

Tussen modernisering en behoud. Het provinciaal bestuur in de negentiende eeuw

*Maarten Duijvendak en Pim Kooij**

Van gewest naar provincie, 1795-1825

In de jaren tussen 1795-1825 veranderde het provinciale bestuur sterk van karakter. Voorbij was de tijd dat de gewestelijke soevereiniteit bij de Staten van Stad en Lande lag, het college waarin gedeputeerden van de Ommelanden en de stad Groningen met elkaar beraadslaagden. Als gevolg van de Bataafse omwenteling van 1795 kwam de centrale regeringsmacht in de landelijke hoofdstad te liggen. Dat waren achtereenvolgens Den Haag, Amsterdam, Parijs en, elkaar afwisselend, Den Haag en Brussel. Deze omwenteling leidde tot een staatsbestel waarin weinig ruimte bestond voor gewestelijk particularisme. Het bestuur van het Gewest Stad en Lande werd in korte tijd ingrijpend hervormd, eerst tot een departement naar Frans model en na 1814 tot een moderne provincie. De veranderingen ontmoetten uiteraard felle voor- en tegenstanders. We kunnen in dit proces van staatsvorming dan ook verschillende fasen onderscheiden waarin meer of minder hevig naar centralisatie werd gestreefd. Omstreeks 1825 kwamen de bestuurlijke vernieuwingen in de provincie, voorlopig, tot een einde. De fasering van deze institutionele wijzigingen en de gevolgen voor de samenstelling van het 'provinciaal bestuur' vormen de hoofdonderwerpen van deze paragraaf. Op de achtergrond spelen vragen naar de krachten tot verandering en behoud, wie die vormden en wat de uiteindelijke effecten daarvan op het provinciale beleid waren.

De Bataafse omwenteling had in het Gewest Stad en Lande het karakter van een 'fluwelen revolutie'. In januari 1795 vluchtte de stadhouder voor de snel oprukkende Franse revolutionaire troepen. Overal lieten de, sinds 1787 verboden, patriotse genootschappen weer duidelijk van zich horen. De stad Groningen werd in staat van verdediging gebracht tegen mogelijke aanvallen van de naar Oost-Friesland wegtrekende Engelse legers. In zowel Stad als Ommelanden werd een 'Comité Revolutionair' gevormd dat de macht aan zich trok. Op 13 februari ontsloeg het stedelijk comité de oude stadsregering en werd er door vertegenwoordigers van de verschillende wijken een provisionele municipaliteit gekozen. Deze vertegenwoordigers kozen een gematigd patriots stadsbestuur. Slechts twee religieuze dissenters en één radicaal werden in het gezelschap opgenomen.¹ Vier dagen later deed zich in de Ommelanden een identieke ontwikkeling voor en aanvaardden de leden van de Ommelander Landdag het ontslag dat hun was aangezegd door het revolutionaire comité. Dit comité had reeds een nieuwe 'provisionele regeering van volksrepresentanten' be-

noemd, waarin geen jonkers zitting hadden. De meeste afgevaardigden behoorden tot de grotere eigenerfden.²

Tussen 1795-1798 werden geen afgevaardigden of municipalen gekozen, die qua sociale achtergrond sterk afweken van hun voorgangers. Wel betrad bij de verkiezingen een aantal oud-patriotten (van 1787) en enkele radicalen het stadsbestuur en het bestuur in de Ommelanden, bijvoorbeeld leden van het stedelijk revolutionaire comité en de uitgeweken patriotse dominee G.J.G. Bacot, maar er keerden ook gematigd patriots jonkers in politieke functies terug.³ Duidelijk zijn in dit opzicht de benoemingen van de jonkers H. Lewe tot lid van de Raad van State en H. de Sandra Veldman tot lid van de Staten Generaal. Men hechtte zowel in de Stad als in de Ommelanden aan een zekere continuïteit.

Wat veranderde er in de periode 1795-1798? Niet de organisatie van de bestuurswerkzaamheden, die ging vrijwel op de oude voet verder. De besluitenreeksen van de verschillende bestuursinstellingen lopen na de omwenteling nog door tot januari 1798. De werkzaamheden zelf droegen de eerste maanden een sterk ad hoc karakter, niet verwonderlijk gezien de chaotische situatie, de aanwezigheid van vreemde troepen en een constante oorlogsdreiging. Maar men wilde afrekenen met de oude orde. Er werd al spoedig een onderzoek ingesteld naar het financiële beleid van de afgelopen decennia, waarover rapport werd uitgebracht. En vanaf de zomer van 1795 werd er meer vooruitgeblikt. Men zag nieuwe problemen en taken. Hoog op de agenda stond de vereniging van de verschillende delen van de provincie. Men wenste de stadsjurisdicties, samen met Westerwolde, op gelijke voet met de overige delen van de provincie te behandelen. Maar hiervoor waren de nodige weerstanden te overwinnen. Hervorming van het stapelrecht en de inrichting van politie en justitie in de Ommelanden en de stadsjurisdicties waren vooralsnog problemen. Ook bleef er veel aandacht uitgaan naar de verrichtingen van de afgevaardigden in hogere staatscolleges.

Wel veranderde de bestuurlijke openheid. De wijkvergaderingen in de stad verkregen invloed op het stedelijk bestuur. De besluiten van de Statenvergaderingen werden gedurende deze jaren gepubliceerd en bovendien lagen de stadsrekeningen voor iedere burger ter inzage. Ook militaire hervormingen behoorden prominent tot de vraagstukken van het provinciaal bestuur. De plaatselijke vrijwillige schutterijen werden opgeheven en in elke provincie vervangen door een beter georganiseerde en minder vrijwillige, gewapende burgermacht.

De ontwikkelingen in de Bataafse Republiek gingen vele radicalen echter te traag. Voorstanders van grotere politieke eenheid, de unitarissen en hun tegenstanders, de federalisten, konden het niet eens worden over een grondwet. De radicalen pleegden januari 1798 een staatsgreep, waarna de meeste federalisten het veld ruimen en ook de plaatselijke vergaderingen werden gezuiverd. Deze radicale staatsgreep werd door weinig mensen echt toegejuicht en werd binnen zes maanden gevolgd door een nieuwe staatsgreep, die leidde tot een meer gematigd bewind. Desalniettemin resulteerde de januari-staatsgreep in definitieve wijzigingen. Tussen januari 1798 en 1802 veranderde het bestuur driemaal grondig van samenstelling en werd de provinciale indeling drastisch herzien. De gewestelijke soevereiniteit was in de radicale grondwet

van 1798 vervallen verklaard. Het college van representanten werd daarmee omgezet in een Intermediair Administratief Bestuur van Stad en Lande, dus met louter administratieve taken. Het Uitvoerend Bewind der Bataafsche Republiek stelde twee agenten aan om in het voormalig gewest Stad en Lande de bestuurscolleges te ontbinden. Het hierna samengestelde bestuur was niet alleen in politieke oriëntatie, maar ook in sociaal opzicht anders dan de voorgangers. Van de twaalf leden waren er vier afkomstig van de Groningse municipaliteit, de overigen uit de Ommelanden en de voormalige stadsjurisdicties. Een enkeling was doopsgezind of katholiek, maar géén van hen was vermogend of had nauwe banden met één van de leidende families van vóór 1795. Slechts een paar namen zorgden voor continuïteit met de provisionele representanten en de revolutionaire comités.

De terugkeer naar een meer gematigd bewind in juni 1798 had ook gevolgen voor de samenstelling van het Intermediair Administratief Bestuur. Nu bleven wel drie van de twaalf leden zitten,⁴ maar in dit bestuur keerden personen terug met relaties met regenten van vóór 1795, zoals J.H. Geertsema, C.H. Gockinga en L.B. Lohman. Zij werden als gematigd patriots beschouwd.

Ook het nieuwe staatsbewind stond een hervorming van het gewestelijk bestuur voor. Om de breuk met het verleden te completeren, werd de bestuurlijke indeling van het land grondig gewijzigd. Het meest noordelijke van de acht departementen omvatte een groot deel van Friesland, geheel Groningen en de 'kop' van Drenthe. Hoofdplaats van het departement werd Leeuwarden. Om praktische redenen waren voor de rechtspraak en de belastingheffing de oude grenzen gehandhaafd, hetgeen de uitwerking van de vernieuwing belangrijk beperkte. 'Groningen' leverde vier van de acht bestuursleden en de secretaris: M. Salverda. We herkennen in de Groninger leden vooral lieden met gematigd patriotse sympathieën. In het voormalige gewest bleef een commissie voor de administratie van de financiën achter. Deze commissie bestond eveneens uit vier personen en een secretaris. Hierin lag weer continuïteit: deze functionarissen, waren reeds lid van het intermediair bestuur geweest. Tot hun taken behoorde, naast het toezicht op de belastinginning en het beheer van eigendommen, ook enige tijd het toezicht op de gewapende burgermacht in het gebied.

In 1801 zag weer een nieuwe staatsregeling het licht, die het jaar daarop voor de departementen in een zeker herstel van oude instellingen voorzag, zij het onder nieuwe namen. Dit had als achtergrond een poging tot samenwerking met tegenstanders van de omwenteling van 1795. Doel was een herintreden van regenten met orangistische sympathieën mogelijk te maken. Tot 1807 bleef dit departementaal bestuur min of meer ongewijzigd. Ondanks de 'federalistische faam' van deze staatsregeling, bleven de departementale taken op de eerste plaats uitvoerend en toezichthoudend. Volgens de centrale regering in Den Haag diende het departementaal bestuur nauwkeurig zorg te dragen voor de uitvoering van haar bevelen en de daarvoor benodigde financiële middelen te helpen innen. In de tweede plaats bepaalde de staatsregeling ook dat de zorg voor landbouw, scheepvaart en fabrieken tot de departementale taken behoorde. De mogelijkheid departementale commissies van landbouw te vormen, was daarvan de belangrijkste uitdrukking.

Deze staatsregeling leidde ook in het Departement Stad en Lande van Groningen

tot een aantal wijzigingen. Er namen nu enkele orangisten deel aan het bestuur, bijvoorbeeld S.L. Alberda en E.J. Lewe en de uitwerking van het streven de rechtspraak in de gehele Republiek te uniformeren, maakte een einde aan de aparte status van de stadsjurisdicties. In de Groninger commissie voor landbouw kreeg een aantal vooraanstaande boeren en landbouwkundigen zitting, onder anderen de patriotse boer G. Reinders en dominee J.A. Uilkens.

Tot 1798 waren de besturen formeel collegiaal geweest. Het voorzitterschap van de bestuurscolleges bleef zelfs tot 1807 een roulende functie. Maar met de staatsregeling van 1798 werd een vaste secretaris aan het bestuur toegevoegd. Deze figuur kreeg in de hierop volgende regelingen steeds meer gewicht en zelfstandigheid en was verantwoordelijk voor de voortgang van de besluitvorming en in die hoedanigheid een voorloper van de drost, prefect en gouverneur.⁵ In status was hij echter meer ambtelijk en een voorbode van de griffier. De in juni 1798 voor het eerst optredende secretaris M. Salverda verpersoonlijkte hierbij tevens een grote continuïteit. Hij werd zestien jaar later griffier van de Provinciale Staten.

