

# Groninger provinciale financiën in Nederlands perspectief 1824-1910

M.G.J. Duijvendak en G.J. Blijham\*

Gepubliceerd in NEHA-JAARBOEK voor economische, bedrijfs- en  
techniekgeschiedenis 57 (1994), 206-248

## Inleiding

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën mag zich de laatste jaren in een toenemende belangstelling verheugen. Een groeiende stroom publikaties en de activiteiten van de werkgroep "overheidsfinanciën" getuigen daarvan.<sup>1</sup> In het onderzoek ging de meeste belangstelling uit naar de ontwikkelingen vóór 1795. Betrekkelijk weinig aandacht is tot nu toe besteed aan de financiële ontwikkeling van het intermediair bestuursniveau in de negentiende eeuw, de provincies. Wij willen dit hier centraal stellen.

Ruim twintig jaar geleden verscheen in een voorloper van dit jaarboek reeds een artikel waarin aandacht werd gegeven aan de financiële ontwikkeling van de provincies en de samenhang hiervan met andere geledingen van de overheid.<sup>2</sup> De auteurs, Meyer, Van Overhagen en De Wolff trachtten een bijdrage te leveren aan een reconstructie van het Nationaal Inkomen in Nederland en beschouwden daartoe de verhoudingen tussen de Rijks, provinciale en gemeentelijke financiën. Zij bespraken deze drie sectoren daarbij afzonderlijk en gaven enig cijfermateriaal weer. De analyse van de provinciale uitgaven bleef vanzelfsprekend beperkt. De auteurs beschreven de verschillende componenten van de provinciale inkomsten en uitgaven en de institutionele ontwikkeling waarbinnen deze vorm kregen. Het cijfermatige verloop van de provinciale financiën gaven zij aan door de som van de provinciale uitgaven en inkomsten te berekenen voor zeven momenten. Daarvoor werd telkens het gemiddelde van de drie jaren rondom 1850, 1860, 1870, 1880, 1890, 1900 en 1910 genomen. De feitelijke ontwikkeling werd lineair geïnterpoleerd. Wij zullen hun resultaten uiteraard mede in ons onderzoek betrekken.

Een constatering van Meyer c.s. was dat de provinciale financiën van minder omvang

---

\* Dit artikel vloeit voort uit een werkcollege van studenten geschiedenis aan de RUG in 1990-91. Onder leiding van M.G.J. Duijvendak en P. Kooij bestudeerden 18 deelnemers de ontwikkeling van het Groninger provinciale bestuur in de periode 1814-1914. In het kader van dit college werden verschillende werkstukken geproduceerd waarvan hier dankbaar gebruik gemaakt zal worden. Daarnaast resulteerde het college in een aantal afstudeerscripties. In de voetnoten wordt naar deze stukken verwezen. Wij willen al de deelnemers en R. Albers, D. van der Haer, W. Houtzaager, P. Kooij, R. Paping en de twee anonieme referenten van dit jaarboek bedanken voor hun gegevens, suggesties en commentaar.

<sup>1</sup> Zie W. Fritschy, 'Werk in uitvoering', *NEHA-bulletin* 6 (1992) 2 125-126.

<sup>2</sup> W. Meyer, J.W.B. van Overhagen en P. de Wolff, 'De financiën van de Nederlandse provincien en gemeenten in de periode 1850-1914', *Economisch en Sociaal Historisch Jaarboek* 33 (1970) 27-66.

waren en een geringere toename vertoonden dan de Rijks en gemeentelijke fondsen afzonderlijk. Van het geheel aan Nederlandse overheidsuitgaven in deze periode werden slechts enkele procenten door de provincies besteed (tabel 1).<sup>3</sup> Zij concludeerden vervolgens dat de provinciale financiën in "relatieve belangrijkheid" voor beiden onder deden.

Tabel 1. Verhoudingen tussen de uitgaven van het Rijk, provincies en gemeenten 1850-1910. Percentage van het totaal (exclusief overdrachten).

| Jaar    | Rijk | Prov. | Gemeente |
|---------|------|-------|----------|
| 1849-51 | -    | -     | -        |
| 1869-71 | 70,9 | 2,6   | 26,5     |
| 1879-81 | 65,0 | 3,7   | 31,3     |
| 1889-91 | 62,8 | 2,7   | 34,5     |
| 1899-01 | 58,3 | 2,1   | 39,6     |
| 1909-11 | 53,6 | 2,5   | 43,9     |

bron: Meyer, Van Overhagen en De Wolff, a.w., 62.

Op grond van schattingen van J.L. van Zanden is nu ongeveer aan te geven in welke verhouding de provinciale bestedingen stonden tot het bruto nationaal produkt. Als percentage bedroeg dit in 1850: 0,40%, in 1880: 0,48% en in 1910: 0,46%.<sup>4</sup> Ondanks dit relatief lage niveau van de provinciale uitgaven waren zij allerm minst zonder betekenis voor de provincies zelf.

De conclusie dat een studie naar provinciale financiën in de negentiende eeuw weinig interessant of onbelangrijk zou zijn, willen wij hieraan dan ook niet verbinden. Weliswaar was met de Bataafse omwenteling de financiële autonomie van de provincies tot een einde gekomen, de grondwet van 1815 gaf hen mede als bestuurlijke taak de bevordering van de "inwendige politiek en oeconomie" mee. Hiertoe bezat het provinciale bestuur in hoofdlijn drie instrumenten: het opstellen van provinciale verordeningen, het leveren van adviezen en het doen van voorstellen voor provinciale uitgaven. In dit artikel zullen we ons bezig houden met dit laatste instrument en nagaan hoe de omvang en samenstelling van de provinciale uitgaven zich ontwikkelden en op welke wijze in die uitgaven kon worden voorzien.<sup>5</sup> We zullen daarbij bekijken of het uitgavenpatroon van de

---

<sup>3</sup> Meyer e.a., a.w., 28-29, 62.

<sup>4</sup> J.L. van Zanden, 'Economische groei in Nederland in de negentiende eeuw. Enkele nieuwe resultaten', *Economisch en Sociaal Historisch Jaarboek* (1987) 51-77, 53.

<sup>5</sup> Over meer institutionele en sociaal-politieke aspecten van het Groninger provincie bestuur wordt gerapporteerd in M.G.J. Duijvendak en P. Kooij, 'Tussen behoud en modernisering. Het provinciaal bestuur in de 19e eeuw.', in: P.Th.F.M. Boekholt, A.H. Huussen, e.a. (red.), *Rondom de Reductie. 400 jaar provincie Groningen, 1594-1994* (Assen, 1994), 116-142.

provincies van elkaar verschilden en in hoeverre dit een gevolg was van een beleid dat de provinciale besturen ontwikkelden. Het is immers de vraag of het provinciale bestuur in de negentiende eeuw voldoende bestuurlijke kracht kon vergaren om een eigen koers te bepalen.

Zoals zal blijken lenen de kwantitatief beschrijvende rekeningen zich uitstekend voor een vergelijkende analyse van de provinciale politiek. Op basis van gepubliceerde statistieken kunnen we een globaal beeld schetsen van de financiële ontwikkeling van de Nederlandse provincies en enkele aspecten verder uitdiepen. Maar door de samenstelling van dit gepubliceerde materiaal blijven verschillende aspecten helaas onderbelicht. Voor de provincie Groningen willen we met behulp van primair bronnenmateriaal de uitgaven en inkomsten in meer detail bespreken. Duidelijk kan dan naar voren komen wat enerzijds het specifieke regionale belang van de provinciale financiën is geweest en anderzijds de betekenis hiervan voor de ontwikkeling van de infrastructuur in Nederland. De provincie Groningen is daarbij in zekere zin een bijzonder voorbeeld, aangezien zal blijken dat het bestuur van deze provincie één van de besturen was, dat vorm heeft gegeven aan een eigen en actief beleid. We willen proberen aan te geven waarom dit in Groningen mogelijk was.

Het is van belang de institutionele ontwikkeling van de provinciale financiën in de negentiende eeuw hier in hoofdlijn te memoreren. De wens in 1798-1815 tot beperking van de provinciale taken en bevoegdheden had directe gevolgen voor de mogelijke ontwikkeling van de bestedingen. In de grondwet van 1815 werden de provinciale taken zodanig omschreven dat naast het uitvoering geven aan het staatsbestuur ook bevordering van het provinciale belang daartoe behoorden. De wet op de waterstaatswerken van 1819 en het Koninklijk Besluit met betrekking tot de wegen van 1820 gaven hier concrete betekenis aan. Dit had tot gevolg dat een provinciaal bestuur twee begrotingen opstelde, één voor de zuiver huishoudelijke uitgaven en één voor het algemeen bestuur.

De provincie had geen eigen inkomsten, anders dan uit bezit. Het Rijk verschaftte de benodigde middelen en hief sedert 1821 ten behoeve van de provincies opcenten op de rijksbelastingen. In 1823 werd hieraan een belangrijke uitbreiding gegeven toen de provincies de bevoegdheid kregen tot "het voordragen van andere middelen voor de meest dringende behoeften" voor de uitgaven van algemeen bestuur.<sup>6</sup> Dit gaf ondernemende provinciebesturen de mogelijkheid leningen af te sluiten en deze door buitengewone opcenten af te lossen. De voorgenomen uitgaven en een bijbehorend dekkingsplan waren echter steeds onderworpen aan goedkeuring in Den Haag, tot 1850 de Koning, nadien het

---

<sup>6</sup> Koninklijk Besluit van 22 februari 1823, no.160.

parlement. Tot 1833 verhinderde het preventieve comptabiliteitsstelsel bovendien dat er overdracht van geldmiddelen aan een provincie plaats vond voordat de Algemene Rekenkamer de uitgaven op wettigheid en doelmatigheid had getoetst. Nadien vond de controle door de rekenkamer achteraf plaats.

Algemene overeenstemming bestaat er niet in de literatuur over het effect van de grondwetswijziging van 1848 en de daaruit voortvloeiende Provinciewet van 1850. Vergrootten deze wijzigingen nu de bestuurlijke armslag van de provincies of niet? J.N. Bastert was negatief in zijn conclusie. Hij stelde dat de provinciewet de reeds beperkte financiële zelfstandigheid verder inkromp door de eventuele heffing van provinciale belastingen aan een wettelijke goedkeuring te onderwerpen.<sup>7</sup> C.C. Geertsema wees op het begrotingsrecht van de provincies dat versterkt werd, maar ook hierop bleef goedkeuring noodzakelijk.<sup>8</sup> Ook volgens M.M.F. Treub betekende de provinciewet een beperking door het parlement van de provinciale zelfstandigheid, maar kreeg dit in praktijk slechts zelden gevolg.<sup>9</sup>

Van groot belang zijn ook die (wets)wijzigingen waardoor provinciale inkomsten of uitgaven ontstonden of verdwenen, zoals de buitengewone opcenten en de opcenten op de accijnzen en de herverkaveling van taken en bevoegdheden tussen Rijk, gemeente en provincie. Een voorbeeld van dit laatste is het Koninklijk Besluit uit 1876 waardoor de waterstaatswerken van alle provincies weer een staatszorg werd, exclusief die van Groningen, Noord-Brabant en Limburg.<sup>10</sup> Op een verfijnder niveau kan het van belang zijn te weten wat wel en wat niet onder zulke werken werd verstaan.

