1	"Met redelijke tussenpozen"	178
	Instructie	178
3.2	"De zaken hebben zich geheel in het tegendeel verkeerd"	178
	"Een beetje koorddans"	180
3.3	Epiloog	185
	Betekenis niet altijd evident	185
V	AANBEVELING VAN KANDIDATEN VOOR HET BURGEMEESTERSAMBT	187
1	1814-1850	187
1.1	"Gehoord op alle voordragten en nominatiën"	187
	Reglementen en Instructie	187
1.2	Selectie van kandidaten "die het vertrouwen des Gouvernements verdienen"	188
2	1850-1972	189
2.1	"Eene aanbevelingslijst van twee of meer personen"	
	Grondwet, Gemeentewet, Instructie en Reglement van Orde voor den raad van ministers	189
2.2	Grotere invloed commissaris op benoemingen	193
2.2.1	Politieke gezindheid selectie criterium	194
2.2.2	Formule-Ruijs	196
2.3	Bezetting en zuivering	197
2.4	De draad weer opgepakt	198
2.4.1	"We gaven iedere kandidaat een cijfer"	199

2.4.2	Aanbevelingen bijna altijd gevolgd	201
2.4.3	Selectiecriteria	202
	Politieke kleur, religieuze gezindheid en regionale afkomst	202
	Geslacht en burgerlijke staat	203
	Persoonlijk stempel commissaris	204
2.4.4	Verzoening lokale belangen en wensen minister	204
3	1972-	205
3.1	Benoemingsprocedure ter discussie	205
3.2	Steeds meer inspraak vanuit de gemeente	206
3.2.1	Profielschets	206
3.2.2	Vertrouwenscommissie	209
3.3	Provinciaal bestuur nauwelijks betrokken	217
3.4	Kabinetschef als klankbord en praatpaal	219
3.5	Beperkte invloed fractielobbyisten	220
3.6	Vooroverleg met de minister	221
3.7	Speelruimte commissaris ingeperkt	225
3.8	Epiloog	229
	Discussie gaat verder	229
VI	HANDHAVING OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	233
1	1814-1850	233
1.1	"Alleen en persoonlijk verantwoordelijk"	233
	Instructie	234
1.2	"De eenige dam tegen dien indringenden vloed"	235
1.2.1	"Met daden van gestrengheid"	235
1.2.2	Repressie en preventie	237
1.2.3	Rapporten: informatie, verantwoording en advies	237
1.2.4	Controlemiddelen	240
	Aanstellingsbeleid	240
	"Zedelijke" invloed	242
	Beïnvloeding publieke opinie	243
2	1850-1945	243
2.1	"Niet dan in overleg, zooveel mogelijk"	243
	Instructie	243
	Gemeentewet	244
	Rijkspolitiebesluit	245
2.2	De commissaris geleidelijk aan teruggedrongen	246
2.2.1	"Principiis obsta, met ijzeren hand!"	246
2.2.2	Groeiende sociale onrust	247
2.2.3	Vanuit de tweede lijn	247
2.2.4	Van repressie naar regulering	250
2.2.5	Bezetting	250
3	1945-	251
3.1	"Onze commissaris in de provincie ziet toe..."	251
	Politiebesluit en Politiewet	251
	Instructie	253

Gemeentewet	254
Oorlogswet	254
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag	255
3.2 "Niet iets waar je elke dag mee bezig bent"	256
3.2.1 "Je hoorde alleen hoeveel abonnees De Waarheid had"	256
3.2.2 Tot een groter engagement gedwongen	257
3.2.3 "Een natuurlijke vader voor een burgemeester in problemen"	259
3.2.4 Hiërarchisering bestuurlijke verhoudingen in penibele situaties	263
3.3 Toezicht op handhaving openbare veiligheid	266
3.3.1 "Zoveel mogelijk door tussenkomst van de burgemeesters"	266
Wet bescherming bevolking	267
Instructie	268
Rampenwet	268
Wet inzake de luchtverontreiniging	270
3.3.2 "Ik laat de verantwoordelijkheid waar die hoort: op lokaal niveau"	271
3.4 Epiloog	274
Bescheiden rol in nieuw politiebestedel	274
Nieuwe Provinciewet: verantwoording jegens provinciale staten	276
VII VOorzitterschap Provinciale en Gedeputeerde Staten	279
1 1814-1848	279
1.1 "Waarneming van het belang van den Lande en van de Provincie"	279
Grondwet	279
Instructie	280
1.2 "Den gouverneur tegen te spreken, waagde bijna niemand"	281
"Veeleer verhinderen dan handelen"	283
Beïnvloeding verkiezingen	286
2 1848-1956	289
2.1 "Met het toezigt op de verrigtingen der Staten belast"	289
Grondwet	289
Provinciale Wet	290
2.2 "De drijvende kracht, naar wiens gezaghebbend woord gaarne geluisterd werd"	292
Commissaris en provinciaal bestuur steeds meer op één lijn	295
3 1956-	300
3.1 "Orgaan van de provincie"	300
Grondwet 1956	300
Provinciewet	300
Grondwet 1983	301
3.2 "Hij is het samenbindend element, hij regisseert het geven en nemen"	302
3.2.1 Integratie commissaris in provinciaal bestuur	302
3.2.2 Grote individuele verschillen in bemoeienis en invloed	305
Invloed op samenstelling, taakverdeling en werkwijze college	308
3.2.3 Terugdringing inhoudelijke bemoeienis en groeiende behoefte aan coördinatie en bemiddeling	311
3.2.4 Uniformiteit en pluriformiteit	313
In het college: technische voorzitters, medebestuurders en eerste gedeputeerden	313