De ontwikkeling naar een 'eenhoofdig' bestuur, zoals die sedert 1804 in de Bataafse Republiek plaats vond, bezat ook een pendant op provinciaal niveau. De in 1807 geïnstalleerde landdrost verkreeg een tot dan toe ongekend centrale rol in het gewestelijk bestuur. De Groningse landdrost H.L. Wichers en zijn collega's in andere gewesten waren verplicht persoonlijk toe te zien op de stipte uitvoering van de 'wetten, orders en bevelen' van koning Lodewijk Napoleon.⁶ Wichers werd daarin geassisteerd door een zestal ervaren assessoren, allen reeds leden van het departementaal bestuur. Maar de verhoudingen lagen duidelijk. De wet verleende alle bestuurlijke bevoegdheden aan de landdrost, die desgewenst onderdelen aan de assessoren kon delegeren. De landdrost kon bijvoorbeeld besluiten van lagere overheden opschorten indien hij ze strijdig achtte met de wet of een hoger belang. Wichers functioneerde naar tevredenheid en hij, de secretaris Salverda en de assessoren bleven ook na de inlijving bij Frankrijk in 1810 in dienst. Wichers werd daarbij tot prefect benoemd. Pas in 1813 werd hij vervangen door de Fransman Petit de Beauverger, terwijl de assessoren, nu raden en onderprefecten genaamd, bijna allemaal in dienst bleven.

In de taken trad weinig verandering op, al werden ze nu in het Frans geformuleerd. Uitvoering van besluiten van hogerhand bleef de eerste verantwoordelijkheid en de organisatie van en toezicht op de belastinginning een hoofdtaak. Meer aandacht dan voorheen kregen nu evenwel politionele taken, het bestrijden van de smokkel en, na 1 januari 1812, de organisatie van de militaire conscriptie. Uit de rekeningen van het departement valt dit op te maken. De inkomsten en uitgaven stegen van 2,1 miljoen gulden in 1807 tot 3,5 miljoen in de jaren 1809-1814. De ontvanger generaal van het departement verantwoordde de inning en overboeking van de verschillende rijksbelastingen in zijn rekeningen. Er bestond immers geen onderscheid tussen de provinciale taken en die van het bestuur als taakuitvoerder en kassier voor de centrale overheid. Dat maakt deze rekeningen moeilijk vergelijkbaar met die van latere jaren. De 'echte' provinciale uitgavenposten in deze tijd waren klein: in 1813 en 1814 circa

f6000 aan tractementen, f1300 voor het fonds voor de landbouw, f1000 voor de jacht en visserij en f400 aan buitengewone uitgaven.⁷

Na de ineenstorting van het Franse keizerrijk en de vorming van een koninkrijk der Nederlanden keerden de provincies slechts in naam terug. De grondwetten van 1814 en 1815 herstelden niet de gewestelijke soevereiniteit, maar wel een provincie Groningen. Zij regelden een provinciaal bestuur bestaande uit een gouverneur, Provinciale Staten en een daaruit samengesteld college van Gedeputeerde Staten. Naast deze wijziging werd de verdeling van de belangrijkste verantwoordelijkheden en taken uit de Bataafse tijd bestendigd. Opnieuw werd ook de bevordering van de 'inwendige politiek en oeconomie' als taak geformuleerd.

Spil van het provinciaal bestuur was de gouverneur. Zijn bestuurlijke kracht rustte op twee pijlers. Hij was net zoals zijn directe voorgangers rijkstoezichthouder, maar nu – en dat was nieuw – ook mede provinciebestuurder. Hij leidde de halfjaarlijkse vergaderingen van Provinciale Staten en de wekelijkse vergaderingen van Gedeputeerde Staten en had als lid van deze vergaderingen ook stemrecht. Maar als man van de koning droeg hij een specifieke verantwoordelijkheid. Hij zag ter vergadering toe op de uitvoering van de regeringsbesluiten en kon besluiten van het provinciaal bestuur die hij strijdig achtte met een hoger staatsbelang schorsen en ter vernietiging aan de koning voorleggen. Daarnaast bekleedde de gouverneur een positie als hoogste autoriteit in de provincie. In zijn toezichhoudende taak toetste hij elk gemeentelijk besluit of verordening op rechtsgeldigheid. Zelfs alle bestuurscolleges en ambtenaren, civiel en militair, waren hem verantwoording verschuldigd. Elke voordracht tot benoeming van een rijksambtenaar ging via hem naar het ministerie in Den Haag. In dit opzicht bezat de gouverneur een sterkere positie dan de Franse prefect.

De eerste gouverneur van Groningen werd mr. G.W. baron van Imhoff (1814-1830). In feite was hij voor 'Den Haag' tweede keus geweest, er had een voorkeur bestaan voor de oude landdrost en prefect H.L. Wichers. Deze was echter niet beschikbaar.⁸ Ook Van Imhoff had uitgebreide bestuurlijke ervaring. Hij had als gematigd orangist na 1803 diverse hoge functies bekleed, onder meer die van lid van het Parijse Wetgevende Lichaam. In 1814 maakte hij deel uit van de grondwetscommissie onder voorzitterschap van Van Hogendorp. Hierin betoonde Van Imhoff zich een warm voorstander van een sterk gouverneurschap.⁹ Daarna gedroeg hij zich nu ook.

De Provinciale Staten bestond uit 36 leden, gelijkelijk verdeeld over de drie geleidingen: de stad Groningen, de ridderschap en de landelijke stand. De nieuw gecreëerde Groninger ridderstand bestond uit een aantal oude jonkergeslachten, aristocraten van elders en een groep in de adelstand verheven oud-stedelijke regenten, in totaal 29 families. Zij waren met hun twaalf zetels in de Provinciale Staten sterk vertegenwoordigd, vergeleken met de overige 145.000 inwoners van de provincie. Dit te meer aangezien ook namens de landelijke stand en de stad enkele geadelden in de Provinciale Staten zitting namen. Nog niet eerder had de aristocratie zo'n sterke positie gehad.

De eerste jaren van het nieuwe provinciaal bestuur werden gekenmerkt door een grote activiteit. Over zeer veel verschillende zaken dienden verordeningen opgesteld

te worden. De belangrijkste bestuursreglementen werden door een ad-hoc commissie voorbereid, vervolgens door Provinciale Staten goedgekeurd en door de koning bekrachtigd. De eerste reglementen betroffen de orde van de eigen werkzaamheden, het reglement van bestuur ten plattelande en vervolgens de samenstelling en werking van de 'regeering der Stad Groningen'. Bij de formulering van het reglement voor het plattelandsbestuur ontstond een bijzonder probleem. Een meerderheid van Provinciale Staten wenste op lokaal niveau herstel van de redgerrechten, dat wil zeggen hernieuwde invloed van de jonkers en oud-regenten en ook het stadsbestuur wenste opnieuw een vorm van zeggenschap in de voormalige stadsjurisdicties. De eerste ontwerpen van het reglement verkregen daarom geen instemming van de gouverneur en ook geen bekrachtiging in Den Haag. Pas in 1819 werd bij koninklijk besluit, tegen de zin van een meerderheid van de Staten, een reglement vastgesteld. Als genoegdoening kregen de eigenaren van de redgerrechten vanaf 1825 een financiële tegemoetkoming.

Versterkt waren de bemoeienissen van het gewestelijk bestuur met het bestuur op lokaal niveau. De gemeenten waren reeds sedert 1807 informatie- en verslagplichtig aan het departementaal bestuur, maar nu moest men dit nog uitgebreider en aan de gouverneur persoonlijk doen. De gouverneur had niet alleen meer invloed dan zijn voorgangers bij de voordracht van burgemeesterskandidaten aan de koning, hij diende tevens persoonlijk toe te zien op de gemeentelijke administratie, verordeningen en begrotingen. Bovendien moest hij op grond van zijn instructie uit 1820, eens in de vier jaar, een bezoek brengen aan elke gemeente, ter controle en ter advisering. Hoewel de gouverneur deze taak mocht delegeren aan een lid van Gedeputeerde Staten, maakten Van Imhoff en na hem, W.F.L. Rengers, de jaarlijkse rondreis persoonlijk. In de verslagen van de bezoeken valt niet alleen de efficiëntie bij de controles op – het kasgeld diende gesorteerd op tafel uitgeteld te liggen – vooral Van Imhoff benadrukte het 'onderrigt' dat hij bij zijn bezoeken gaf. Immers niet alle schouten – later burgemeesters – voldeden en velen ontbeerden feitelijke steun van hun assessoren – later wethouders. Van Imhoff drong bij de gemeentes telkens aan op de noodzaak raadsvergaderingen te notuleren en vooral heldere plaatselijke verordeningen te maken. Zijn raadgevingen werden in een circulaire van december 1822 'Aan de hoofden der plaatselijke besturen' op schrift gesteld. De inspanningen hadden effect. Slechts in een enkel geval werd een adjunct-schout aangesteld en in één geval leidde het slechte functioneren tot ontslag.¹⁰

Boerenbelang en burgerbesef, 1825-1875

Vanaf 1824 verkreeg het provinciaal bestuur meer financiële mogelijkheden om zijn taken uit te voeren. De grondwet van 1815 omschreef deze taken zodanig dat naast het uitvoering geven aan het staatsbestuur ook de bevordering van de provinciale belangen daartoe behoorde. De wet op de waterstaatswerken van 1819 en een koninklijk besluit met betrekking tot de wegen van 1820 gaven hier bijvoorbeeld concrete betekenis aan. Bij de uitvoering was de provincie echter volstrekt aangewezen op

'Den Haag'. Tot 1824 had de provincie geen eigen bronnen van inkomsten dan die uit bezit. De centrale overheid hief opcenten op haar eigen belastingen ten behoeve van de provincies. Maar vanaf dat jaar kon de provincie – met toestemming van de regering – leningen aangaan en eventueel een eigen belasting heffen. Deze verruiming van mogelijkheden werd direct door de provincie Groningen aangegrepen om diverse infrastructurele werken uit te gaan voeren. Provinciale Staten was diep doordrongen van het belang hiervan.

Hoe lagen de verhoudingen tussen de drie genoemde geledingen: de ridderschap, de stad en de landelijke stand? De stad vaardigde naast haar burgemeester en een enkel raadslid, veel juristen af. En ook de kiesgerechtigden voor de landelijke stand lieten zich veelvuldig vertegenwoordigen door juristen en notarissen. Pas in de loop van de jaren 1840 steeg het aantal boeren-vertegenwoordigers van de landelijke stand van drie naar vijf. Het lidmaatschap werd gezien als een functie voor heren, die geschoold waren in het lezen en formuleren van staatsrechtelijk proza. De beroepen van statenleden voor de ridderstand waren typerend voor mannen van adel: burgemeesters, belastingambtenaren, een directeur van de posterijen en enkele 'houtvesters', dat wil zeggen grootgrondbezitters. Overigens kozen de stad en de landelijke stand ook regelmatig adellijke personen in de Staten. Deze edelen waren in toenemende mate academisch geschoold.¹¹

Enkele leden van de landelijke stand gebruikten de Provinciale Staten als klankkast om hun grieven luid en duidelijk in het gewest en in Den Haag te laten klinken. In de jaren 1820 en 1830 werden regelmatig door deze statenleden verzoekschriften opgesteld waarin gepleit werd voor herziening van het aantal leden en een evenredigheid tussen de verschillende standen. In samenhang hiermee werd gevraagd om beschermende maatregelen voor de landbouw. In de statenvergadering bleek deze oppositionele pressiegroep een tamelijk kleine minderheid te zijn.