## Het bronnenmateriaal

Door ons zijn uit diverse bronnen gegevens verzameld over de financiële ontwikkeling van de provincies. Een serie gepubliceerde bronnen wordt gevormd door de verschillende statistische jaarboekjes die sinds het midden van de negentiende eeuw verschenen<sup>11</sup> en

---

<sup>7</sup> J.N. Bastert, *De provincie in Nederland in haar financieelwezen en als wetgeefster beschouwd* (Utrecht, 1882) 55-93 en 96.

<sup>8</sup> C.C. Geertsema, *De provinciale financiën* (Groningen, 1902) 12.

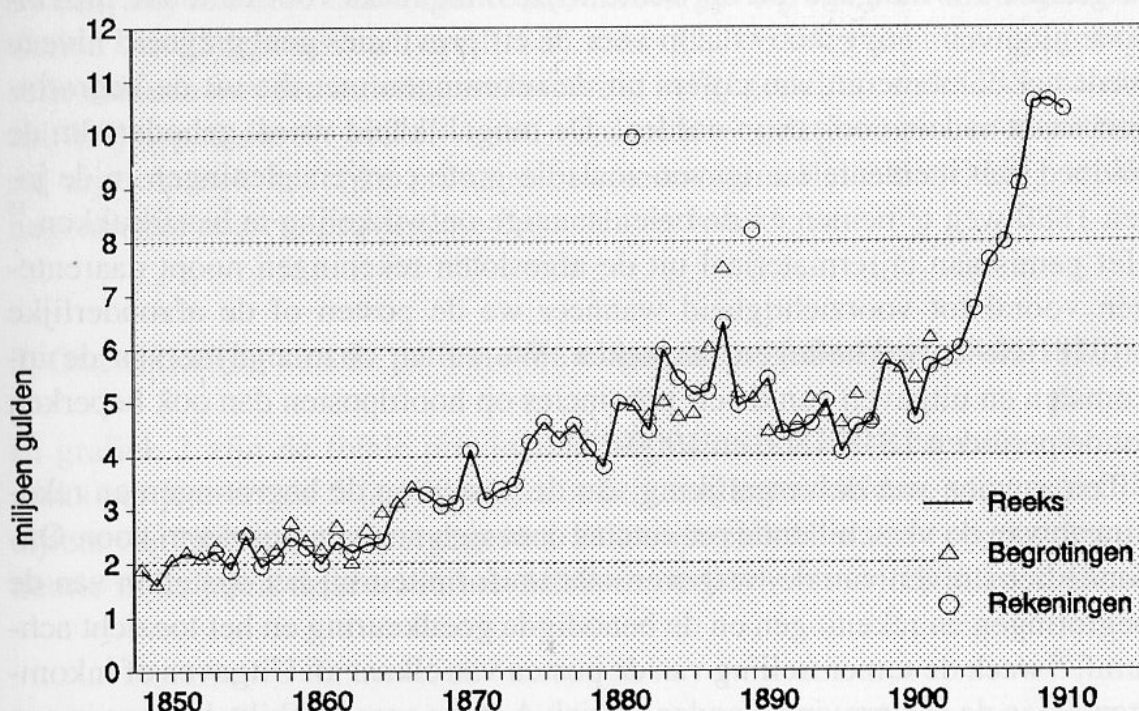
<sup>9</sup> M.M.F. Treub, *De ontwikkeling en verband van de Rijks-, Provinciale - en Gemeentebelastingen in Nederland* (Leiden, 1885) 416. Geertsema, a.w., 10, noemt twee gevallen waarin provinciale begrotingen werden afgekeurd.

<sup>10</sup> Het Koninklijk Besluit van 26 mei 1876, no 109, maakte een einde aan de regeling van 1819, waarbij de waterstaatswerken provinciale taken waren geworden.

<sup>11</sup> Gebruikt werden het *Statistisch Jaarboekje*, de jaargangen uit 1848-1855 voor de gegevens over de begrotingen voor de jaren 1848-1852, het *Statistisch Jaarboek*, de jaargangen 1857-1868, voor de

met de na 1881 verschijnende jaarcijfers voor Nederland en bijdragen tot de statistiek een wisselvallige reeks vormen.<sup>12</sup> Niet elk jaar vermeldde de jaarboekjes de provinciale uitgaven volgens de afgesloten rekeningen van de provincies. Voor de periodes 1848-1852 en 1881-1899 kunnen we helaas alleen beschikken over de verwachte kosten van het provinciaal bestuur, de voorgenomen uitgaven zoals die op de (goedgekeurde) begrotingen waren opgenomen en voor de periode 1881-1898 de totale som van de provinciale uitgaven volgens de rekeningen.<sup>13</sup>

Grafiek 1. Som der uitgaven 11 provincies 1848-1910. Begrotingen, rekeningen en de reeks



gegevens over de begrotingen voor 1856-1866 en de rekeningen over de jaren 1853-1864, het *Staatkundig en staathuishoudkundig Jaarboekje* 1880 en 1884 voor de begrotingen voor en de rekeningen over respectievelijk de jaren 1867-1876 en 1871-1880.

<sup>12</sup> De *Jaarcijfers voor het Koninkrijk der Nederlanden* bevatten de begrotingscijfers voor de provincies en de rekeningcijfers voor de provinciale uitgaven van de elf provincies in het totaal voor de jaren 1881-1900. De CBS publikatie *De statistiek der gemeentelijke en provinciale financiën* biedt een overzicht van de provinciale rekeningen van 1900 en latere jaren.

<sup>13</sup> Begrotingen, zoals ze in de *Provinciale Verslagen* zijn opgenomen, geven geen definitieve inkomsten of uitgaven voor een jaar. Ondanks een post 'onvoorzien', deden zich regelmatig grotere en kleinere veranderingen voor. Ook werden begrote bedragen soms niet besteed.

Onbevredigend is ook dat we slechts voor 1852-1866 en 1900-1911 beschikken over de definitieve inkomsten van de provincies. Deze zijde van de rekeningen blijven dan ook noodgedwongen onderbelicht. Op basis van het Groninger materiaal kunnen we hier echter meer over zeggen.

In grafiek 1 is aangegeven op welke wijze onze reeks voor de totale provinciale uitgaven is opgebouwd. Op voor de elf provincies geaggregeerd niveau biedt het combineren van cijfers uit de rekeningen met die uit de begrotingen naast nadelen ook een voordeel. De mogelijkheid wordt geboden om de invloed van incidentele uitgaven zoals de grote conversieleningen in de jaren 1880 weg te nemen en de beleidsmatige ontwikkeling te benadrukken.<sup>14</sup> Het gemis aan cijfermateriaal uit de afgesloten rekeningen noopt daarentegen vooral tot voorzichtigheid wanneer we de posten of de afzonderlijke provinciale ontwikkelingen bespreken. We zullen onze analyse van de inkomsten en uitgaven van de elf provincies op hoofdposten dan ook beperken tot de perioden 1848-1866 en 1900-1911.

Ten aanzien van de vergelijking van de posten op de begrotingen en rekeningen van de verschillende provincies doet zich nog een probleem voor. Ondanks het streven van de wetgever naar uniformiteit bij het opstellen van de begrotingen en rekeningen en de benodigde goedkeuring en het toezicht achteraf,<sup>15</sup> week de samenstelling van de posten van elkaar af. Uitgaven of inkomsten die in de ene provincie onder rubriek A staan gerangschikt, kunnen in een andere provincie onder rubriek B zijn verantwoord. Dit was reeds in de negentiende eeuw een regelmatig terugkerende klacht en wij kunnen weinig anders dan deze herhalen, maar menen dat dit gebrek aan uniformiteit een analyse op hoofdposten niet in de weg staat.<sup>16</sup>

Voor de Groninger provinciale inkomsten en uitgaven werd over de periode 1824-

---

<sup>14</sup> Een conversielening werd afgesloten met het oogmerk (een deel van) de bestaande (hoger rentende) schuld af te lossen, waardoor zowel de inkomsten (uit de leningen) als de uitgaven (aan de aflossers) eenmalig aanmerkelijk hoger waren.

<sup>15</sup> Van belang voor de inrichting van begrotingen en rekeningen waren de Reglementaire Verordening van 17 november 1819, het Algemeen Reglement Geldmiddelen van 8 november 1825 met het Koninklijk Besluit van 22 juli 1826, no 87 en het Koninklijk Besluit van 22 augustus 1850, no 52, 'Betreffende de inrigting der begrooting van de enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, met model'.

<sup>16</sup> Bijvoorbeeld H.A. Wijnne, 'Provinciale geldmiddelen. Enkel provinciale inkomsten en uitgaven volgens de rekeningen over het dienstjaar 1865 en de begrotingen voor den dienst van 1868', *Staatkundig en staathuishoudkundig jaarboekje* 21 (1869) 217-264, met name 262-264 en J.P.L. Thiel, 'Provinciale geldmiddelen. Enkel provinciale inkomsten en uitgaven volgens de rekeningen over het dienstjaar 1874 en de begrotingen voor den dienst van 1877', *Staatkundig en staathuishoudkundig jaarboekje* 29 (1877) 242-339, met name 338-339.

1910 een meer eenduidige reeks samengesteld. Hiertoe werden de door de Staten en de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekeningen gebruikt waarin de definitieve jaarlijkse inkomsten en uitgaven zijn verantwoord.<sup>17</sup> Deze reeks werd aangevuld met twee door provinciale ambtenaren opgestelde overzichten,<sup>18</sup> en fungeren gezamenlijk als uitgangspunt voor een nadere beschouwing.<sup>19</sup> Het jaar 1824, waarmee onze bespreking begint, is bepaald door de aanvang van deze Groninger reeks, als een gevolg van de Koninklijke Besluiten van 22 februari en 7 april 1823. Ons relaas eindigt om meer pragmatische redenen met een indelingsverandering in het gepubliceerde CBS-materiaal. Wij hopen dat dit artikel vooral voor andere onderzoekers een stimulans zal zijn om ook het rijke primaire bronnenmateriaal met betrekking tot de negentiende-eeuwse provinciale financiën ter hand te nemen.

### **Ontwikkeling van de provinciale uitgaven in Nederland, 1848-1910**

In grafiek 2 zijn de totale provinciale uitgaven in Nederland volgens onze reeks per jaar en als 5-jaarlijks voortschrijdend gemiddelden, samen met de cijfers van Meyer c.s., weergegeven. Duidelijk zichtbaar is de opgaande tendentie in de jaren tussen 1860 en 1887 en opnieuw tussen 1895 en 1909. In deze twee perioden lagen de groeivoeten hoog, namelijk op 4,4% en 7,9%. In de twintig jaar tussen 1848 en 1868 stegen de uitgaven van 1,8 tot 3,1 miljoen gulden en tussen 1868 en 1888 tot 4,9 miljoen gulden. Tussen 1888 en 1895 daalden de provinciale bestedingen, waarna de uitgaven opnieuw stegen tot 10,6 miljoen gulden in 1908.