Portefeuilleverdeling nagenoeg buiten commissaris om	316
Meer betrokkenheid bij behandeling administratieve geschillen	318
Collegiaal versus departementaal voorzitterschap	319
In de staten: handhaving orde en procedure	325
Informatie over rijkstaken	327
Spaarzaam gebruik adviserende stem	328
Bemiddeling tussen provinciale en gedeputeerde staten	328
Politieke profilering	329
Volgend stemgedrag	330
Doorslaggevende stem problematisch	330
Onafhankelijkheid nagestreefd	331
Art. 170 Provinciewet vooral preventief	332
Oppertoezicht over de griffie	333
3.2.5 Verklaringen voor individuele verschillen	334
Politieke verhoudingen	334
Bestuurlijke cultuur	336
Persoonlijke eigenschappen en achtergronden	337
3.3 Epiloog	339
Nieuwe Provinciewet	339
Kentering?	340
VIII BEVORDERING EN BEHARTIGING PROVINCIALE BELANGEN	343
1 1814-1848	343
1.1 "De natuurlijke handhavers en voorstanders van de provinciale welvaart en belangen"	343
1.2 "Notoire nietsdoeners" en "trekpaarden van economie en infrastructuur"	344
Behartiging provinciale belangen bij rijksoverheid	346
Activiteiten in particuliere sector	347
2 1848-1945	349
2.1 Commissaris doet mededeling van "hetgeen hij in het belang der provincie acht"	349
2.2 "Een gang naar de residentie bleef zelden zonder vrucht"	349
2.2.1 Weinig wapenfeiten	349
2.2.2 Meer nevenactiviteiten	351
2.2.3 Crisis lokte initiatieven uit	352
Linthorst Homan en het opbouwwerk	352
3 1945-	354
3.1 "Met al zijn vermogen de belangen der provincie voorstaan en bevorderen"	354
3.2 Geïstitutionaliseerde contacten met de rijksoverheid	354
3.2.1 CdK-vergadering	355
3.2.2 Periodieke audiëntie bij de Koningin	357
3.3 "Een goed commissaris draagt de sleutel van alle Haagse openbare deuren aan zijn sleutelbos en een breekijzer in zijn achterzak"	359
3.3.1 Wederopbouw: "aankloppen in Den Haag"	359
De Quay en de industrialisatie van het Brabantse land	360
Cramer: "reiziger" op de informele toer	361
3.3.2 Van toezicht naar onderhandeling	363

"Ik heb alle trucs toegepast die ik kende"	364
3.3.3 Openingen naar het bedrijfsleven en belangenbehartiging over de grens	365
3.3.4 Verklaringen voor verschillen in optreden	366
Centrum versus periferie	366
Persoonlijke eigenschappen en achtergronden	368
Opstelling provinciaal bestuur	368
3.3.5 Inperking bewegingsvrijheid	369
3.3.6 Vershillen in speelruimte	369
Opstelling gedeputeerden: nood breekt wet ³⁷⁰	
Commissaris kan marges oprekken	373
Invloed van derden	374
3.3.7 Lobbyen	375
Goede entree in Den Haag	376
Van stille diplomatie tot mediageweld	377
Politieke druk	378
3.3.8 Meer activiteiten buiten overheidssfeer	381
3.3.9 Minder nevenfuncties qualitate qua, meer op persoonlijke titel	383
3.4 Epiloog	386
Nieuwe Provinciewet	386
Weer meer bewegingsvrijheid?	387
 CONCLUSIE	 389
1 Oorsprong	389
1.1 De rol van de gouverneur	389
1.2 De aanstelling van gouverneurs	390
2 Ontwikkeling	391
2.1 De veranderende rol van de commissaris	391
Grotere afstandelijkheid	391
Provincialisering	392
Van rijksorgaan tot makelaar tussen de bestuurslagen	392
Politisering en depolitisering	393
2.2 Veranderingen in het profiel van de commissaris	393
2.3 Veranderingen in de benoemingsprocedure	393
3 Waardering	394
3.1 Een deerniswekkend ambt?	394
Bescheiden bestuur, bescheiden voorzitter	394
Twijfels aan bestaansrecht laten commissaris niet ongemoeid	395
Ook als rijksorgaan bescheiden	395
De meerwaarde van het dualisme en andere imponderabilia	396
Grote individuele verschillen	396
3.2 Een part-time job?	397
3.3 Een anachronisme?	398
Dualisme op de tocht	398
Verschraling	399

<i>Inhoudsopgave</i>	xiii
SOMMAIRE	401
LITERATUUR	405
RESPONDENTEN	419
ARCHIVALIA	423
BIJLAGEN	
A Overzicht gouverneurs en commissarissen 1814-1992	427
B Uit het gedenkschrift van Loudon	433
C Rapportage Ruijs van Beerenbroek	441
D Uit de dagboeken van De Quay	443
REGISTER	447