Belangrijk in dit verband was mr. J.R. Modderman, geen boer maar advocaat en belastinginspecteur in de stad Groningen, die in 1824 tot lid van Provinciale Staten werd gekozen. Dat was een jaar nadat hij een massaal door de boeren gesteunde petitiebeweging voor contingentering van de import van landbouwprodukten had opgezet. In 1825 kreeg hij steun van G. Reinders, die tot 1851 deel zou uitmaken van Provinciale Staten. Ook N. Hendriks, die van 1824-1839 in de Staten zat en tevens burgemeester was van Oldehove, behoorde tot deze dwarsliggers. Reinders en Hendriks waren prominente figuren in de petitiebewegingen van de jaren 1830. De gouverneur verdacht de gedeputeerde mr. R.T. Mees, advocaat te Appingedam, er van dat hij met de boeren sympathiseerde en probeerde hem te wippen. Dit lukte in 1835.

Via petitie kreeg de oppositie, hoewel zij in de Provinciale Staten een minderheid vormde, voor een deel toch haar zin. De invoerrechten werden in 1835 verhoogd. Maar het kadaster, dat de boeren evenmin beviel, kwam gewoon tot stand. Wel werd de daarop gebaseerde grondbelasting die extra lasten betekende, gefaseerd op het maximumniveau gebracht.

De in 1830 aangetreden gouverneur, W.F.L. baron Rengers, had het er maar moeilijk mee. Hij kreeg aan het begin van zijn ambtsperiode wel heel veel tegelijk op zijn

bord. De ongunstige agrarische conjunctuur wakkerde het boerenverzet nog eens extra aan en noodzaakte het provinciaal bestuur maatregelen te nemen tegen de (winter)werkloosheid van arbeiders. Veel verder dan het doen van aanbevelingen aan gemeenten over het opzetten van keienklopperijen of fabriekjes voor vlasverwerking, kwam het daarbij niet. Fondsen om daadwerkelijk iets te gaan ondernemen ontbraken. Zelfs de zorg voor de infrastructuur, die toch één van de belangrijkste taken voor de provincie was, schoot in deze tijd tekort. Nog steeds liepen bij overvloedige regenval grote delen van de provincie onder water. Dat was overigens meer de 'schuld' van de zijlvesten, die in de eerste helft van de negentiende eeuw het afwateringspeil verlaagden ten behoeve van de landbouw. Pas na de grondwetsherziening van 1848 kreeg de provincie enig vat op de tot dan toe tamelijk autonome zijlvesten en begeleidde zij vanaf de zijlijn de vorming van grote, voor die tijd moderne waterschappen.¹²

De Belgische afscheiding was een tweede probleem waarmee het provinciaal bestuur geconfronteerd werd. Deze maakte extra aandacht voor de openbare orde noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat in sommige gemeenten de katholieken, van wie men dacht dat ze wel met de Belgen zouden sympathiseren, bedreigd werden. Bovendien was men er in de gemeenten niet happig op om de mobilisatie van de Nationale Militie te begeleiden. Dat was ook wel begrijpelijk want onder de reservisten waren diverse personen die in de dorpen en steden openbare posities innamen, zoals onderwijzers. De gedwongen geldlening van 1830, die mede werd afgekondigd om de expeditie naar België te bekostigen, zette eveneens kwaad bloed.¹³

En daar boven op kwam dan nog de Afscheiding die in de provincie voor de nodige commotie zorgde. Anders dan meestal wordt aangenomen ontpopten naast arbeiders en middenstanders ook veel grote boeren zich als aanhangers van Hendrik de Cock.¹⁴ Dat maakte de beweging in de ogen van de gezagsdragers veel gevaarlijker. Een verbond tussen liberale en afgescheiden boeren leek niet ondenkbaar, te meer daar de grote boeren in deze periode op gemeentelijk niveau een redelijk 'esprit de corps' ten toon spreidden.¹⁵ De liberale boeren, die de gemeentebesturen in handen hadden, maakten dan ook, tot ongenoegen van de gouverneur, weinig aanstalten om tegen de afgescheidenen op te treden.

Uiteraard probeerde Rengers in de provinciale verslagen en in zijn missiven aan de koning de problemen te bagatelliseren. Daarbij benadrukte hij herhaaldelijk dat men in Den Haag niet bang hoefde te zijn dat Groningen zich van het koninkrijk zou losmaken. Dat was men daar dus wel, want de petitiebewegingen vertoonden onmiskenbaar separatistische trekken.¹⁶

Na een uitbarsting in Winschoten, waar begin 1835 bataljons militairen werden ingezet tegen boeren die de grondbelasting weigerden te betalen en het op executoriale verkopen lieten aankomen, werd het wat rustiger. Mede dankzij de ingestelde protectie begonnen de landbouwprijzen te stijgen. Langzaam tekenden de 'champagne-jaren' zich af. Daarbij moet wel aangetekend worden dat vooral de boeren van de gunstige omstandigheden profiteerden, want de via mechanisatie intensiverende, marktgerichte landbouw betekende voor de arbeiders proletarisering doordat er op de boerderijen eerder behoefte was aan minder dan aan meer arbeidskrachten, terwijl

door de verzakelijkende arbeidsomstandigheden de boeren zich niet meer moreel verplicht voelden om hun werkkrachten ook in de wintermaanden in dienst te houden en in moeilijke tijden bij te staan.

De relatieve rust hield echter niet in dat de boeren zich op alle fronten koest hielden. Juist de toenemende welvaart vergrootte hun zelfbewustzijn en daarmee de frustratie over de omstandigheid dat zij op het provinciale niveau maar zo minimaal vertegenwoordigd werden. Reinders zette zijn acties voor meer boeren in de Provinciale Staten voort, waarbij hij sinds 1847 in de Staten in J.F. Zijlker een belangrijke geestverwant had. Maar de belangrijkste bondgenoot was natuurlijk J.R. Thorbecke die via de grondwetsherziening van 1848 en de daaruit voortvloeiende provinciewet van 1850 de Provinciale Staten hervormde en ook anderszins het provinciaal bestuur meer armslag gaf.

In 1851 kwamen de nu volgens directe verkiezingen gekozen leden van Provinciale Staten voor het eerst bijeen. Hun aantal was uitgebreid van 36 tot 45. En de samenstelling was toch wel fundamenteel veranderd. Het aantal vertegenwoordigers van adellijke afkomst was gehalveerd. Een aantal families – Hora Siccama, d'Aulnis de Bourouill, Alberda van Menkema – hield het voor gezien. Wellicht wilden zij het risico vermijden niet verkozen te worden. Maar zeker zal ook meegespeeld hebben dat zij niet zoveel op hadden met de nieuwe verhoudingen. Zo weigerden ook nogal wat burgemeesters, zoals jhr. W.J. Hora Siccama van Hoogkerk, leiding te geven aan een democratischer gekozen gemeenteraad. De meest prominente edelman die het veld ruimde was Rengers zelf. Hij kon het moeilijk verkroppen nu in de eerste plaats te maken te krijgen met de minister van binnenlandse zaken in plaats van met de koning. Na een conflict met Thorbecke trad hij af. Hij werd overigens opgevolgd door een graaf, L.G.A. van Limburg Stirum, die nauwelijks leiding heeft gegeven omdat hij al in 1853 als commissaris des konings – zoals de titel toen luidde – naar Gelderland vertrok. Thorbecke dropte toen zijn aanhanger, de advocaat en notaris mr. I.A.S. van Royen, die net als hij uit Zwolle afkomstig was. Deze bleef tot 1867 in functie.

Andere adellijke geslachten wisten zich overigens goed te handhaven in de Staten. Zo bleven de families Alberda van Ekenstein, Van Panhuys, Quintus en Van Swinderen een prominente rol spelen, mede omdat ze soms met meerdere leden tegelijk vertegenwoordigd waren.

Een tweede opvallende verandering was de toename van het aantal zetels dat door landbouwers werd ingenomen. Dit groeide naar tien in de jaren 1850 en dertien in de jaren 1870. Maar daarmee vormden de boeren geenszins de grootste groep. Dat bleven de hoge ambtenaren in het bestuur en bij de rechterlijke macht, die een kwart tot een derde van de zetels bezetten. Ook de vertegenwoordigers van de vrije beroepen – artsen, advocaten, notarissen – hadden aanvankelijk net zoveel zetels als de boeren. Later, in de jaren 1870 en 1880, werd dit relatief iets minder.

Bij het bepalen van de census om te mogen kiezen of gekozen te worden, werd ook de patentbelasting meegerekend. Dit creëerde vooral mogelijkheden voor vertegenwoordigers uit de nijverheids- en dienstensector. Die kwamen er aanvankelijk ook, terwijl daarvoor vertegenwoordigers uit deze hoek een zeldzaamheid waren.¹⁷ In 1857 zaten maar liefst negen fabrikanten en kooplieden in de Staten. Dit waren

echter over het algemeen traditionele ondernemers die meestal op gemeentelijk niveau al een politieke carrière hadden opgebouwd. De koopman J. Homan, tevens gedeputeerde, kwam uit de Groningse gemeenteraad en de houthandelaren D. van Houten en K. Mesdag combineerden het lidmaatschap van die raad en van de Staten. De schatrijke reder I.A. Hooites was tevens burgemeester van Hoogezand. Aan het begin van de jaren 1860 kwam de koopman J. Slot in de Staten, die daarvoor – weinig overtuigend – burgemeester van Groningen was geweest. Slot werd in die stad overigens opgevolgd door mr. W. de Sitter, die daarmee de omgekeerde weg volgde, want hij was gedurende een paar jaar gedeputeerde geweest.

In de jaren 1860 en 1870 liep het aantal ondernemers in de Staten sterk terug. In 1875 zat Hooites er nog maar in z'n eentje, terwijl toch in deze periode de stad-Groningse en Veenkoloniale industrie duidelijk contouren kreeg. Provinciale Staten was kennelijk niet het forum waar moderne ondernemers hun energie op richtten.

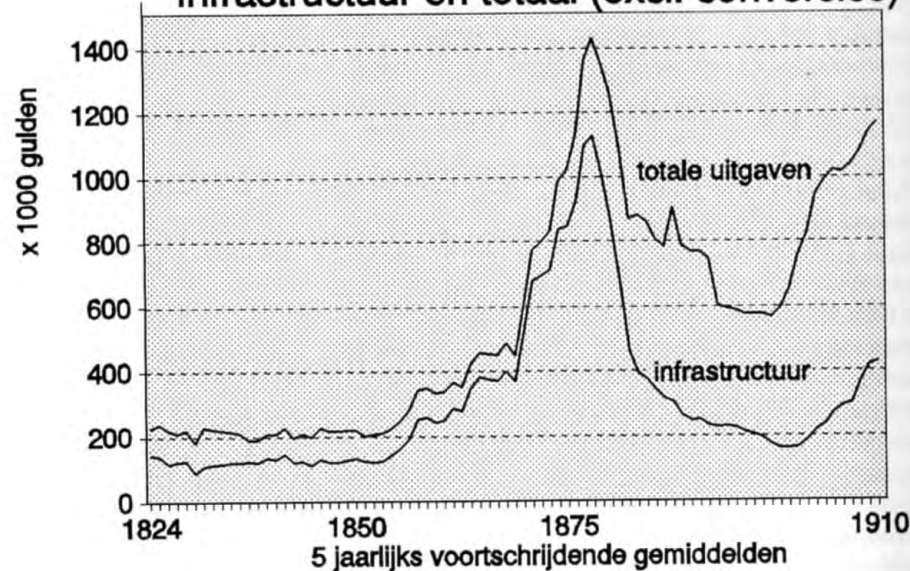
Overigens kwam de combinatie van provinciaal en gemeentelijk bestuurder niet alleen bij ondernemers veel voor. Er zaten altijd wel een paar burgemeesters en wethouders in de Staten. Burgemeesters van kleine gemeenten 'gebruikten' hun zetel in de Staten herhaaldelijk als opstapje naar het ambt van gedeputeerde. Van de zestien gedeputeerden die tussen 1857 en 1885 in functie waren, waren vijf burgemeester geweest.¹⁸ Mr. J. Leuringh van Leek vestigde met een termijn van 39 jaar, waarvan 36 als gedeputeerde (tot 1901) een record.¹⁹ Ook binnen Gedeputeerde Staten waren de boeren in de minderheid. Wel hadden ze in W.L. Dijkhuis, die van 1852 tot 1877 gedeputeerde was, een 'permanente' vertegenwoordiger.