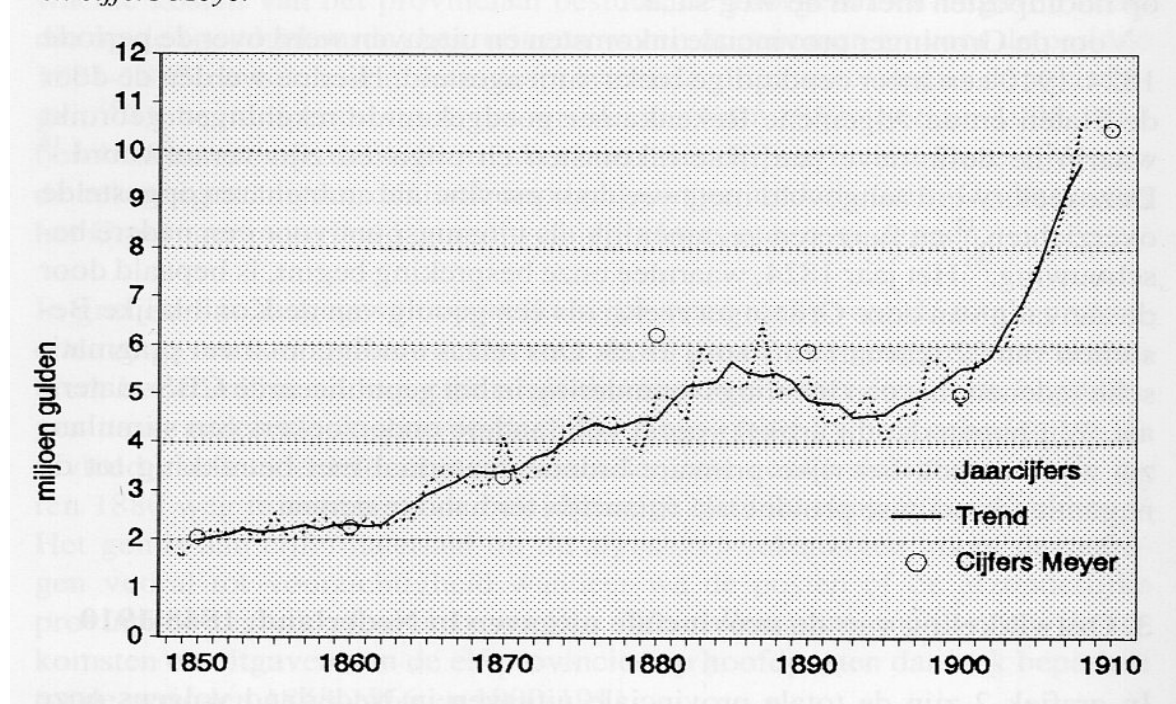
---

<sup>17</sup> Rijksarchief Groningen, archief Provinciaal Bestuur, serie K.

<sup>18</sup> J. Nieuwenhuis, *Beknopt overzicht van de geldmiddelen der provincie Groningen 1851-1890* (Groningen, 1894) en E.A. Keiser, *Overzicht van de geldmiddelen der provincies Groningen 1891-1910* (Groningen, 1914)

<sup>19</sup> Dit is gebaseerd op de onderzoeksverslagen van G.J. Blijham en W. Houtzaager, 'De Provinciale rekeningen. De positie van het provinciale bestuur 1824-1855' en E. Griffioen en D. van Gijssel, 'De Provinciale rekeningen. De ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven van de provincie Groningen in de periode 1856 tot 1910'. Voorts G.J. Blijham en W. Houtzaager, 'De Provincie: een onderbelichte instelling. Een kwantitatieve en kwalitatieve benadering van de provinciale financiën 1800-1910.' (Doctoraalscriptie economische en sociale geschiedenis, Groningen, 1992).

Grafiek 2. Som der uitgaven 11 provincies 1848-1910. Jaarcijfers, 5-jaarlijkse trend en cijfers Meyer



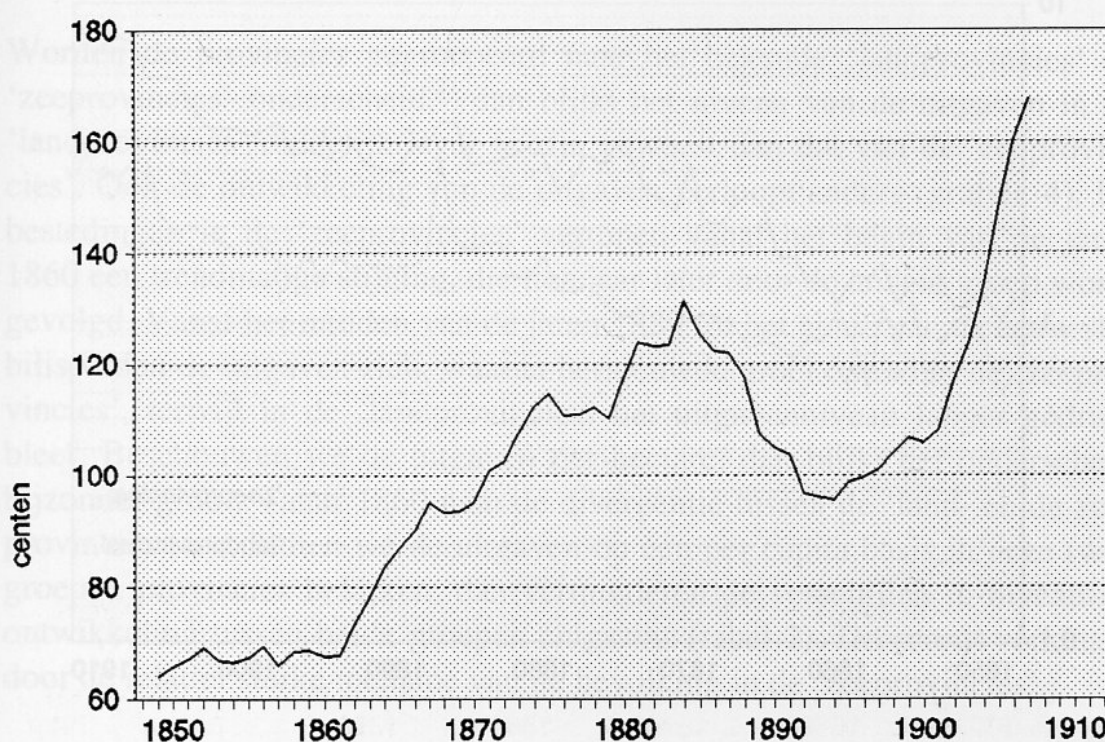
De twee pieken die volgens de rekeningen in de uitgaven van 1881 en 1889 zichtbaar zijn, werden veroorzaakt door grote conversieleningen (grafiek 1). Deze leningen hadden tot doel de rentelast te verlichten door de bestaande leningen om te zetten in nieuwe leningen met een lager rentepercentage. Zo'n conversie werd mogelijk na de daling van de rentestand en meerdere provincies reageerden hierop gelijktijdig. Het incidentele opwaartse effect op het geaggregeerde uitgaven- (en inkomsten)niveau dat de conversieleningen veroorzaakten, wordt in de geconstrueerde reeksen uitgeschakeld door voor deze jaren de begrote bestedingen in de series op te nemen. We hebben immers voor deze jaren de keuze tussen beide gegevens. De uitgaven voor de conversieleningen blijken de waarnemingen van Meyer c.s. duidelijk te beïnvloeden. Hun cijfers voor 1880 en 1890 zijn ruim 10% te hoog (grafiek 2). De overige jaren zijn hun resultaten in lijn met onze cijfers. De tendentie van de ontwikkeling gaven zij dan ook globaal juist aan.

Indien we de uitgaven relateren aan de ontwikkeling van de bevolking komt de ontwikkeling van het bestedingsniveau in een wat ander licht te staan (grafiek 3). Tot 1864 bedroegen de provinciale uitgaven minder dan 70 cent per hoofd van de bevolking. Tot 1885 stegen ze vervolgens naar het dubbele. Per capita blijkt de daaropvolgende teruggang sterk. Het dieptepunt lag in de jaren 1890-1894 onder de 90 cent. Vanaf 1895 volgde een stijging naar 180 cent per inwoner in 1908. Aangezien de ruimtelijke ontwikkeling van de



provincie tot de hoofdtaken van het provinciale bestuur behoorde, is het ook van belang de bestedingen te relateren aan de oppervlakte van de provincies. Tot 1865 bedroegen de totale provinciale uitgaven minder dan 80 cent per hectare. Vanaf dat jaar zette een stijging in tot het dubbele in 1885, waarna een daling tot 120 cent volgt in 1890-1894. De daaropvolgende toename bereikte in 1908 ruim 320 centen per hectare.

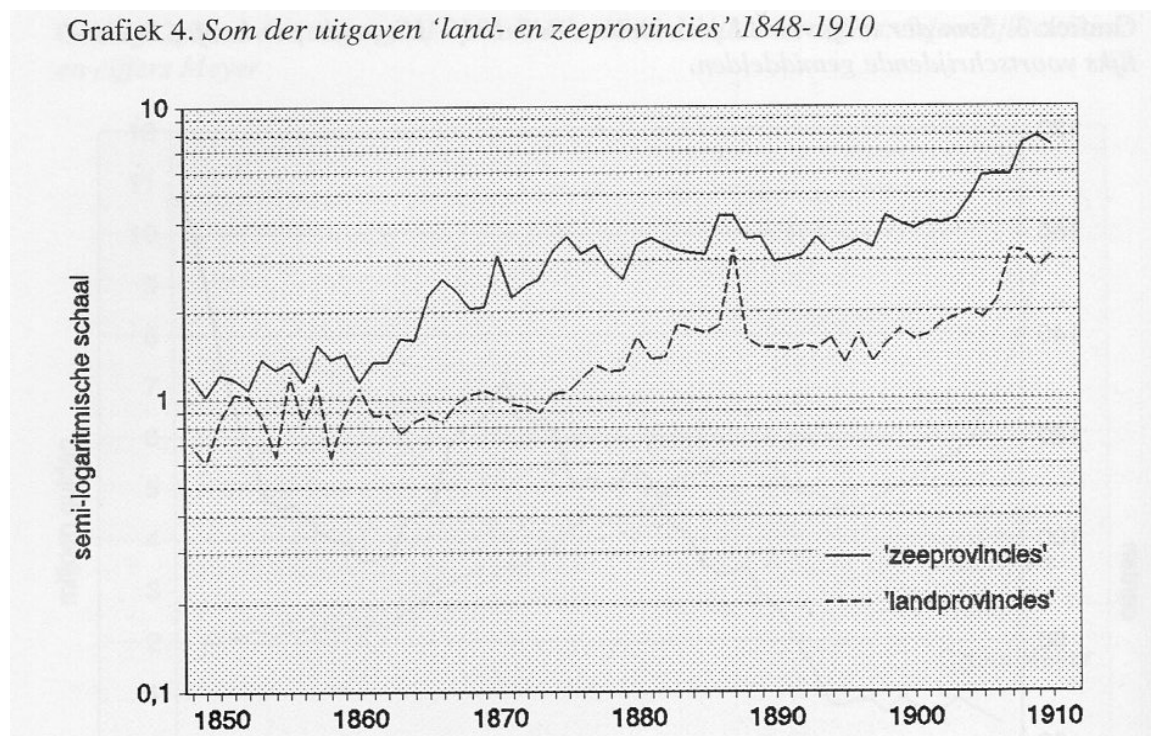
Grafiek 3. *Som der uitgaven 11 provincies 1848-1910. Uitgaven per hoofd, 5-jaarlijks voortschrijdende gemiddelden*



Het ligt misschien voor de hand de toe- en afname van de bestedingen te interpreteren als een reactie op de conjuncturele ontwikkeling van Nederland. Toch willen wij dit niet doen. De afname na 1884 volgde tamelijk traag op de conjuncturele omslag van 1879, terwijl de hernieuwde groei in 1895 precies samenvalt met het jaar waarin we achteraf constateren dat een belangrijke economische opleving begon. Een relatie tussen economische ontwikkeling en de provinciale inkomsten bestond door de opbrengsten van bij voorbeeld weg- en watertolten, maar zoals nog zal blijken was dit een relatief kleine inkomenspost en bezat de overheid tal van instrumenten die deze relatie minder direct

maakten dan het misschien lijkt. Nog meer filters door de politieke besluitvorming bestonden tussen de economische conjunctuur en de opbrengsten van de opcenten op de drie Rijksbelastingen.<sup>20</sup> Het min of meer samenvallen van de buigpunten in de provinciale bestedingen en economische getijden is toeval. Wel zal de algemene stijging in het prijspeil de toename van de provinciale bestedingen na 1895 hebben beïnvloed. Echter, een goede deflator om de betekenis van de inflatie voor de verschillende inkomsten en uitgaven van de overheid te bepalen en te neutraliseren is helaas niet voorhanden.

Tot zover de globale ontwikkeling van de totale provinciale uitgaven. De vraag is nu of er tussen de verschillende provincies markante afwijkingen ten opzichte van deze ontwikkeling bestonden. We veronderstellen dat divergentie tussen de provinciale bestedingen zal wijzen op een vergrote bestuurlijke handelingsvrijheid. Ook kan een afzonderlijke analyse van de provinciale uitgaven mogelijk meer licht werpen op het verband met de economische groei. Uiteraard verschillen de ontwikkelingen van de elf provincies, elk apart genomen. Maar we willen nagaan of in de ontwikkeling van de provincies een patroon zichtbaar is, op grond waarvan ze in groepen bijeen geplaatst kunnen worden.<sup>21</sup> Er zijn verschillende criteria voor zo'n indeling denkbaar. We willen hier twee mogelijkheden bespreken.



<sup>20</sup> We komen hierop terug bij de bespreking van de inkomsten.

<sup>21</sup> Zie voor de bestedingen per provincie de reeksen in de bijlage.

Worden de provincies gegroepeerd naar het bekende "landprovincies" en "zeeprovincies" onderscheid,<sup>22</sup> dan blijkt het niveau van de uitgaven in de "landprovincies" duidelijk lager te zijn geweest dan dat van de "zeeprovincies". Ook de ontwikkeling van de uitgaven verloopt anders (grafiek 4). De bestedingen in de "zeeprovincies" vertonen vanaf het begin van de jaren 1860 een trendmatige stijging, die tien jaar later door de andere groep wordt gevolgd. Vanaf het midden van de jaren 1880 tot het einde van de eeuw stabiliseerden de uitgaven zich, waarna hernieuwde groei optrad in de "zeeprovincies", terwijl in de "landprovincies" het uitgavenniveau langer gedrukt blijft. Beschouwen we de uitgaven per hectare, dan blijkt het onderscheid bijzonder groot. Vanaf 1860 nam de divergentie tussen de "land- en de zeeprovincies" toe. Indien we de uitgaven op een per capita basis in deze twee groepen provincies bekijken, dan verminderen de verschillen in niveau en ontwikkeling tussen beide groepen enigszins (tabel 2). Dit wordt verklaard door de relatief sterke toename van de bevolking in de "zeeprovincies".

Tabel 2. Provinciale uitgaven per inwoner en per hectare, "land- en zeeprovincies" in guldens (vijf jaarlijkse gemiddelden).

| jaar    | per inwoner |      |      | per hectare |      |      |
|---------|-------------|------|------|-------------|------|------|
|         | land        | zee  | NL   | land        | zee  | NL   |
| 1853-57 | 0,59        | 0,79 | 0,66 | 0,50        | 0,95 | 0,66 |
| 1863-67 | 0,60        | 0,99 | 0,84 | 0,56        | 1,48 | 0,90 |
| 1873-77 | 0,73        | 1,40 | 1,13 | 0,59        | 2,22 | 1,30 |
| 1883-87 | 1,02        | 1,32 | 1,33 | 1,11        | 2,48 | 1,72 |
| 1893-97 | 0,83        | 1,12 | 0,95 | 0,81        | 2,33 | 1,39 |
| 1903-07 | 1,09        | 1,49 | 1,34 | 1,20        | 3,59 | 2,26 |

Bovenstaande scheiding tussen de maritieme en de overige provincies refereert aan de aanwezigheid van twee denkbeeldige entiteiten binnen Nederland met een verschillende economische structuur en ontwikkeling. Jan de Vries betoogt dat de maritieme provincies Holland, Utrecht, Zeeland, Friesland en Groningen in de zeventiende eeuw het meest welvarend waren en dat dit verschil met de overige provincies tot in de negentiende eeuw

---

<sup>22</sup> J. de Vries, 'Regional economic inequality in the Netherlands since 1600' in: P. Bairoch en M. Lévy-Leboyer (red.), *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution* (London, 1981) 189-199. Wij hanteren zijn indeling.

stand hield.<sup>23</sup> Verschillende auteurs hebben het bestaan van zo'n onderscheid in Nederland voor de ontwikkeling van de landbouw in de negentiende eeuw aannemelijk gemaakt.<sup>24</sup> Kort geleden heeft Niek Bos op basis van een analyse van belastingopbrengsten uit de periode 1846-1895 argumenten ter ondersteuning van dit onderscheid geleverd. Hij nuanceert echter de betekenis hiervan voor de laatste decennia van de negentiende eeuw. Op grond van zijn bevindingen blijken Holland en Utrecht (tezamen genomen) de meeste belasting op te brengen, terwijl de "rurale provincies", inclusief Friesland, Groningen en Zeeland steeds meer op elkaar gaan lijken.<sup>25</sup> Men kan veronderstellen dat zo'n economisch-geografisch verschijnsel ook de ontwikkeling van de provinciale financiën beïnvloedde. De meer welvarende provincies zouden zich door de hogere belastingopbrengsten een ruimer provinciaal bestedingspatroon kunnen veroorloven. Immers, over het algemeen wordt aangenomen dat de hoogte van de bestedingen wordt bepaald door de (on)mogelijkheid om de inkomsten te verhogen door een verdere vergroting van de belastingdruk.<sup>26</sup> We zullen nagaan of dit patroon in de uitgaven zichtbaar is.

De uitgaven van de provincies zetten we daartoe af tegen de uitgaven van de Nederlandse provincies gezamenlijk. Dit doen we per hoofd van de bevolking en per hectare. We kunnen zo provincies met een relatief "hoog" en "laag" uitgavenniveau onderscheiden, rekening houdende met de bevolkingsomvang en de oppervlakte van de provincie. De begrippen "hoog" en "laag" definiëren we dan als de afwijking naar boven of naar beneden ten opzichte van de gemiddelde Nederlandse provinciale uitgaven per capita of per hectare. Deze samengestelde indexcijfers zijn om de vijf jaar in de bijlage opgenomen. De indexcijfers van de jaarlijkse uitgaven per hectare staan voor groepjes provincies weergegeven in de grafieken 5, 6 en 7. Wij zijn zo vrij geweest om, ter vergelijking, ook de Groninger uitgaven in elke grafiek op te nemen.<sup>27</sup>

Opmerkelijk is dat de per capita uitgaven van de provincies de gehele periode weinig

---

<sup>23</sup> J. de Vries, a.w. 190. De Vries constateert een probleem bij de classificatie van de provincie Utrecht. Hij oordeelt westelijk Utrecht als commercieel en maritiem. Sedertdien is het gebruikelijk de gehele provincie Utrecht als 'zeeprovincie' te beschouwen.

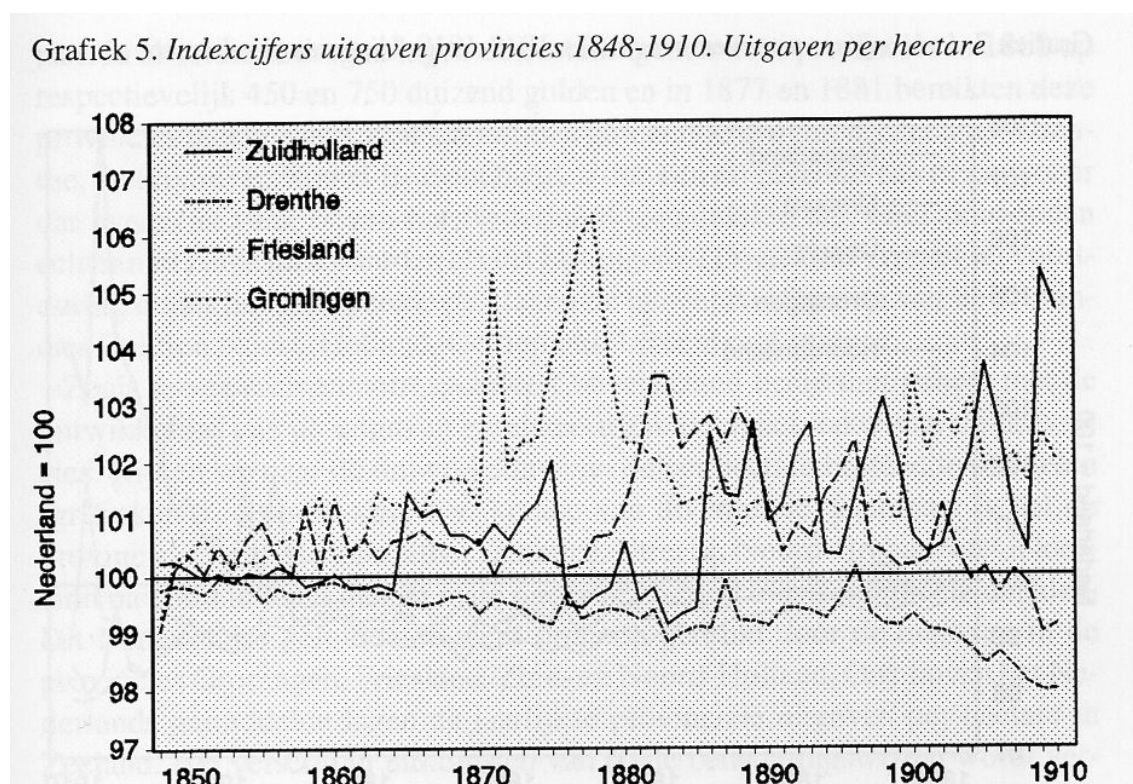
<sup>24</sup> Recent: J.L. van Zanden, *De economische ontwikkeling van de Nederlandse landbouw in de negentiende eeuw, 1800-1914* (Wageningen, 1985).

<sup>25</sup> N.P.J.M. Bos, 'Belastingen als bron voor economische en sociale geschiedenis in de tweede helft van de negentiende eeuw, met bijzondere aandacht voor Limburg', *Economisch en Sociaal Historisch Jaarboek* 54 (1992) 50-101, m.n. 86.