Over de wijze waarop gouverneurs/commissarissen en gedeputeerden met elkaar samenwerkten, laten de archieven nauwelijks iets los. Wel ligt het voor de hand te veronderstellen, dat met name die gedeputeerden die lang zitting hadden, grote invloed binnen het provinciaal bestuur konden uitoefenen. Zij vergaderden in de regel éénmaal per week, de Provinciale Staten maar twee keer per jaar, maar die vergaderingen in de winter en de zomer duurden wel meerdere dagen. Belangrijk was ook de griffier, die de dagelijkse gang van zaken op het provinciehuis bepaalde. De ervaren ambtenaar mr. H.A. Spandaw, die in 1825 de overleden mr. M. Salverda opvolgde, kreeg 25 commiezen, adjunct-commiezen en klerken onder zich.²⁰

Het is gebruikelijk om in provinciale geschiedenissen een caesuur te leggen omstreeks 1850. Wanneer de samenstelling van het provinciaal bestuur als criterium genomen wordt, is hier veel voor te zeggen. Anderzijds kan worden gesteld, dat de verzuiling aan het eind van de negentiende eeuw en de opkomst van het socialisme ingrijpender waren voor de samenstelling van de Staten. Die begonnen daarmee iets van hun elitair karakter te verliezen. Want voor die tijd was het toch primair een college van welgestelden, met een oververtegenwoordiging van hoogstaangeslagenen. Wanneer we kijken naar de taken en het beleid van de provincie en de wijze waarop deze werden uitgevoerd, is een breekpunt rond 1850 in ieder geval weinig zichtbaar. Vanuit dit perspectief ligt de hier gekozen periodisering veel meer voor de hand. Pas in het laatste kwart van de negentiende eeuw begon de provincie iets van een eigen beleid te ontwikkelen dat zich over meerdere maatschappelijke terreinen uitstreekte. Daarvoor opereerden de bestuurders in de eerste plaats binnen 'Haagse' kaders.

Uitgaven provincie Groningen 1824-1910

Infrastructuur en totaal (excl. conversies)



Hoe kan dit beleid in de periode 1825-1875 gekenschetst worden? Een indicatief overzicht is te verkrijgen wanneer de provinciale uitgaven onder de loep worden genomen. De ontwikkeling is weergegeven in de grafiek, die doorloopt tot 1910, met daarin aangegeven het omvangrijke aandeel van de uitgaven aan infrastructuur. In tabel 1 is de procentuele verdeling van de uitgaven voor de onderhavige periode splitsst naar hoofdgroepen.

De post infrastructuur, inclusief de zeeweringen, slokte het grootste deel van het provinciale budget op. Een eigen beleid van de provincie is op dit terrein dan ook duidelijk te constateren. Wel was het zo, dat bij de wegen het rijkswegenplan, dat in de eerste plaats de verbinding van de provinciale hoofdsteden beoogde, als uitgangspunt diende. Met de uitvoering daarvan werd in 1824 gestart. Daar werd overigens ook, voor ongeveer eenderde, door de provincie aan meebetaald. De provincie begon halverwege de jaren 1830 met het verharderen van de belangrijkste wegverbindingen binnen de provincie en was daarmee ongeveer gereed toen, in 1842, de laatste rijksweg, Groningen-Leeuwarden, voltooid was. Daarna werd vooral subsidie verleend aan gemeenten.²¹ Tussen 1850 en 1880 werd 65% van het Groningse wegennet gemoderniseerd, de piek viel in de periode tussen 1868 en 1878. In totaal werd door de provincie tussen 1850 en 1910 6,7 miljoen gulden uitgegeven voor de aanleg en het onderhoud van wegen. Ongeveer de helft hiervan kwam in de vorm van toelagen terug.²²

Tabel 1: Procentuele verdeling van de uitgaven van de provincie Groningen, 1824-1878, Vijfjaarlijkse gemiddelden.²³

jaar	infrastructuur	personeel	subsidies	diversen	renten
1824/'28	62.65	6.50	0.29	16.29	11.64
1829/'33	49.55	6.54	0.52	4.60	35.00
1834/'38	60.82	6.22	0.60	9.97	19.13
1839/'43	61.88	7.01	6.57	1.66	16.62
1844/'48	55.51	8.29	5.50	1.94	19.82
1849/'53	59.47	7.17	17.17	2.94	11.59
1854/'58	71.98	4.81	7.45	10.15	5.61
1859/'63	75.80	4.69	3.48	10.45	5.59
1864/'68	81.29	4.76	2.47	5.40	6.09
1869/'73	84.45	2.33	1.23	2.61	9.37
1874/'78	78.47	1.74	0.91	3.20	15.68

Het Groningse kanalenet was aan het begin van de negentiende eeuw al in hoofdlijnen gereed. De aanleg en het onderhoud van waterwegen kwam voornamelijk voor rekening van de stad Groningen – in de Veenkoloniën – en van de provincie. Ook het rijk verleende bijdragen. De provincie had de grootste uitgaven in de jaren 1860-1878, toen een in 1856 door Provinciale Staten vastgesteld kanalenplan werd uitgevoerd. Het belangrijkste onderdeel hiervan was de aanleg van een nieuwe verbinding met de zee, het Eemskanaal, dat in 1876 werd geopend. De piek van de provinciale uitgaven lag hier dan ook tussen 1870 en 1877, toen in totaal 6,4 miljoen gulden aan waterwegen werd uitgegeven. Voor de periode 1850-1910 was dit elf miljoen gulden.²⁴ Ook hiervan kwam een gedeelte via tollens terug.

Naar aanleiding van deze uitgaven voor de infrastructuur ontstond een principiële discussie in de Staten. Sommige leden meenden, dat degenen die aanwijsbaar voordeel hadden van de voorzieningen, extra moesten betalen. Het waren vooral de boeren die baat hadden bij de verbetering van de infrastructuur, zo werd betoogd. Op deze wijze konden meststoffen en landbouwprodukten gemakkelijker en goedkoper worden aan- en afgevoerd. Daarom dienden landeigenaren via een verhoging van de opcenten op de grondbelasting mee te betalen. Belangenbehartigers van de boeren in de Staten vonden evenwel dat de burgers in het algemeen en de scheepvaart in het bijzonder van de kanalen profiteerden. Een onderzoek naar de ontwikkeling van pacht- en verkoopprijzen van landerijen vóór en na de verbreding van het Winschoterdiep, toonde evenwel geen duidelijke prijsverhogingen aan. De boeren en verschillende anderen stelden voor om de extra kosten hoofdelijk om te slaan en daarbij eventueel naar de hoogte van het inkomen te kijken. De discussie hierover culmineerde tijdens de aanleg van het Eemskanaal, maar leidde niet tot een eigen provinciale inkomstenbelasting. Wel werden de opcenten op de grondbelasting en op de personele belasting verhoogd tot het wettelijk toegestane maximum.²⁵

In de spoorwegen heeft de provincie in deze periode geen geld gestoken. Wel werd er vanuit de provincie deelgenomen aan de discussies over de tracés. In de

Provinciale Staten werd vooral zorg geuit over de ontwikkelingen in Duitsland, waar men weinig aandacht had voor een oost-west verbinding met Noord-Nederland. Toen alle particuliere plannen waren vastgelopen, werd in 1857 een provinciale commissie opgericht, die met name moest onderzoeken of de provincie zelf een aansluiting met de Duitse Westbahn tot stand kon brengen. Die commissie kon drie jaar later al weer ontbonden worden omdat toen minister Van Hall met plannen kwam voor aanleg van staatswege.

Naast de grote uitgaven voor infrastructuur en die voor renten en aflossingen, bevatten de overige posten in de periode 1824-1875 zaken als personeels- en bureaukosten en incidentele uitgaven. Onder die incidentele uitgaven moeten worden verstaan de eenmalige subsidies tot 1865 aan kerken voor nieuwbouw en onderhoud en de bijdragen aan gemeenten en armbesturen voor aanvullende maatregelen bij epidemieën of extreme duurte zoals respectievelijk in 1833 en rond 1848. Niet alleen de cholera, maar ook veeziekten werden met incidentele provinciale bijdragen bestreden. Tussen 1848 en 1870 verschenen in de rekeningen regelmatig uitgaven ter vergoeding voor gedood of gestorven vee als gevolg van longziekte. Ter voorkoming van deze ziekte trad Gedeputeerde Staten in eerste instantie regulerend op; ingevoerd vee diende gekeurd te zijn. Brak de ziekte uit, dan werd het besmette vee gedood en tweederde van de waarde door de provincie vergoed. Maar niet voordat Gedeputeerde Staten eerst gepoogd had de gemeenten hiervoor te laten betalen. Vanaf 1870 werd het een rijksaangelegenheid. Soms werden subsidies verstrekt aan onderwijsinstellingen voor verbouw en nieuwbouw. Opvallend in dit verband, en in strijd met een strikte interpretatie van de wet die rijks, gemeentelijke en provinciale taken scheidde, zijn de bijdragen via de gemeente Groningen aan de universiteit in de jaren 1840 en 1860. Vermoedelijk speelde de verstrengeling van belangen tussen de betrokken bestuurders hierbij een rol.

Een meer structureel karakter hadden vele kleine jaarlijkse bijdragen van enkele honderden tot enkele duizenden guldens. Voorbeelden zijn de jaarlijkse subsidie aan de Groninger academie voor beeldende kunst, bouw- en zeevaartkunde 'Minerva' en de uitgaven voor de verzorging van behoeftige krankzinnigen. De provincie subsidieerde de gemeenten bij de kosten die deze maakten voor de verzorging van minvermogene krankzinnigen uit hun gemeenten in gestichten te Zutphen en elders. Vanaf 1839 stond vele jaren 40.000 gulden op de begroting gereserveerd voor een provinciaal gesticht in de stad Groningen, een voorziening die er echter nooit kwam. Tot 1871 werden jaarlijks op de post 'subsidieën in zake Nationale Nijverheid' gelden verrekend ten behoeve van het Genootschap ter bevordering van Nijverheid te Onderdendam en ten behoeve van de commissie van landbouw. Deze subsidies bedroegen enkele honderden guldens per jaar. Daarnaast werden grotere bedragen verstrekt als premies tot aanmoediging van de paardenfok en prijzen bij de stierenkeuring.

Het provinciale beleid was dus primair gericht op de ontwikkeling van de infrastructuur. De grootste fondsen en de meeste regelgeving hadden hierop betrekking. Andere terreinen, die niet aan de gemeenten of de centrale overheid waren voorbehouden, werden aan het particuliere initiatief gelaten. Slechts incidenteel nam de provincie daarbij een aanvullende financiële taak op zich. Ook in economische zaken

werd het 'laissez faire' leidraad en sprak men zich bijvoorbeeld vaker voor vrijhandel uit, al moet men zich afvragen of dit wezenlijk principieel bepaald was of meer een gevolg was van de voor boeren en andere ondernemers gunstig verlopende ontwikkelingen op de internationale markt.