<sup>26</sup> Th. Stevers, 'Welke factoren bepalen de veranderingen in het niveau en de structuur van de belastingen in de 19e en 20e eeuw', *Smeetsbundel. Opstellen aangeboden aan prof. M.J.H. Smeets*. (Deventer, 1967) 327-358, met name 335-338.

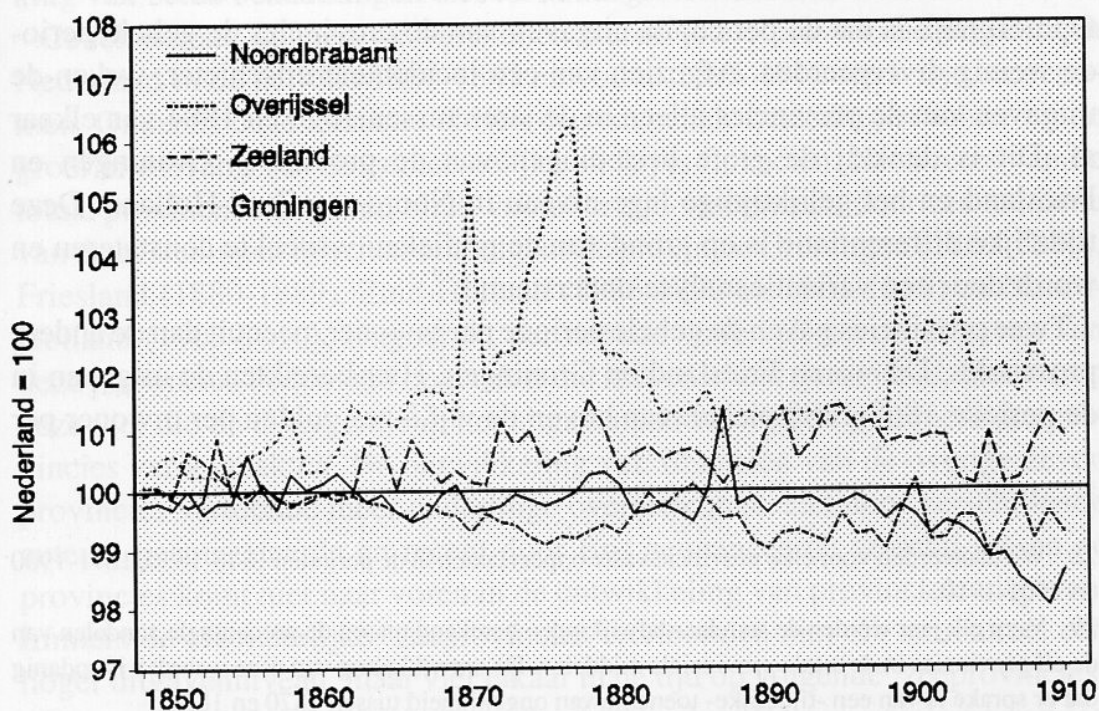
<sup>27</sup> We hanteerden voor elke provincie vaste oppervlakten in de perioden 1848-1870, 1871-1900 en 1901-1910.

divergeerden. Afgezien van een incidentele uitschieter, weken de uitgaven van de provincies alleen in de jaren tussen 1870 en 1884 van elkaar af. Dit is dankzij de grote bestedingen van de provincies Groningen en Friesland en het gelijktijdige lage niveau in Noord- en Zuid-Holland. Deze tijdelijke differentiatie is op grond van de grafieken visueel te constateren en wordt door een variantieanalyse ondersteund.<sup>28</sup>

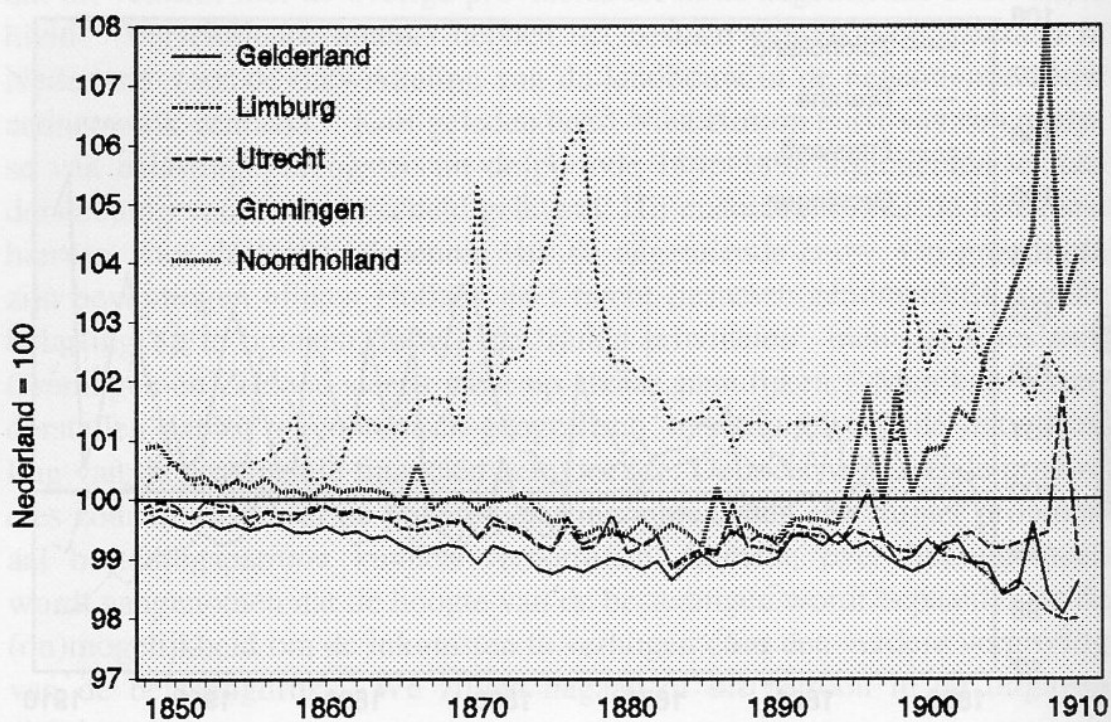


<sup>28</sup> Voor elk jaar werden de standaardafwijkingen berekend tussen de procentuele aandelen van de elf provincies in de totale provinciale middelen. De ontwikkeling van deze waarden is zodanig dat er sprake is van een -tijdelijke- toename van ongelijkheid tussen 1870 en 1884.

Grafiek 6. Indexcijfers uitgaven provincies 1848-1910. Uitgaven per hectare



Grafiek 7. Indexcijfers uitgaven provincies 1848-1910. Uitgaven per hectare



Twee provincies gaven de gehele periode per inwoner meer uit dan de andere



provincies. Dit waren Friesland en Groningen. Hier bereikten de uitgaven in de periode 1868-1888 pieken van boven de vijf à zes gulden per inwoner per jaar. In absolute bedragen lagen de bestedingen in deze provincies in 1868 op respectievelijk 450 en 750 duizend gulden en in 1877 en 1881 bereikten deze provincies pieken van 1,8 en 1,6 miljoen gulden. De provincies Zeeland, Drenthe, Overijssel en Noord-Brabant hadden ook een uitgavenniveau per inwoner dat eveneens vaak boven het Nederlands gemiddelde lag. Hier ontstonden echter niet zulke piekwaarden als in Groningen of Friesland. Vrijwel bij voortduring onder het gemiddelde peil lagen de per capita uitgaven van de provincies Zuid- en Noord-Holland, Gelderland, Utrecht en Limburg.

Zoals te verwachten correspondeert bovenstaand beeld niet geheel met de ontwikkeling van de uitgaven gerelateerd aan de oppervlakte van de provincies. Kijken we naar de ontwikkeling van de per hectare besteedde middelen (grafieken 5, 6 en 7), dan is er sprake van divergentie. Zichtbaar is dat de provincies Overijssel, Drenthe, Limburg, Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland na 1860 in toenemende mate onder het Nederlands gemiddelde daalden. Dit Nederlandse gemiddelde werd omhoog gedrukt door de uitgaven in de provincies Groningen, Friesland, Zuid- en Noord-Holland. Ook boven het Nederlands gemiddelde lagen de jaarlijkse provinciale uitgaven per hectare in Zeeland. Het verschil in uitkomsten van beide benaderingswijzen wordt verklaard door de bevolkingsontwikkeling. De toename van de bevolkingsdichtheid nivelleerde vooral de uitgavengroei in Zuid- en Noord-Holland, terwijl de relatief geringe bevolkingsdichtheden in Drenthe, Overijssel en Noord-Brabant een omgekeerd effect hadden. Voor de overige provincies leidt vergelijking van beide benaderingen niet tot zulke grote verschillen.

Concluderend kunnen we vaststellen dat de totale provinciale uitgaven in Nederland in de periode 1860-1887 en vooral 1895-1910 sterk zijn toegenomen. Ondanks deze toename bleven de provinciale bestedingen achter bij de groei in omvang van de gemeentelijke en Rijks financiën. Het accres van de totale provinciale uitgaven blijkt vooral te zijn veroorzaakt door een toename van de bestedingen in achtereenvolgens de provincie Groningen (1869-1880), Friesland (1880-1889), Zuid-Holland (1886-1899 en 1904-1910) en Noord-Holland (1903-1910). Uitgedrukt per hectare waren alleen de uitgaven van deze provincies beduidend hoger dan die in Nederland gemiddeld. Het waren deze vier die de divergentie in het uitgavenpatroon van de gezamenlijke provincies veroorzaakten. De ontwikkeling van financiën van de overige zeven provincies vertoonde meer onderlinge overeenkomst. Het door verschillende auteurs geconstateerde en recent door Bos genuanceerde verschil tussen de provincies komt niet naar voren in de ontwikkeling van

provinciale uitgaven. Immers de afzonderlijke "zeeprovincies" vertoonden niet elk structureel een hoger uitgavenniveau, maar vier elkaar in de tijd op volgende "zeeprovincies" zijn verantwoordelijk voor het totaalbeeld. Het door Bos, in navolging van Jan de Vries als maritiem beschouwde Utrecht, past voor wat betreft de provinciale middelen niet in deze groep.

### **Ontwikkeling van de hoofdposten 1848-1866 en 1900-1911**

Door het vergelijken van de inkomsten en uitgaven op hoofdposten kunnen we voor de periode 1848-1866 en 1900-1911 een nadere karakterisering geven van de ontwikkeling van de provincies en nagaan of dit de verschillen tussen de provincies verder kan verhelderen.<sup>29</sup> De Groninger ontwikkeling zal hiertegen straks worden afgezet.

De financiële toe- en afname van de hoofdposten wordt duidelijk beschreven door de procentuele verdeling van de inkomsten en uitgaven. De belangrijkste inkomstenbron werd gevormd door de som van de verschillende opcenten op de Rijksbelastingen, andere voorname bronnen waren de leningen en de bijdragen van het Rijk (grafiek 8). De opcenten konden worden geheven op de grondbelasting en personele middelen en na 1905 ook op de vermogens- en bedrijfsbelasting.<sup>30</sup> Van 1821 tot 1850 bedroeg het maximale aantal opcenten zes, nadien 50. Dat wil zeggen dat de door het Rijk geïncasseerde hoofdsom met maximaal 6% en later met 50% kon worden verhoogd ten bate van de provincie. Het feitelijke aantal opcenten over deze belastingen was lager en wisselde sterk tussen de provincies, maar steeg na 1850 overal (zie tabel 3). De opcenten die vóór 1900 werden geheven in de provincies Noord-Brabant, Friesland, Groningen, Drenthe en Limburg, waren hoger dan voor de elf provincies gemiddeld. Voor wat betreft de eerste vier provincies correspondeert dit met een relatief hoger per capita uitgavenniveau. Daartegenover staan het geringe aantal opcenten in de provincies Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Overijssel en Zeeland. Voor, opnieuw, de eerste vier provincies correspondeert dit met een beperkt per capita uitgavenniveau. De provincies Overijssel en Zeeland combineerden een beperkt aantal opcenten met een relatief hoog per capita uitgavenniveau, terwijl in Limburg en Drenthe een groot aantal opcenten werd gecombineerd met een relatief laag bestedingsniveau. Na 1900 zijn alleen de opcenten in Noord- en Zuid-Holland,

---

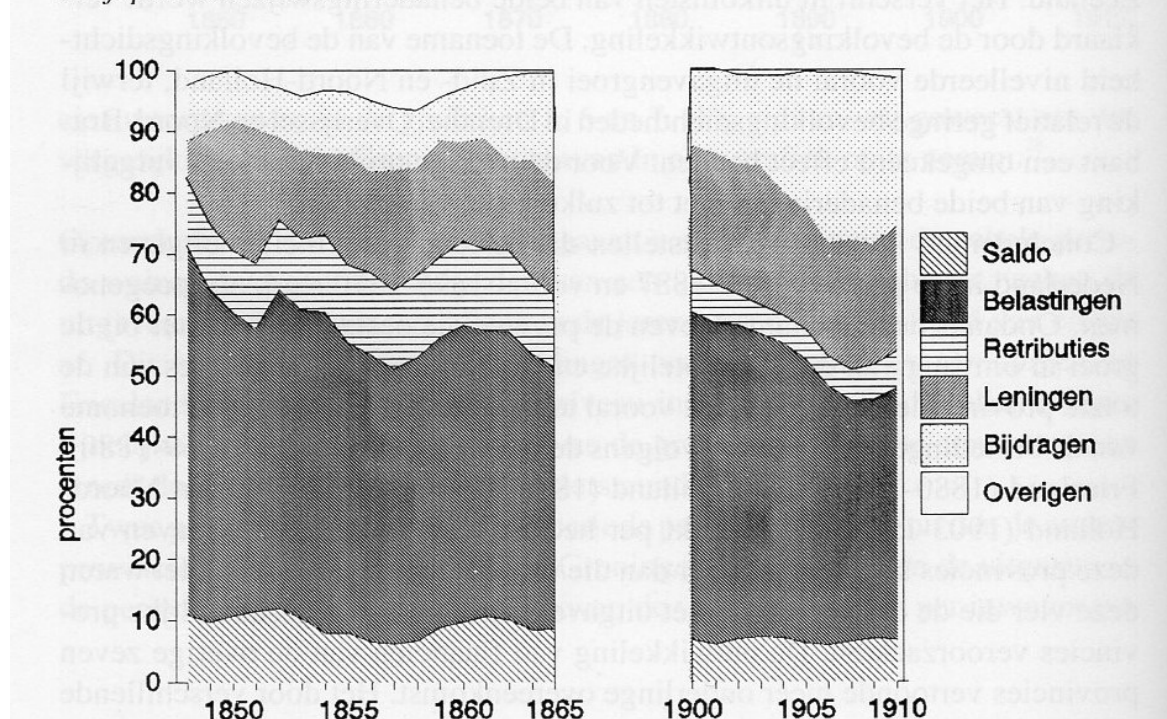
<sup>29</sup> Helaas zal door het gebruik dat we hier maken van gepubliceerd bronnenmateriaal de beschouwing tot deze twee korte perioden beperkt moeten blijven.

<sup>30</sup> De provincie Groningen maakte als eerste direct van deze mogelijkheid gebruik, in 1910 gevolgd door Overijssel.



Overijssel, Gelderland en Utrecht lager dan landelijke gemiddeld.

Grafiek 8. Bestanddelen inkomsten 11 provincies 1848-1910. Procentuele verdeling hoofdposten totale inkomsten



De hoogte van de opcenten zegt nog niet veel over de opbrengst van deze belastingen. De waarde van de opcenten was niet in elke provincie aan elkaar gelijk. Dit is een gevolg van twee factoren. Per provincie verschilde de totale waarde van de belastbare objecten en de op te brengen hoofdsom per provincie varieerde op grond van het quoteringsstelsel.<sup>31</sup> We kunnen de jaarlijkse opbrengsten van de verschillende provincies over de perioden 1846-1866 en 1900-1910 met elkaar vergelijken, op grond van de totale (nominale) opbrengst en de opbrengst per inwoner. De totale opbrengsten van de opcenten op de drie Rijksbelastingen waren in Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Friesland en Groningen hoger dan in de overige provincies. Op een per capita basis wordt dit wederom genuanceerd. Per hoofd van de bevolking lagen de opbrengsten alleen in de provincies Groningen en Friesland en in de periode 1900-1910 ook in Zeeland hoger dan elders (grafiek 11).

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Joh. De Vries, 'Het censuskiesrecht en de welvaart in Nederland 1850-1917', *Economisch en Sociaal Historisch Jaarboek* 34 (1971) 178-231, met name 194-197 en Bos, 'Belastingen als bron', 81-84.

Tabel 3. *De ontwikkeling van het aantal provinciale opcenten. De gemiddelden per belasting categorie in respectievelijk de perioden 1851-55, 1861-1865 en 1901-1905*

| provincie           | ongebouwde grond |      |      | gebouwde grond |      |      | personeel |      |      |
|---------------------|------------------|------|------|----------------|------|------|-----------|------|------|
|                     | 1853             | 1863 | 1903 | 1853           | 1863 | 1903 | 1853      | 1863 | 1903 |
| Noord-Brabant       | 7,5              | 14,9 | 22,0 | 7,5            | 14,9 | 24,0 | 9,0       | 13,6 | 19,0 |
| Gelderland          | 4,5              | 4,4  | 7,0  | 4,5            | 4,5  | 5,0  | 6,0       | 5,2  | 9,0  |
| Zuid-Holland        | 4,5              | 4,2  | 11,0 | 4,5            | 4,2  | 11,0 | 6,0       | 3,7  | 8,0  |
| Noord-Holland       | 6,7              | 6,4  | 8,6  | 6,7            | 6,5  | 8,6  | 8,4       | 6,0  | 6,8  |
| Zeeland             | 6,3              | 6,4  | 28,0 | 6,3            | 6,5  | 36,0 | 6,6       | 5,8  | 21,0 |
| Utrecht             | 5,4              | 7,0  | 8,8  | 5,4            | 7,0  | 8,8  | 6,6       | 6,5  | 8,8  |
| Friesland           | 6,1              | 17,0 | 30,0 | 9,3            | 17,0 | 30,0 | 7,5       | 13,5 | 21,7 |
| Overijssel          | 4,5              | 5,2  | 14,2 | 4,5            | 5,2  | 14,2 | 6,0       | 7,2  | 14,2 |
| Groningen           | 15,1             | 18,0 | 34,2 | 15,3           | 18,0 | 34,2 | 11,0      | 13,0 | 40,7 |
| Drenthe             | 6,5              | 17,9 | 34,0 | 6,5            | 17,9 | 34,0 | 8,0       | 9,6  | 21,0 |
| Limburg             | 10,0             | 16,0 | 17,0 | 10,0           | 16,0 | 20,5 | 11,0      | 13,0 | 15,0 |
| gemiddeld Nederland | 7,0              | 10,7 | 19,5 | 7,3            | 10,7 | 20,5 | 7,8       | 8,8  | 16,8 |

bron: zie noot 11 en 12.

De opbrengsten van alléén de provinciale opcenten in Nederland bewogen zich in de periode 1848-1870 tussen de dertig en veertig cent en stegen in 1880 tot ruim zestig cent en tussen 1900-1910 van zestig naar tachtig cent per hoofd van de bevolking. Per capita was het gewicht van deze opcenten gering vergeleken met die van de totale belastingdruk. De opbrengsten van de Rijks, provinciale en gemeentelijke belastingen tezamen bedroegen, volgens Teijl, in 1850 f 20,98 en in 1910 f 32,91 per hoofd van de bevolking.<sup>32</sup>

Het aandeel van de opbrengsten van de provinciale opcenten in de totale inkomsten bedroeg in de door ons beschouwde twee periodes ongeveer 50%. In de jaren 1848-1866 is een trage daling zichtbaar in het aandeel van de belastingopbrengsten van ruim 60% naar circa 40%. Bij aanvang van de tweede periode was het aandeel weer toegenomen tot boven de 50%, maar daalde daarna opnieuw naar de 40%.

Uitgedrukt als aandeel van de totale inkomsten van de provincies vormden de leningen tot 1905 de tweede bron van inkomsten. Dit aandeel steeg van enkele procenten rond 1850 tot ruim 20% in 1905. De leningen waren een flexibele vorm van inkomsten, fluctueerden sterk van jaar tot jaar en tussen de provincies. Ze waren in alle gevallen direct verbonden aan een bepaalde besteding. C.C. Geertsema wijst in dit verband op het principe

<sup>32</sup> J. Teijl, 'Nationaal inkomen van Nederland in de periode 1850-1900. Tasten en testen', *Economisch en Sociaal Historisch Jaarboek* 34 (1971) 250-251.

dat "voor zoogenaamde buitengewone uitgaven moet worden geleend en dat ook het nageslacht zijn deel moet betalen in de werken waarvan het genot zal hebben".<sup>33</sup> De leningen zijn daardoor een handige bron om de grote provinciale projecten te traceren.

De mate waarin de lopende leningen in latere jaren nog op de begrotingen drukten, verschilde sterk per provincie. De provincies leenden niet tegen gelijke voorwaarden, zodat grote verschillen zijn ontstaan in de mate waarin werd afgelost. De rentedalingen in de jaren 1878-1890 verschaften de provincies de gelegenheid tot het omzetten van leningen met een hoge rente naar leningen met een lagere rentelast. Desondanks bedroegen in zowel de periode 1848-1866 als tussen 1900-1911 de uitgaven voor rente en aflossingen doorgaans tussen de 15-20% van de totale uitgaven.

De bijdragen van het Rijk, de gemeenten en andere corporaties, zoals de waterschappen, namen na 1860 en meer beduidend na 1904 in belang toe. Omstreeks 1860 werd het Rijk in toenemende mate medefinancier van grote provinciale infrastructurele werken. Twee voorbeelden hiervan zijn de dijkverbeteringen in Friesland en het Eemskanaal in Groningen. Na 1904 werd de Rijksbijdrage systematisch verhoogd, aangezien de provincies nu ook de bezoldiging op zich namen van ambtenaren, die tot dat moment voor rekening van het Rijk waren gekomen.