Het is te beperkt om het beleid, of het ontbreken daarvan, louter af te leiden uit de voor de verschillende activiteiten uitgegeven bedragen. Zaken die weinig of geen geld kostten kregen in Groningen haast meer aandacht. Het toezicht op de gemeenten was zo'n bezigheid. Ieder Gronings gemeentearchief – voor zover het tenminste niet rigoureus geschoond is – bevat pakken vol ingezonden stukken die grotendeels afkomstig zijn van de provincie.

Wanneer we die stukken voor een willekeurige gemeente – in dit geval Hoogkerk – en voor een willekeurig jaar – 1830 – bekijken, dan zien we dat ze voor een deel specifiek betrekking hebben op de betreffende gemeente: goedkeuring van de begroting, de benoeming van raadsleden, zettters voor de belastingen, onderwijzers en bestuurders van het Burgerlijk Armbestuur; beschikkingen over subsidie-verzoeken; aanmaningen om wegen en scholen te onderhouden; mededelingen hoeveel de gemeente uit de opbrengsten van de provinciale belastingen krijgt; beschikkingen over het oprichten van bedrijven of molens; bepalingen over de hoogte van de salarissen van de gemeente-ambtenaren; een brief dat de koning op doorreis langskomt en dat de ingezetenen zich langs de route moeten opstellen en 'vreugd' moeten tonen.²⁶

Veel talrijker evenwel zijn de gedrukte circulaire die voor iedere gemeente golden en waarvan er elke week wel een paar op de secretarieën binnenkwamen. Ze betroffen in 1830 onder meer: precieze aanwijzingen hoe de belastingen geïnd moesten worden; instructies betreffende de mobilisatie; aanbevelingen voor collectes (voor het Vaderlandsch Fonds, voor godsdienstig onderwijs onder de slaven en kleurlingen in de 'kolonie Suriname'); verzoeken om statistische opgaven van het aantal trekkpaarden en voertuigen in de gemeente, het areaal van de verschillende gewassen, de omvang van de kerkgenootschappen; informatie aan het veefonds omtrent de aantallen runderen die aan de veepest zijn bezweken ('men behoort zich vooral te wachten voor alle overdrijving en te groote opgaven').

Dergelijke missives illustreren hoe stevig de greep van de provincie op de gemeenten was, al diende deze daarbij meestal wel als verlengstuk van het rijk. De eigen inbreng is overigens goed waar te nemen, bijvoorbeeld waar gemeenten tegen elkaar worden uitgespeeld of minstens aan elkaar ten voorbeeld gesteld worden. Zo werd in 1830 aan alle gemeenten meegedeeld wat de koning had beschikt op bezwaarschriften uit de stad Groningen over de armenzorg: dat het burgerlijk armbestuur moet ondersteunen bij gebrek aan 'genoegzame godsdienstige fondsen', dat werkverschaffing de voorkeur heeft boven aalmoezen en dat de armenzorg van de lutherse gemeente in Groningen 'gerustelijk als voorbeeld mag dienen'. Ook werd per circulaire aangegeven dat de burgemeesters van een aantal gemeenten door de rechtbank veroordeeld waren, omdat ze de duplicaten van de akten van de burgerlijke stand niet tijdig naar Groningen hadden overgebracht.

Van een andere orde zijn de circulaire waarin de gemeenten worden aangespoord zich in positieve zin uit te laten over de kolonies van de Maatschappij van Weldadig-

heid, opdat mensen zich daar vrijwillig voor zouden aanmelden. Ook werden in 1830 de gemeenten gemaand vreemdelingen die rondzwierven en, dus, onrust veroorzaakten, goed te registreren. En tevens werd de gemeenten een reglement aangeboden ter handhaving van de goede zeden op het ijs. Deze zaken hebben alle te maken met regelgeving en de formalisering daarvan. De overheid ging zich daar in de negentiende eeuw in toenemende mate mee bezighouden. Dit was nodig, want de informele regelsystemen, die de samenleving coherentie en stabiliteit moesten verschaffen, schoten steeds meer tekort. De volkscultuur, die heel lang informeel regulerend had gewerkt, segmenteerde steeds verder omdat de groeiende sociale afstand, die hierboven al is aangegeven, er toe leidde dat diverse sociale groepen een eigen levensstijl gingen ontwikkelen met bijbehorend normen- en waardenpatroon.

De elite ging daarbij voorop. De profilering van de boerenstand, die op het platteland voor een belangrijk deel het gezicht van deze elite ging bepalen, is al vele malen beschreven, waarbij vooral materiële elementen – boerderijen en hun inrichting – als kenmerken zijn gebruikt. Wellicht belangrijker was evenwel – Vincent Sleebe brengt dat in zijn dissertatie overtuigend naar voren – dat deze elite zich mentaal losmaakte van de volkscultuur en zich nieuwe, deels op de Verlichting gebaseerde, percepties eigen maakte.²⁷ Bij diverse gelegenheden, met name op de bijeenkomsten van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, werden deze onderling getoetst en tevens geijkt aan de daar ingebrachte algemene burgerlijke waarden. Op deze wijze ontstond op het platteland een elitaire groeps cultuur, een conglomeraat van appreciaties, oordelen en gebruiken waarmee de elite zich van 'het gewone volk' afschermd. Daarmee ontrok zij zich aan allerlei ongeschreven regels uit de volkscultuur, zoals nabuurschapsplichten bij geboorte, huwelijk en overlijden, het uitdelen van geld en geschenken bij bepaalde gelegenheden, het op morele gronden aan het werk houden van boventallig personeel, enzovoorts. In de steden deden zich waarschijnlijk vergelijkbare ontwikkelingen voor, maar die zijn voor Groningen nog niet goed uitgezocht.

Niet alleen de sociale controle vanuit de volkscultuur boette zo aan invloed in. Ook die vanuit de kerken werd minder effectief. Doordat in de Bataafse tijd de verschillende godsdiensten gelijkstelling kregen en er met de Afscheiding een belangrijke denominatie bij kwam, ging de sociale controle door de kerkgenootschappen zich steeds verder beperken tot de eigen belijdende leden. Een factor die dat aanzienlijk versneld heeft, is de omstandigheid dat de armenzorg aanvankelijk grotendeels op de diaconieën neerkwam, die daardoor vooral in een tijd van neergaande conjunctuur financieel klem kwamen te zitten.

Het gevolg van dit 'terugtrekken' van volkscultuur en kerk was, dat de taak van de overheid bij de sociale controle steeds groter werd. Deze werd vooral via formele regelgeving uitgeoefend. Dit gold zowel voor het rijk, de provincies als de gemeenten, maar juist de provincie heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. Zij modelleerde niet alleen de Haagse voorbeelden naar de Groningse situatie, maar zij zorgde ook voor aangepaste regels wanneer rijk of gemeenten het lieten afweten, of corrigeerde gemeenten die teveel op eigen houtje aan de gang gingen.

Omdat het provinciaal bestuur vrijwel uitsluitend in handen van de elite was, wa-

ren het de normen en waarden van deze groep – boeren en burgers, stedelingen en plattelanders – die de regelgeving stuurden en daarmee disciplinerend werkten. De teneur van deze regels werd steeds duidelijker liberaal: respect voor eigendom, garantie van de openbare orde, ruimte voor persoonlijk initiatief, zakelijke arbeidsverhoudingen. Opvallend was dat veel zaken op het terrein van de zedelijkheid, die vroeger de gemoederen van de mensen danig bezighielden, buiten deze regelgeving vielen. Dat was privé.²⁸

Een belangrijke rol bij deze regulering en disciplinerende van overheidswege hebben de provinciale schoolopzieners gespeeld.²⁹ Zij hielden de onderwijzers scherp in het oog en probeerden te bereiken dat allerlei ouderwetse denkbeelden niet meer in het onderwijs werden uitgedragen. In de Schoolmeestersrapporten, die in 1828 op instigatie van de schoolopzieners tot stand kwamen, verklaren veel onderwijzers dan ook om strijd hoezeer zij de Verlichting zijn toegedaan.³⁰

Een periode van zorg, 1875-1914

De agrarische depressie die zich aan het einde van de jaren 1870 begon af te tekenen, vervulde het provinciaal bestuur met grote zorg. In het jaarlijkse verslag van de gedeputeerden aan Provinciale Staten werd in 1878 de ernst van de situatie onderkend. Gewezen werd op de scherpe concurrentie uit het buitenland: 'na jaren van voorspoed staat waarschijnlijk de landbouwer aan het begin van een tijdperk, waarin zorgen en moeilijkheden hem wachten, van zijne ijver, inspanning en energie, veel zal worden geveerd.' Het jaar daarop volgde een wat moraliserende herhaling. 'Nog te meer wordt de druk der tijden gevoeld door hen, en hun aantal is niet gering, die in de vroegere gunstige jaren meerdere behoeften hebben leeren kennen. Er is dan ook geen woord dat onder den landbouwerstand in deze provincie meer inheemsch is geworden, dan de zoo dikwijls vernomen uitdrukking 'Malaise'.'

Maar in het provinciale verslag werd niet alleen een klaagzang gezongen. Met instemming werd mededeling gedaan van de pogingen om het concurrerende vermogen te vergroten. In 1885 werd opgemerkt dat de 'oude slendergeest, waarvan de landbouwers voor een 30 à 40 tal jaren, en niet geheel ten onrechte, werden beschuldigd, heeft plaats gemaakt voor een streven om het bedrijf meer in overeenstemming te brengen met de eischen des tijds.' Het provinciaal bestuur kon van zijn kant wijzen op de inspanningen om de waterhuishouding te verbeteren. De reorganisatie van de waterschappen in 1873 was daarbij een belangrijke stap geweest en de Staten hadden met reglementen en verordeningen nog veel verbeterd. De landbouwers werden daarnaast opgewekt om in hun waterschappen stoomgemalen neer te zetten, de akkers te draineren en de bodemkwaliteit te verhogen met wierdengrond of kunstmest. De introductie van nieuwe ploegen en zaaimachines, pogingen van landbouwers om de werktuigen te verbeteren en de resultaten met nieuwe produkten werden in het verslag uitgebreid vermeld. Dat dit niet voor iedereen direct positief zou uitpakken, werd ingecalculeerd. De 'stoomdorschmachine heeft in de meeste streken volkomen burgerrecht gekregen – wat door de arbeiders te plattelande met leede oogen wordt



Afbeelding 13: Het nieuwe provinciehuis dat in 1871 werd geopend. Het zou overigens in 1915 al weer afgebroken worden. Houtsnede door W. Hekking (Gemeentearchief Groningen)

aangezien, omdat het voor hen tijdelijk gebrek aan werk veroorzaakt.', zo werd nuchter geconstateerd.

Zorgelijk in de ogen van het provinciaal bestuur was ook dat de socialistische beweging, mede door de neergaande conjunctuur, in de jaren 1880 zoveel aanhang kreeg. De Commissaris des Konings, jhr. mr. J.A.A. van Panhuys, de voormalige burgemeester van Groningen, die in 1883 mr. L. graaf van Heiden Reinenstein was opgevolgd, hield ze scherp in het oog. In 1889 werd ook in het Noorden marechaussee gelegd, die overigens tegen de wens van Van Panhuys niet onder diens toezicht

kwam. Deze marechaussee speelde een belangrijke rol tijdens de rellen en stakingen van 1892-1893.³¹ Midden in deze roerige periode nam Van Panhuys ontslag om commissaris in Overijssel te worden. Het lijkt er op of hij zich aan zijn verantwoordelijkheden onttrok, maar zijn optreden en de wijze waarop hij aan de minister van binnenlandse zaken rapporteerde, tonen dat hij tamelijk doeltreffend opereerde. Wellicht had hij er schoon genoeg van, dat de verbouwing van de in zijn ogen uiterst bouwvallige, ongezonde ambtswoning alsmaar door de minister werd uitgesteld, want ook daarover werd tegelijkertijd uitgebreid gecorrespondeerd.³² Hij werd opgevolgd door de Groningse bankier mr. C.C. Geertsema, wiens vader en grootvader eveneens statenlid geweest waren.