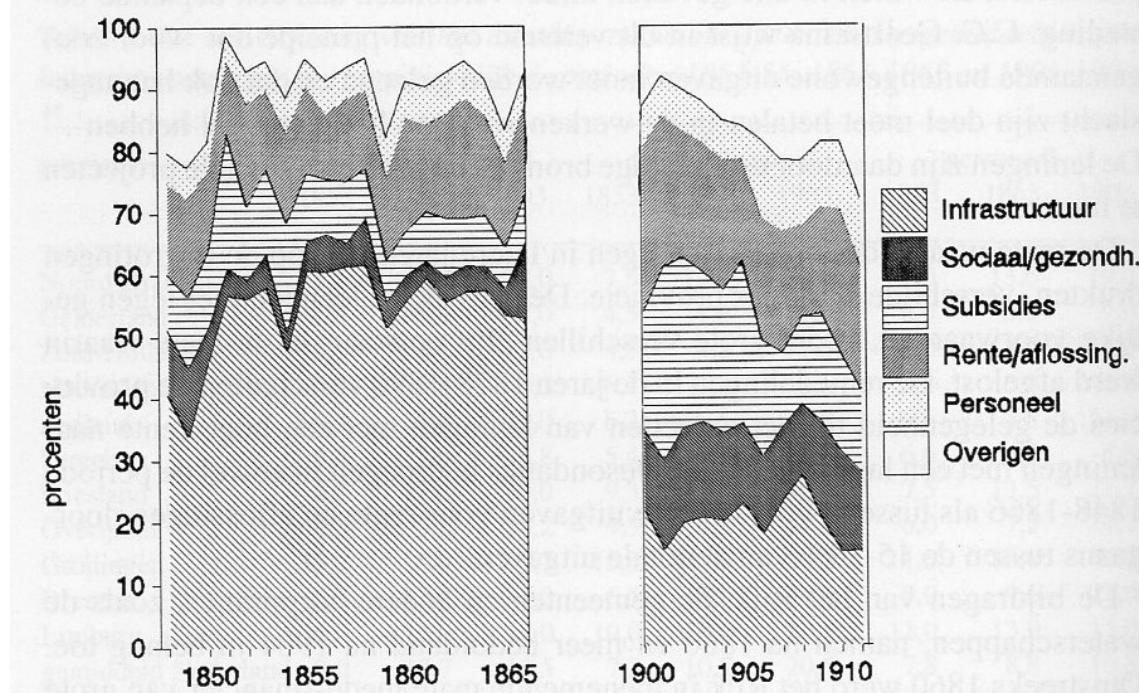
Retributies en heffingen voor gebruik van openbare wegen, werken en inrichtingen, tolgeden en opbrengsten uit eigendommen van de provincies vormden in de periode 1848-1866 ruim 10% van de totale inkomsten. In de negentiende eeuw beschouwden men de retributies vaak ook als een belasting, aangezien de opbrengsten niet voor het onderhoud van bijvoorbeeld een weg bleven gereserveerd.<sup>34</sup> Na 1900 slonk het aandeel van deze hoofdpot tot slechts enkele procenten, voornamelijk bestaande uit opbrengsten van verhuur van eigendommen. Deze vermindering van inkomsten was het gevolg van het langzaam afbouwen van de water- en wegtollen na 1880.

---

<sup>33</sup> Geertsema, *Provinciale financiën*, 48.

<sup>34</sup> Bastert, *De provincie in Nederland*, 55-73.

Grafiek 9. Bestanddelen inkomsten 11 provincies 1848-1910. Procentuele verdeling hoofdposten totale inkomsten



Tot in het begin van onze periode hieven de provincies Friesland, Overijssel en Drenthe ook opcenten op de accijnzen op gedistilleerd (tot 1856) en op wijn (tot 1852) en een belasting op de waarde van het rundvee (tot 1855 in Friesland). Het was de provincies volgens de provinciale wet van 1850 toegestaan eigen belastingen te heffen, onder de goedkeuring van het Rijk. In de Groninger Provinciale Staten werd tussen 1867 en 1875 een hevige discussie gevoerd over wenselijkheid en mogelijkheid tot het heffen van een provinciale inkomstenbelasting. Het kwam echter tot niets anders dan het maximaliseren van de opcenten.<sup>35</sup> Tot 1905 hieven alleen de provincies Noord-Brabant en Limburg een provinciale belasting, op respectievelijk paarden en honden. Overige inkomsten werden incidenteel gevonden door verkoop van eigendommen, renten op kapitaal en andere "toevallige baten". Deze inkomsten bedroegen nooit meer dan enkele procenten van de totale inkomsten.

Een soortgelijke karakterisering kunnen we maken voor de hoofdposten van de uitgaven van de provincies gezamenlijk (grafiek 9). Uit de procentuele verdeling van de uitgaven blijkt in de periode 1850-1866 één post dominant. Ruim 50% van de uitgaven werd besteed aan infrastructurele werken. Na 1900 lag het percentage infrastructuur op

<sup>35</sup> *Verzameling van stukken, betreffende de invoering van een provincialen hoofdelijke omslag in de provincie Groningen van 1868-1875* (Groningen, 1876).

circa 20%. In absolute waarden bleven de totale infrastructurele uitgaven min of meer gelijk rond 1,2 à 1,4 miljoen gulden per jaar in de jaren 1860-1866 en 1900-1911. De verschuiving is dus vooral relatief en het gevolg van een grotere differentiatie in de uitgaven. De andere hoofdposten blijken in absolute zin beduidend te zijn toegenomen. Alleen voor de provincie Groningen kunnen we deze verandering in het bestedingspatroon in de volgende paragraaf preciezer dateren.

Na 1900 blijken de uitgaven voor subsidies aan "gemeenten, gestichten en instellingen van allerlei aard" de grootste hoofdpost te zijn geworden, met een stijging van 15-20% ten opzichte van de periode 1848-1866. Deze toename was het grootst in Noord-Holland. Het betreft hier echter een zeer hybride categorie uitgaven, waarover we alleen in het geval van Groningen specifieker kunnen zijn. Ook de uitgaven van de provincies voor sociale zaken en gezondheidszorg namen tussen 1866 en 1900 met 10-15% toe. Groningen, Drenthe, Gelderland en Zuid-Holland droegen hieraan bij. Een voornaam onderdeel van deze post na 1900 vormden de gestegen kosten van verpleging van (behoefte) krankzinnigen. Opmerkelijk is ook de toename van de overige uitgaven na 1900. In het CBS-overzicht waren deze opgenomen als "Uitgaven niet tot de voorgaande behorende", voor de provincie Groningen kunnen we straks een voorbeeld geven. Een belangrijke toename van 15%-20%, had plaats in de uitgaven aan rente op en aflossingen van leningen. Waren het vóór 1865 vooral Friesland en Overijssel die een hoge schuldenlast droegen, na 1900 hadden zich Groningen en Noord- en Zuid-Holland aan de kop geplaatst. Hun schuld omvatte eind 1910 respectievelijk 21,4%, 18,8% en 23,7% van de totale provinciale schuld in Nederland van 25,3 miljoen gulden.<sup>36</sup> De uitgaven voor personeelskosten bedroegen enkele procenten. De toename van de kosten van salarissen en lonen na 1905 bleef relatief bescheiden. Deze stijging was een laat gevolg van de grondwetswijziging van 1887 die, dat jaar bij zijn uitvoering, leidde tot het opvoeren van alle salariskosten op de provinciale begroting en niet meer voor een deel op de Rijksbegroting. Een verhoging van de Rijksbijdrage aan de provincie stond hier tegenover.

Ontwikkeling van en onderhoud aan de infrastructuur waren dus de kostbaarste provinciale taken in de eerste periode. Onder infrastructuur in de negentiende eeuw groeperen wij de aanleg van en onderhoud aan zeeweringen, waterwegen, dijken en wegen over land. In de jaren tussen 1848 en 1866 besteedden vier provincies het meest hieraan. Deze provincies: Noord-Brabant, Groningen, Friesland en Zuid-Holland, gaven vrijwel jaarlijks honderdduizend gulden of meer uit aan de aanleg en het onderhoud van land- en

---

<sup>36</sup> *Statistiek der gemeentelijke en provinciale financiën, 1910.*

waterwegen. In enkele jaren liep dit op tot een veelvoud. In Noord-Brabant waren deze uitgaven elk jaar voor bijna 100% bestemd voor landwegen. De provincie verschaftte voornamelijk subsidies aan de gemeenten voor de aanleg van intercommunale verbindingen. In Groningen werd in deze periode jaarlijks minimaal 66 duizend gulden (circa 50% van de infrastructurele uitgaven) aan landwegen besteed. Na 1860 namen de rivier- en kanaalwerken in belang toe. In Friesland werd omstreeks 1850 relatief veel geld besteed aan de kustverdediging (40-80%). Dit waren subsidies aan de zeewerende waterschappen. Na 1860 vond een belangrijke toename van investeringen in de landwegen plaats, terwijl vanaf 1877 de verbetering van de dijken weer grootschaliger werd aangepakt en de subsidies aanmerkelijk werden verhoogd.<sup>37</sup> In Zuid-Holland besteedde men jaarlijks een kwart aan de landwegen, een wisselend bedrag van circa 50% aan kustverdediging en 30% aan rivier- en kanaalwerken. Dit laatste bedrag nam na 1855 beduidend af, tot het opnieuw opliep tot ruim 90% van deze categorie uitgaven, respectievelijk 574 en 463 duizend gulden in 1865 en 1866, besteed aan polderprojecten bij Leiden en Rotterdam.

De uitgaven voor infrastructuur van de overige provincies bedroegen over het algemeen minder dan honderdduizend gulden per jaar. Verschillende provinciale besturen besteedden het grootste deel van deze middelen in één bepaalde richting. In Limburg was dit voor 100% aan landwegen, in Zeeland voor 80-90% aan kustverdediging, in Gelderland voor 80-90% aan landwegen, in Utrecht voor 50-90% aan landwegen en in Drenthe en Overijssel voor 50-90% aan rivier- en kanaalwerken. In Gelderland, Utrecht en Drenthe werd enkele jaren op incidentele basis grote sommen aan andere projecten besteed. In Overijssel vond na 1860 een trendmatige toename van investeringen in landwegen plaats. In Noord-Holland was de besteding meer gespreid. Hier werd doorgaans 25% bestemd voor de landwegen, 40-60% aan de kustverdediging en de rest aan de rivier- en kanaalwerken. Over de periode na 1900 vermelden de CBS-overzichten van provinciale uitgaven helaas alleen een post "Aanleg en onderhoud van provinciale werken".