Was in de jaren voor 1880 ruim de helft van alle provinciale uitgaven bestemd voor infrastructuur, nadien was deze plaats weggelegd voor de post 'renten, aflossingen en kosten van leningen'. Deze rentelast, voortgekomen uit investeringen in de infrastructuur, leidde tot het vermijden van nieuwe grote uitgaven. Pas aan het eind van de jaren 1890 werd een nieuw groot project aangevangen. Dit was de bouw van het nieuwe Algemeen Provinciaal Stads en Academisch ziekenhuis. Hiervoor werden opnieuw leningen afgesloten. Op de begrotingen van 1897-1904 zijn de kosten voor het ziekenhuis onder de posten onvoorzien en diversen geboekt.

Tabel 2. Procentuele verdeling van de uitgaven van de provincie Groningen 1879-1908. Vijfjaarlijkse gemiddelden.³³

jaar	infrastructuur	personeel	subsidies	diversen	renten
1879/'83	36.11	3.82	1.41	4.26	54.41
1884/'88	29.90	5.01	1.99	4.10	59.00
1889/'93	38.45	7.64	3.87	5.74	44.31
1894/'98	30.46	9.97	5.64	8.53	45.40
1899/'03	22.84	6.81	4.46	35.19	30.70
1904/'08	33.27	9.23	4.92	19.04	33.55

Andere nieuwe uitgaven vormden de stijgende personeelskosten, ondanks het feit dat de omvang van de griffie eerder was af- dan toegenomen. Een aantal ambtenaren was echter overgestapt naar de in 1864 gevormde Provinciale Waterstaat, die behoorlijk op het budget drukte. Bovendien werden na 1905 de kosten van Gedeputeerde Statenleden niet meer rechtstreeks door het rijk betaald en werden nu ook gelden afgedragen voor pensioenen van oud-ambtenaren en verzekeringen voor weduwen en wezen.

In hoeverre was er nieuw beleid zichtbaar in de rekeningen? Een uitwaaiing van kleine uitgaven vond plaats bij de posten subsidies, onvoorziene en diversen uitgaven. Het ging daarbij om relatief kleine maar talrijke posten, waar wel enige lijn in valt te ontdekken. Traditioneel stonden bij deze posten vooral ad hoc uitgaven geboekt, de kosten voor geringe stormschade en kleine dringende werkzaamheden.

Ook werden verschillende uitgaven ter voorbereiding van infrastructurele werken hier geboekt en de kosten van koninklijke bezoeken.

Na 1880 verschenen onder deze kopjes meer incidentele subsidies aan landbouwbevorderende instellingen en bijdragen in de kosten van diverse ad hoc commissies. Subsidies gingen bijvoorbeeld naar de jaarvergaderingen in de provincie van het Landhuishoudkundig Congres; in 1859 was een voorstel hiertoe nog afgewezen. Ook werden subsidies verleend aan de organisatie van land- en tuinbouw tentoonstellingen of de deelname aan tentoonstellingen elders. Structureel was, sinds 1890, de bijdrage aan de exploitatie van landbouwproefvelden van de drie landbouworganisaties in de provincie. Zo ook die aan de provinciale vereniging voor de paardenfokkerij (1889-1910). En vanaf 1902 werd een bijdrage geleverd in de salariskosten van de zuivelconsulent van de Groninger Maatschappij van Landbouw en Nijverheid.

Met deze subsidies, die deels een structureel karakter droegen, waren de liberale Statenleden bezig afstand te nemen van het principe van strikte overheidsonthouding. Op het terrein van de infrastructuur ging het provinciaal bestuur zich nu ook met het railvervoer bemoeien. Al rond 1870 werden subsidies toegezegd voor de aanleg van lokaalspoorwegen en tramlijnen. Deze werden evenwel niet uitbetaald, want de meeste plannen van particuliere consortia strandden voortijdig. Pas in 1893 kwam de eerste lokaalspoorweg, Sauwerd-Roodeschool gereed, die aansloot op de in 1884 geopende spoorlijn Groningen-Delfzijl.³⁴ Het tramnet kwam, met provinciale steun, al vanaf de jaren 1880 tot ontwikkeling.

Daarnaast gingen de uitgaven voor het onderhoud van weg- en waterwegen gewoon door. Nieuwe kanalen werden pas weer aan het begin van de twintigste eeuw gegraven, in Westerwolde.³⁵ Aan het eind van de hier beschouwde periode, in 1912, nam het provinciaal bestuur een uiterst voortvarend initiatief: de oprichting van een provinciale elektriciteitscentrale.³⁶ Gedeputeerde U.G. Schilthuis was hier de drijvende kracht achter. Deze centrale zou een belangrijke impuls geven aan de mechanisatie van boerenbedrijven en de agro-industrie.

De welwillende houding van het provinciaal bestuur ten opzichte van het bedrijfsleven blijkt ook uit de wijze waarop de 'hinderwet', van 1875, gehanteerd werd.³⁷ Herhaaldelijk werden beschikkingen van gemeenten ongedaan gemaakt of werd bij beroepszaken aan het rijk geadviseerd ten gunste van bedrijven. Zo steunde Gedeputeerde Staten in 1880 W.A. Scholten, toen de gemeente Hoogkerk hem de vergunning voor een aardappelmeelfabriek had geweigerd. Het rijk was het echter met Hoogkerk eens. De milieuvervuiling had overigens wel de aandacht van Gedeputeerde Staten. Diverse verslagen rond 1900 bevatten zorgelijke passages over de vervuiling door aardappelmeel- en strokartonfabrieken. Initiatieven om daar wat tegen te doen, werden door het provinciaal bestuur echter vooral met de mond gesteund.

Bij de ontplooiing van de sociale infrastructuur bleef de provincie terughoudend. Toch zijn meer activiteiten waarneembaar, met name na 1880. De onderwijswet van 1878 verhinderde Provinciale Staten kosten te maken die rechtstreeks ten goede kwamen aan het lager onderwijs. Aan het middelbaar onderwijs en verschillende vormen van beroeps- en herhalingsonderwijs verleende het provinciaal bestuur wel subsidies. Vooral het praktisch onderwijs in de ambachten, het handels- en land-

bouwonderwijs mochten zich in de belangstelling van de Staten verheugen. Zulke scholen in Appingedam, Groningen, Grijpskerk, Leens, Veendam en Winschoten kregen tussen 1890 en 1914 subsidies.

Ook in de verordeningensfeer kreeg het lager onderwijs zelden aandacht van het provinciaal bestuur. Alleen Gedeputeerde Staten had een aantal taken op dit terrein. Zij konden bij de minister subsidies bepleiten voor gemeenten die niet in de kosten hiervoor konden voorzien. Tegelijkertijd zag zij erop toe dat het aantal onderwijzers op een school aan de wettelijke normen voldeed. En ook verleenden Gedeputeerde Staten goedkeuring aan de gemeentelijke salarisregelingen voor onderwijzers, eventuele nevenbetrokkingen en ontslag van onderwijzers. De provincie kwam daarbij op voor de belangen van de onderwijzers of de leerlingen, tegen de gemeenten in, die alles te duur vonden. Gedeputeerde Staten was in dit opzicht zowel tussenschakel als bemiddelaar. Zo'n intermediaire positie bezat het provinciale bestuur nog sterker bij bemiddeling in conflicten tussen gemeenten over scholen. In bijna al deze gevallen vroeg, kreeg en volgde Gedeputeerde Staten een advies van de arrondissements-, districtsschoolopziener of de provinciaal onderwijsinspecteur. Dit waren ambtenaren bij een door het rijk in het leven geroepen regionale dienst, waarbij verschillende leden uit het provinciaal bestuur waren betrokken.

Op het terrein van de gezondheidszorg was door het rijk, net als bij het onderwijs, naast het provinciaal bestuur een regionaal toezicht georganiseerd. Individuele Statenleden maakten daarvan deel uit. Ook namen Statenleden, na 1875 vaker dan daarvoor, zitting in besturen van diverse instellingen binnen de gezondheidszorg. Na 1885 nam de aandacht voor de gezondheidszorg toe. Zo gingen fondsen naar de Groninger kweekschool voor vroedvrouwen en ontvingen na 1888 de financieel hulpbehoevende gemeenten Leek, Marum, Grootegast en Onstwedde subsidies ter voorziening in medische en verloskundige hulp. Dit waren in incidentele jaren bedragen met drie nullen. Daarnaast waren er de bemoeienissen met het Academisch Ziekenhuis.

Veel subsidies inzake de gezondheidszorg kwamen, direct of indirect, ten goede aan de geneeskundige armenzorg. De Armenwet van 1870 bepaalde dat niet meer de gemeente waar men geboren was, maar die waar men werkte 'domicilie van onderstand' moest zijn. Dit verloor commissaris en gedeputeerden van hun taak als arbiter tussen gemeenten die de armen naar elkaar probeerden af te schuiven. Wel bleven zij proberen rijks gelden voor de armenzorg los te peuten ten behoeve van de gemeenten.

Met het vierde aspect van de sociale infrastructuur, de huisvesting, was de bemoeienis het minst. Wel werd in het kader van de Woningwet (1901) toezicht uitgeoefend, mede omdat deze wet aan de grote steden het maken van uitbreidingsplannen voorschreef. Daar hingen vaak grenswijzigingen mee samen.³⁸ Dergelijke zaken werden steeds vaker gerelateerd aan de economische infrastructuur. Zo werd bijvoorbeeld bij uitbreidingsplannen gekeken naar de verkeersvoorzieningen, de afwatering en de energie- en watervoorziening, terwijl voorheen dit soort zaken afzonderlijk en veel meer ad hoc werd aangepakt. Er ontstond dus zoiets als een geïntegreerd beleid inzake ruimtelijke ordening.

Op gemeentelijk niveau is het soms mogelijk de uitbreiding van de taken van het

gemeentebestuur en de ombuigingen in het beleid in verband te brengen met een veranderende samenstelling van de gemeenteraad. Dit kan vooral wanneer de partijvorming zich aan het einde van de negentiende eeuw aftekent.³⁹ Bij de Provinciale Staten is dit vrijwel niet mogelijk.⁴⁰ De partijvorming manifesteerde zich daar nauwelijks en vooral de confessionele inbreng bleef vaag. Sinds de jaren 1880 profileerden zich enkele antirevolutionairen, maar hun aantal beperkte zich tot twee à drie, ook al omdat na 1900 'concurrentie' van de christelijk-historischen opkwam.⁴¹ Deze kregen met jhr. mr. E.J. Thomassen à Thuessink van der Hoop van Slochteren in 1907 een prominente vertegenwoordiger. De in 1910 gekozen landbouwer H. Middendorp uit Uithuizen behartigde belangen van katholieken. Vergeleken met het aantal confessionele gemeenteraadsleden dat er in deze periode al was, was het aantal Statenleden uit deze hoek relatief gering. Het districtenstelsel, dat alleen kandidaten die de absolute meerderheid verwierven toeliet, was hier debet aan. Het weerhield de confessionelen er waarschijnlijk ook van om zich sterk te profileren, want bij herstemmingen had men steun uit andere 'kampen' nodig.

Wel duidelijk herkenbaar waren de socialistische afgevaardigden. J.H. Schaper, die al in de gemeenteraad van Groningen zat, werd in 1898 verkozen. Pas in 1907 kreeg de S.D.A.P. meer steun en stabiliseerde op vier zetels. Ook de nieuwe S.D.A.P. leden waren vrijwel allemaal gemeenteraadslid.⁴² Een opmerkelijk lid van deze fractie werd in 1913 de hereboer L.H. Mansholt, een zoon van de Multatuliaan D.R. Mansholt. Hij werd drie jaar later de eerste socialistische gedeputeerde.⁴³

Het overgrote deel van de Staten-leden bleef een liberale signatuur dragen. Het liberalisme in Nederland vertoonde in deze periode vele schakeringen, van doctrinair tot radicaal.⁴⁴ Het ligt voor de hand dat dit in de Groningse Staten eveneens het geval was, maar de precieze verhoudingen zijn moeilijk vast te stellen, ook al omdat meer progressieve en meer behoudende kandidaten soms door dezelfde kiesvereniging gelanceerd werden. Wel is duidelijk dat de meer vooruitstrevende liberalen aan het eind van de eeuw de meeste steun van de kiezers genoten. Zo waren onder de zes afgevaardigden die in 1901 voor de Tweede Kamer werden gekozen, twee S.D.A.P.-ers, drie vrijzinnig-democraten, en één unie-liberaal.⁴⁵ Prominente progressief-liberale leden van Provinciale Staten waren onder meer de landbouwer en burgemeester van Uithuizermeeden J.B. Westerdijk (sinds 1891) en de Groningse graanhandelaar U.G. Schilthuis (sinds 1903).⁴⁶ Beiden werden gedeputeerde, respectievelijk in 1903 en 1909.

Omdat de partijvorming dus nogal diffuus was, waren categorale en familie-banden des te belangrijker. Nog sterker dan in de voorgaande periode lijkt Provinciale Staten een verlengstuk van de gemeentebesturen geweest te zijn. Van de 144 Statenleden die tussen 1885 en 1915 in functie waren, vervulde 15% tegelijkertijd het burgemeestersambt. Daar waren ook de burgemeesters van de steden Appingedam, Groningen en Winschoten bij.⁴⁷ Bovendien hadden de meeste Groningse wethouders, alsmede diverse raadsleden uit die stad, een zetel in de Staten, in mindere mate was dit ook voor andere gemeenten het geval.

Veel bestuurders van plattelandsgemeenten hadden een landbouwbedrijf. En omdat ook het aantal 'gewone' boeren in de Staten toenam – het varieerde van 15 tot 19

– kan gesteld worden dat in deze periode de boerenbelangen het best vertegenwoordigd waren. De inkomensstijging tijdens de 'champagnejaren', waardoor veel boeren boven de census-limiet kwamen, alsmede de kiesrecht hervormingen van 1887 en 1896, hadden dit bevorderd. Onder die boeren waren een paar invloedrijke 'clans'. K. Reinders en zijn schoonzoon D. Bruins waren door familiebanden verbonden met de drie generaties (Knol) Welt die achtereenvolgens in de Staten zaten, terwijl ze tevens geparenteerd waren aan de landbouwers G.E. Tichelaar en de oliemolenaar P. Kooi. Ook F.J. Zijlker, de zoon van J.F., en diens schoonzoon, de strokarton-fabrikant J.P. Koerts, zetten een familietraditie voort, evenals L.H. Dijkhuis, die net als zijn vader lang gedeputeerde was (van 1891-1913). Enkele boeren maakten de overstap naar de Eerste Kamer, waarvoor Provinciale Staten immers als kiescollege fungeerde.⁴⁸

Het aantal ondernemers in de Staten bleef relatief gering. Ze waren vooral afkomstig uit de stad Groningen en de Veenkoloniën (het district Oude Pekela). De belangrijkste provinciale ondernemer, J.E. Scholten, zat zes jaar in de Staten maar stapte er in 1892 uit omdat zijn vader overleed en hij de leiding van het concern op zich moest nemen. Ook hij ging later naar de Eerste Kamer. Zijn schoonzoon mr. H.E. Oving zou in 1913 in de Staten komen. Meer invloed op het economisch beleid had evenwel de familie Schilthuis, graanhandelaren uit Groningen, waarvan drie generaties statenlid en gedeputeerde waren. Beleidsbepalend was ook de Groningse bankier mr. dr. C.C. Geertsema, statenlid sinds 1886, die gespecialiseerd was in waterstaatszaken en daar geregeld over publiceerd. Hij was van 1893-1917 commissaris van de koningin. Zijn compagnon jhr. mr. R. Feith werd in 1907 gedeputeerde. Het bedrijfsleven was in die tijd sterk vertegenwoordigd in Gedeputeerde Staten, want in 1910 gaf de Veendammer aardappelmeelfabrikant U. Wilkens zijn burgemeesterschap op om gedeputeerde te worden.

Vertegenwoordigers van de vrije beroepen waren, vergeleken met vorige perioden, relatief zeldzaam geworden. Na 1900 waren het er drie tot vijf. Belangrijk waren de advocaten/notarissen-familie Van der Tuuk/Frima en de artsen-familie Schleurholts/(Westendorp) Boerma die elk vier afgevaardigden telden.

De relatieve dominantie van de boeren in de Provinciale Staten kan mede verklaren waarom in het laatste kwart van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste zoveel aandacht aan agrarische zaken besteed werd. Daarbij fungeerde een aantal boeren als spreekbuis van de stands- en andere belangenorganisaties, die in deze tijd tot ontwikkeling kwamen. De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven ijverden vooral voor verbetering van de infrastructuur: kanalisatie van Westerwolde, trams en lokaalspoorwegen maar ook waterleiding. Dat er bredere aandacht kwam voor de economische infrastructuur en dat de provinciale overheid zich systematischer met de sociale infrastructuur ging bezighouden, was zeker mede toe te schrijven aan het grote contingent vooruitstrevende liberalen in de Staten. In tegenstelling tot hun doctrinaire voorgangers rekenden zij dit soort zaken tot de overheidstaak. Binnen dit kader ligt het voor de hand, dat de artsen zich actief bemoeiden met de stichting van het nieuwe Academisch Ziekenhuis in Groningen, een gezamenlijke onderneming van rijk, provincie en de stad, dat door het financiële touwtrekken van



Afbeelding 14: Een vergadering van Provinciale Staten tegen het einde van de ambtsperiode van commissaris Geertsema. (Provinciale Griffie)

de drie partijen pas in 1903 geopend werd, terwijl de eerste plannen al uit de jaren 1880 dateerden.

De twee bankiers in het dagelijks bestuur van de provincie volgden een behoudende financiële koers. Geertsema had zich in diverse geschriften bezorgd getoond over de grote schuld van de provincie en zette zich als commissaris in om het 'financieringsstekort' te verkleinen. Tussen 1889 en 1898 werd er zelfs helemaal niet geleend. Opmerkelijk is dat de provincie in de jaren 1890, toen de rente daalde, geen leningen converteerde. Waren de bankiers wellicht bang 'hun klanten' voor het hoofd te stoten?

In deze periode zette de sociale differentiatie verder door. De polarisatie tussen boeren en arbeiders verscherpte en niet alleen in de steden maar ook in de grotere plattelandsgemeenten ontstond een diversificatie van beroepen met bijbehorende posities in de sociale stratificatie. Ook op religieus terrein zette de fragmentatie zich voort. De gereformeerden zochten, zeker na de Doleantie van 1886, soevereiniteit in eigen kring. Maar tegenover deze orthodoxie nam ook de vrijzinnigheid toe. Het gevolg was dat de volkscultuur en de religie nog verder segmenteerden en steeds minder sociale controle konden uitoefenen terwijl de samenleving steeds ingewikkelder werd. We zien in deze periode dan ook een intensivering van de regelgeving van de overheid op de meeste maatschappelijke terreinen. De rol die de provincie daarbij

speelde, kwam overeen met die in de voorgaande periode. Voor een eigen beleid was weinig geld en dat klemde des te meer omdat in deze tijd de oude mechanismen van sociale controle zover waren afgekalfd dat respectering van de regels vaak afgedwongen moest worden.

De rechterlijke macht speelde daarbij een voorname rol. Deze was door middel van hervormingen in 1838 en 1876 op modernere leest geschoeid.⁴⁹ Maar voor de opsporing was een goed politie-apparaat nodig en de meeste gemeenten waren niet genegen om daar veel geld aan uit te geven. Het rijk was ook niet erg scheutig maar stelde in verband met de onrustige situatie wel marechaussees en rijksveldwachters ter beschikking. Het provinciaal bestuur heeft zich erg ingespannen om via klemmende adviezen aan gemeenten en het rijk een 'provincie-dekkend' opsporingsapparaat te creëren. Er zal bovendien in de wandelgangen door de Statenleden-gemeentebestuurders druk overleg gevoerd zijn over allerlei verordeningen in verband met ordeproblemen in hun respectievelijke gemeenten. Dit, en de formele bemoeienissen van het provinciaal bestuur, moeten de lokale regelgeving een uniformer karakter hebben gegeven. De normen en waarden van de maatschappelijke bovenlaag stonden daarin centraal. Want ondanks socialistische accenten en de relatieve vermindering van het aantal hoogstaangeslagenen, hadden de kiesrecht hervormingen nauwelijks aan het elitaire karakter van het provinciaal bestuur getornd.

Besluit

Van de drie bestuurslagen, die in de negentiende eeuw uitkristalliseerden, lijkt de provincie de minst belangrijke geweest te zijn. Een eigen beleid is alleen goed waarneembaar op het terrein van de economische infrastructuur. Op andere gebieden was de wil om zaken aan te pakken in de loop van de eeuw wel steeds sterker aanwezig, maar ontbraken de middelen om daaraan systematisch uitvoering te geven. Wel werd het infrastructurele beleid steeds meer gekoppeld aan andere zaken, zodat het trekken van ruimtelijke ordening kreeg. Daarnaast begon zich rond 1900 heel voorzichtig iets van een milieubeleid af te tekenen. Deze beide aspecten zouden in de twintigste eeuw de kern van het provinciale beleid gaan vormen.

Het provinciaal bestuur was in de negentiende eeuw vooral van belang als intermediair tussen rijk en gemeenten. Aanvankelijk betrof het hier een volstrekt éénrichtingsverkeer van het centrale naar het lokale niveau. Het provinciaal bestuur fungeerde daarbij overigens niet louter als doorgeefluik. Van rijkswege afgekondigde maatregelen moesten soms aangepast worden aan de Groningse situatie. Bovendien werden op deze wijze de taken van de nieuwgevormde gemeenten gepreciseerd en de invloedssfeer van de provincie afgebakend.

Ongeveer sinds het midden van de negentiende eeuw, met een intensivering in het laatste kwart daarvan, ging de provincie ook optreden als pleitbezorger voor de gemeenten in 'Den Haag'. Er werd geprobeerd additionele gelden naar Groningen te sluizen voor de economische en sociale infrastructuur.

Achter deze intermediaire functie gaan twee andere schuil die voor de provincie

Groningen wellicht van nog meer betekenis geweest zijn. De eerste betreft de verhouding tussen Stad en Ommelanden, die door het optreden van het provinciaal bestuur fundamenteel veranderde. Daarbij heeft de gouverneur/commissaris een uiterst belangrijke rol gespeeld. Hij heeft de Ommelanden – en de voormalige stadsjurisdicities – als het ware een gezicht gegeven. Hij behartigde de belangen van de plattelandsgemeenten en de kleine steden en probeerde ze, waar mogelijk, af te stemmen op die van de stad Groningen. Daarmee kwam er meer evenwicht in de provincie, die in de gewestelijke periode volstrekt door de stad was gedomineerd. De omstandigheid, dat de gouverneurs en commissarissen van elders afkomstig waren, heeft deze ontwikkeling zeker bespoedigd. Dat deden ook de centraliserende Haagse maatregelen die geen rekening hielden met de bijzondere situatie binnen het voormalige gewest. De samenstelling van Provinciale Staten weerspiegelde de nieuwe verhoudingen. Waren in 1825 veertien statenleden in de stad geboren, in 1901 waren dit er nog maar vijf. Maar toen zat er, in de persoon van Geertsema, wel een geboren en getogen 'stadjer' als commissaris.

De tweede belangrijke functie was die van ontmoetingspunt. De statenvergaderingen vormden hét trefpunt van bestuurders, niet alleen van gemeenten maar ook van vele belangenorganisaties. Een trefpunt bovendien met directe lijnen naar de Haagse politiek, want Provinciale Staten fungeerde tot 1848 als kiescollege voor de Tweede Kamer en daarna voor de Eerste Kamer. Tijdens de ontmoetingen werden niet alleen belangen behartigd maar ook ervaringen uitgewisseld en opvattingen gevormd over niet materiële zaken, die op lager bestuursniveau vaak de vorm van regels kregen. Omdat de meeste statenleden een centrale positie innamen in verschillende netwerken, kreeg datgene wat in de statenvergaderingen werd besloten, maar ook wat in de wandelgangen werd besproken, een grote zeggingskracht. Daarom moet de sturende invloed van het provinciaal bestuur op diverse ontwikkelingen in de provincie hoger worden aangeslagen dan uit de besteding van het relatief beperkte budget blijkt.

Noten

* Voor dit hoofdstuk is mede gebruik gemaakt van referaten en scripties van het doctoraal-werkcollege 'De Commissaris spreekt', dat door de auteurs tijdens de cursus 1990-1991 is gegeven. Aan dit college is deelgenomen door: Jan de Bie Leuveling Tjeenk, Ger Blijham, Nina van den Broek, Hans Falke, Dinie van Gijzel, Elisabeth Griffioen, Willem Houtzaager, Margriet v.d. Meer, René Oude Vrielink, Marike Peterzon, Solveig Ringkvist, Eelco Salverda, Willy van der Schuit, Nienke Smidt en Pim Sturm. Voor hun bijdrage aan de gedachtenvorming danken wij hen hartelijk. Waar wij expliciet gebruik gemaakt hebben van de door hen verzamelde gegevens, is dit apart aangegeven.

1. W.J. Formsma, 'Van patriottisme naar liberalisme 1795-1848', in: W.J. Formsma e.a. (red.), *Historie van Groningen. Stad en Land* (Groningen 1976) 426; R. van der Woude, 'Gelijkheid op kruiken. De Bataafse Revolutie in de stad Groningen 1795-1803' (doctoraalscriptie Nieuwste Geschiedenis R.U.G., 1989) 21-22.
2. Formsma, 'Van patriottisme naar liberalisme', 425-426; Rijks Archief Groningen (R.A.G.), Ommelander Archief (O.A.), 346, Ommelander Resoluties, 17 februari 1795.
3. Publikatie van 21 oktober 1795 over de verkiezingen en R.A.G., O.A., 347, Ommelander Resoluties, 4 november 1795.

4. Dat waren ds. J. Dekens, E. Post en C. Reinders.
5. D. A. Koenen, *Commissaris des Konings* (Haarlem 1862) 17.
6. J.B. van de Mortel, *De positie van de Landdrost in Noord-Brabant van 1807-1810* (Nijmegen 1945) 273-309.
7. Algemeen Rijks Archief II, Algemene Rekenkamer, Bureau Betaalmeester 77, Comptabel beheer, 429, Borderellen 1807-1821.
8. A. van Kempen, *Gouvernement tussen Kroon en Statenfracties. De posities van vier gouverneurs in het politieke krachtenveld van Noord-Brabant 1813-1830* (Tilburg 1988) 38.
9. H. A. Kamphuis, 'Manus ministra Principis', *Groninger Volksalmanak* (1988) 89-100.
10. Referaat S. van der Kooi, 'Provinciaal toezicht op lokaal bestuur in de provincie Groningen, 1814-1850'.
11. Dit is gebaseerd op M.J. van der Meer, 'Boeren en burgers. De Provinciale Staten van Groningen 1825-1885, een prosopografische schets' (doctoraalscriptie Economische en Sociale Geschiedenis R.U.G., 1992).
12. E. van Dijk, 'De waterstaat van de 16e eeuw tot 1848', in: Formsma, *Historie van Groningen*, 613-635; J. van der Veen, 'De waterstaat van 1848 tot 1940', in: *Ibidem*, 635-657.
13. Formsma, 'Van patriottisme naar liberalisme'.
14. Vincent Sleebe, *In termen van fatsoen. Sociale controle in het Groninger kleigebied 1770-1914* (Assen 1994) hoofdstuk 3.
15. Pim Kooij (red.), *Dorp naast een stad. Hoogkerk 1770-1914* (Assen 1993) hoofdstukken 10 en 11.
16. F. Gerrits, 'De opportuniteit van de graanwet van 1835' (doctoraalscriptie Nieuwste Geschiedenis R.U.G., 1986).
17. Van 1837 tot 1849 zat bijvoorbeeld de Groningse houthandelaar en reder G. van Calcar in de Staten; de koopman J.Y. Hoeksema zat een aantal jaren zowel in de Groningse raad als in de Staten.
18. Het aantal gedeputeerden werd door de Provinciewet van vijf op zes gebracht.
19. Absolute recordhouder was de advocaat J.H. Nauta uit Oude Pekela, die 42 jaar in de Staten zat (van 1862 tot 1904).
20. P.G. Euwema, 'De griffie van de provincie Groningen 1814-1824. Een bureaucratische organisatie?' (doctoraalscriptie Geschiedenis R.U.G.). Overigens kreeg de griffier pas in 1850 een gedetailleerde instructie.
21. Deze uitgaven zijn in de provinciale rekeningen geboekt onder de post subsidies.
22. Marcel Clement, *Transport en economische ontwikkeling. Analyse van de modernisering van het transportsysteem in de provincie Groningen (1800-1914)* (Groningen, 1994) hoofdstuk 2.
23. M.G.J. Duijvendak en G. Blijham, 'Groninger provinciale financiën in Nederlands perspectief 1824-1910', *Economisch- en Sociaal-Historisch Jaarboek* 57 (1994).
24. Clement, *Transport en economische ontwikkeling*, hoofdstuk 3.
25. *Verzameling van stukken betreffende de invoering van een provincialen hoofdelijke omslag in de provincie Groningen van 1868-1875*. Groningen 1876.
26. Gemeente Archief Groningen: archief voormalige gemeente Hoogkerk, inv.nr. 11/10.
27. Sleebe, *In termen van fatsoen*.
28. De zedelijkheidswetgeving dateert pas van het begin van de twintigste eeuw en kwam primair uit de confessionele hoek (1911, minister Regout).
29. Zij werden overigens van rijkswege aangesteld, maar in de praktijk werd wel intensief samengewerkt met provinciale en gemeentelijke autoriteiten.
30. P.Th.F.M. Boekholt, J. van der Kooi (red.), *Spiegel van Groningen. Over de schoolmeestersrapporten van 1828*. Assen 1994.
31. Zie hiervoor de bijdrage van Homme Wedman in deze bundel.
32. Benny Velema, 'Jhr. mr. Johan Aemilius Abraham van Panhuys. Commissaris des Konings in de provincie Groningen 1883-1893' (doctoraalscriptie Nieuwste Geschiedenis R.U.G., 1986).
33. Duijvendak en Blijham, 'Groninger provinciale financiën'.
34. Andere lokaalspoorwegen die in deze periode mede door de provincie gesubsidieerd werden, waren Assen-Stadskanaal (1905), Stadskanaal-Zuidbroek (1910) en Zuidbroek-Delfzijl (1910).

35. Zie hiervoor de bijdrage van M.G. Buist in deze bundel.
36. Annemiek de Groot en Bert van Houten, *Twestromenland. Elektriciteitsvoorziening in Groningen en Drenthe*, Groningen 1988.
37. Referaat René Oude Vrielink 'Provinciaal beleid & nijverheid in Groningen'.
38. Voor de stad Groningen waren die er ook al in de jaren 1880 geweest. Kooij, *Groningen 1870-1914*, hoofdstuk 4.
39. Kooij, *Groningen*, passim; Kooij, *Dorp naast een stad*, hoofdstukken 10 en 11.
40. De volgende passages zijn voor een groot deel gebaseerd op het referaat van J. de Bie Leuveling Tjeenk, 'Landbouwers en regenten. Een prosopografische schets van de Provinciale Staten van Groningen 1885-1915'.
41. AR-vertegenwoordigers waren Freerk Boels (1900-1918), landbouwer en burgemeester van Nieuwe Pekela en O. Knotterus (1901-1907), landbouwer te Oostwolderpolder.
42. E. Rugge en G. Anninga zaten in de Groningse raad. H.J. Kenther in die van Winschoten en F. Spiekman in die van Veendam. Andere socialistische statenleden in deze periode waren de onderwijzer G. Beishuizen uit Loppersum en de timmerman P. Ierland uit Wirdum.
43. Zijn broer, dr. W.H. Mansholt, geneesheer-directeur van het Groningse Academisch Ziekenhuis, zat al sinds 1907 in de Staten.
44. G. Taal, *Liberale en radicalen in Nederland 1872-1901*, Den Haag 1980.
45. A.F. Mellink, 'Van liberalisme naar radicalisme', in: Formsma, *Historie van Groningen*, 469.
46. Ook de landbouwer J. van Cingel uit Scheemda (1891-1895), voorstander van algemeen kiesrecht, behoorde tot de progressieve 'fractie'.
47. Respectievelijk mr. F. Jansen (1903-1916, hij verruilde in 1904 zijn burgemeesterschap voor dat van gedeputeerde), jhr. mr. dr. E. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer (1904-1910, hij werd in 1917 Commissaris der Koningin), mr. H.I. Schönfeld (sinds 1911).
48. Andere boeren in de Staten die door familiebanden waren verbonden, waren: oom en neef J.H. en L.L. Ebels (1879-1898/1905-1913); S. Huizinga (1880-1903) en zijn neven J.H. Dethmers (sinds 1909) en J. Oost Elema (1903-1909); vader en zoon J.F. en F. Jansen (1874-1897/sinds 1903), die tevens steenfabrikant waren en van wie eerstgenoemde een zwager was van S. Huizinga; oom en neef P.J. en A. Schuiringa (1877-1894/sinds 1894); J. Zijlma en zijn broer G. Zijlma (1871-1889/1889-1907); A. Waalkens en zijn schoonzoon U.F. Zuiderveen (beiden 1859-1889); vader en zoon R. en R.P. Dojes (1871-1877/1890-1903).
49. Sleetbe, *In termen van fatsoen*, hoofdstuk 5.2.