Tot slot kunnen we nagaan in hoeverre de provincies nu in staat waren alle kosten uit de gewone inkomsten te dekken. Gemiddeld 57% van de uitgaven in de periode 1848-1866 werd gedekt door opbrengsten van de opcenten op de Rijksbelastingen. De opbrengsten van de retributies en heffingen verhoogden de dekking uit eigen provinciale middelen met gemiddeld zo'n 10%. In de periode 1900-1911 was dit niet veel anders, enkel daalde de bijdrage van de heffingen met ruim de helft. In beide perioden werd minstens 30% van de jaarlijkse uitgaven bekostigd door bijdragen van het Rijk en andere corporaties

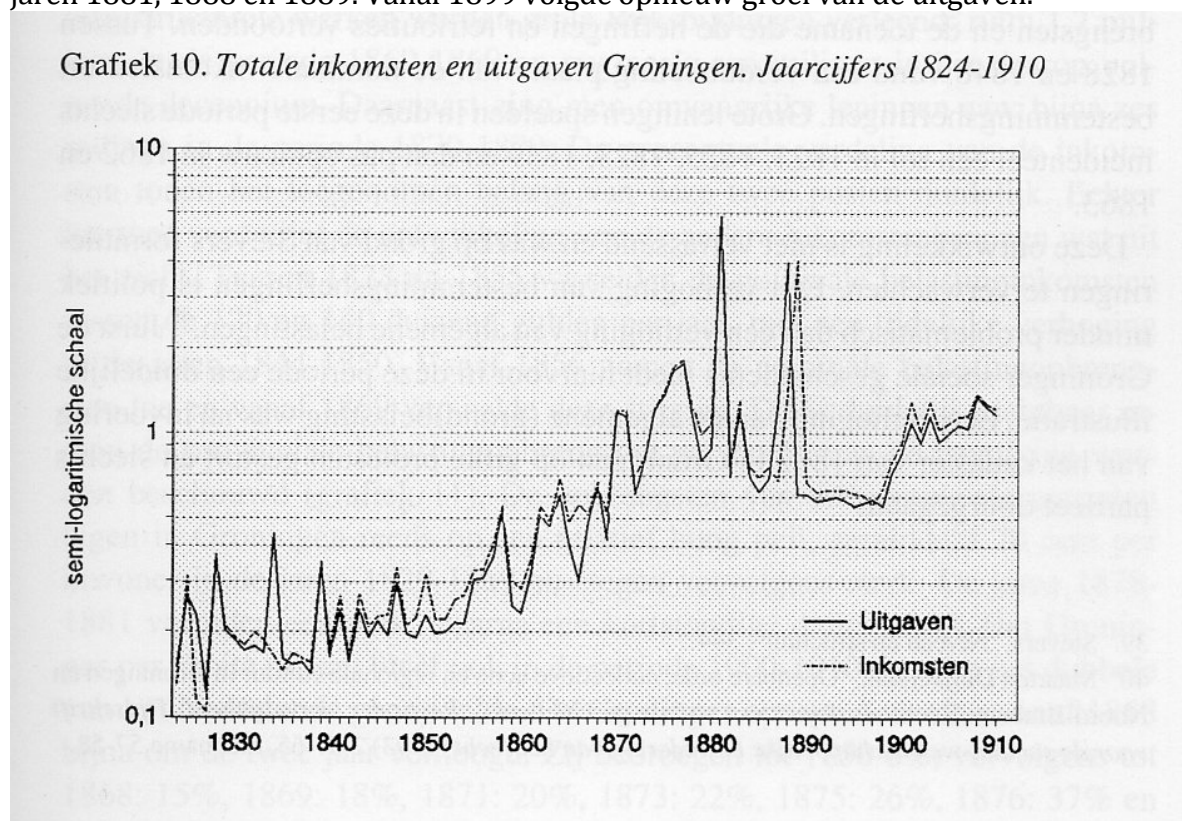
---

<sup>37</sup> W. Jaarsma, *De Friesche Zeeweringen van 1825 tot 1925. Honderd jaren uit de geschiedenis van de zeedefensie in de provincie Friesland* (Leeuwarden, 1933) 54-83 en 198-284.

èn vooral door leningen, zoals we zagen.

### De provinciale financiën van Groningen 1824-1910

Een nadere beschouwing van de provinciale financiën in de provincie Groningen kan meer duidelijkheid verschaffen over de vraag hoe een provinciaal bestuur tot prioriteiten en beleidskeuzes kwam bij de besteding van haar middelen. De ontwikkeling van de totale inkomsten en uitgaven van de provincie Groningen was de eerste 30 jaar na 1824 betrekkelijk stabiel (grafiek 10). Tussen 1855 en 1860 zette een stijging in die een piek bereikte in de jaren 1875-1877 en opnieuw, maar nu door drie conversieleningen in de jaren 1881, 1888 en 1889. Vanaf 1899 volgde opnieuw groei van de uitgaven.



Aangezien de conversieleningen zo'n sterke indruk maken in het totaal van de inkomsten en uitgaven is het goed de uitgaven ook zonder deze schuldsanering te bezien. Dan komen alleen de jaren 1870-1880 als een zeer bijzondere periode naar voren. Dit blijft het geval indien we de uitgaven per hoofd van de bevolking of per hectare beschouwen. Duidelijk lagen de Groninger uitgaven op een relatief hoog niveau en vond de groei vroeg plaats. Ook na de uitgavenpiek van de jaren 1870 bleven de Groninger uitgaven per hoofd van de

bevolking en per hectare boven het Nederlands gemiddelde uitgavenpeil. De groeivoet tussen 1860 en 1887 en die tussen 1895 en 1909 bedroegen respectievelijk 4,0% en 5,5% en waren daarmee iets lager dan die cijfers voor de elf provincies gezamenlijk.

### **De Groninger inkomsten 1824-1910**

De ontwikkeling van de inkomsten van de provincie Groningen laat zich in drie perioden beschouwen: 1824-1860, 1860-1880 en 1880-1910. De twee decennia tussen 1860 en 1880 zijn als een "entre acte" te zien. We zullen deze perioden hier bespreken.

Na een aanloopperiode van enkele jaren, waarin leningen een belangrijke rol speelden, blijken de provinciale financiën in 1829 gevestigd (tabel 4). De belastingopbrengsten vormden vanaf 1828 ruim 60% van de totale inkomsten. In de provincie Groningen bestond in de periode 1824-1850 een groot deel hiervan uit buitengewone opcenten. Gemiddeld werd naast elke gewone opcent anderhalve buitengewone opcent geheven. In de periode 1829-1835 zelfs twee buitengewone opcenten. Men hief deze extra opcenten in die delen van de provincie waar het gewestelijk bestuur actief was in bij voorbeeld de verbetering van wegen. De eerste decennia speelde dit profijtbeginsel een belangrijke rol, zoals ook blijkt uit het langzaam afnemende aandeel belastingopbrengsten en de toename die de heffingen en retributies vertoonden. Tussen 1828 en 1848 vond een verdubbeling plaats van de nominale inkomsten uit bestemmingsheffingen. Grote leningen speelden in deze eerste periode slechts incidenteel een rol in 1823, 1825, 1828, 1839 en dan pas opnieuw in 1862 en 1863.

Deze ontwikkeling is niet verrassend en was op grond van Stevers formuleringen te verwachten. Een verhoging van bestemmingsheffingen is politiek minder problematisch dan een verhoging van algemene belastingen.<sup>38</sup> Juist de Groninger sociale geschiedenis biedt hiervoor in deze periode een duidelijke illustratie. Een verhoging van de algemene (grond)belasting was na invoering van het kadaster van 1832 in Groningen op grote protesten gestuit en slechts partieel doorgegaan.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Stevers, 'Niveau en structuur', 344.

<sup>39</sup> Maarten Duijvendak, 'Openbare orde, collectieve actie en regionale cultuur in Groningen en Noordbrabant. Recht als object van sociale geschiedenis', *Recht der werkelijkheid. Tijdschrift voor de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht* (1993) 2 51-65, met name 57-58.



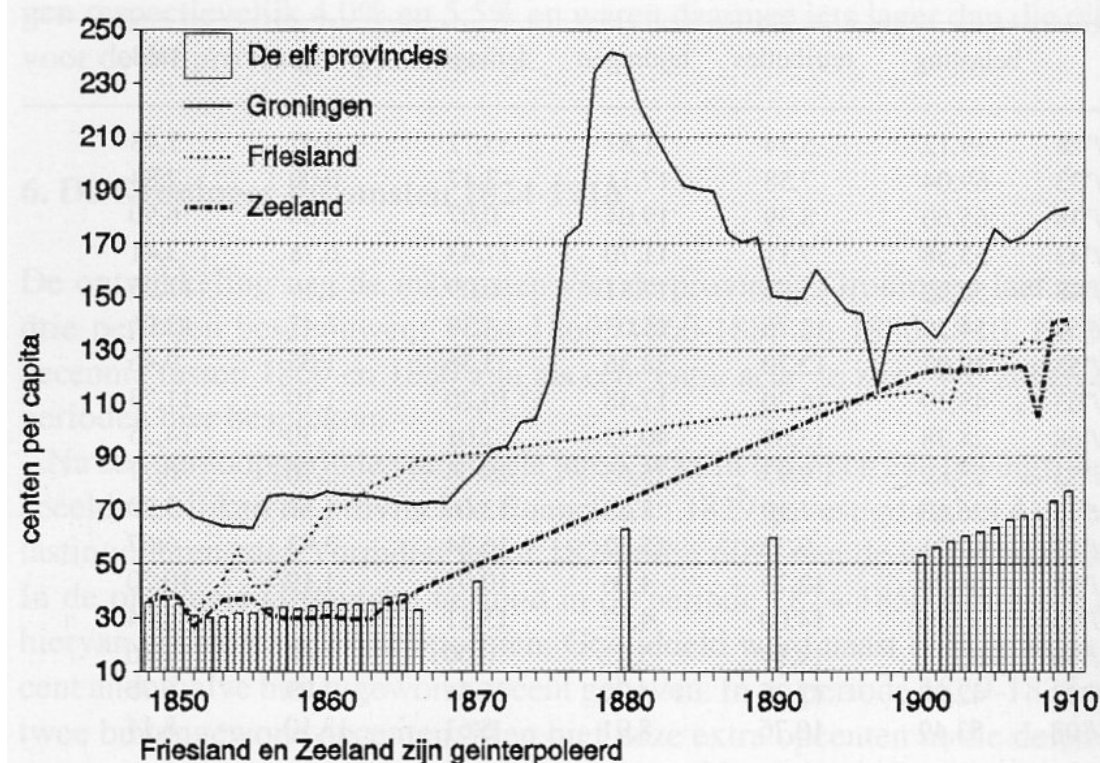
Tabel 4. Procentuele verdeling van de inkomsten van de provincie Groningen in de periode 1824-1908. vijfjaarlijkse gemiddelden.

| jaar     | belasting retrib. bijdr |       |       | leningen | overig | saldo |
|----------|-------------------------|-------|-------|----------|--------|-------|
| 1824/'28 | 39,12                   | 5,74  | 11,87 | 35,72    | 0,07   | 7,48  |
| 1829/'33 | 69,04                   | 7,58  | 17,11 | 3,42     | 0,00   | 2,84  |
| 1834/'38 | 65,60                   | 8,39  | 19,04 | 0,07     | 0,00   | 6,90  |
| 1839/'43 | 53,58                   | 7,11  | 11,70 | 17,43    | 6,78   | 3,41  |
| 1844/'48 | 58,32                   | 11,45 | 17,81 | 0,09     | 1,10   | 11,23 |
| 1849/'54 | 54,39                   | 12,76 | 15,03 | 4,30     | 1,47   | 12,06 |
| 1854/'58 | 39,87                   | 12,70 | 33,36 | 3,56     | 1,05   | 9,46  |
| 1859/'63 | 43,19                   | 16,30 | 17,48 | 10,20    | 1,10   | 11,73 |
| 1864/'68 | 28,78                   | 13,03 | 40,53 | 2,01     | 1,30   | 14,35 |
| 1869/'73 | 25,82                   | 9,93  | 25,65 | 29,08    | 2,76   | 6,77  |
| 1874/'78 | 26,63                   | 7,10  | 8,28  | 53,60    | 1,19   | 3,20  |
| 1879/'83 | 47,91                   | 9,32  | 15,82 | 16,34    | 3,93   | 6,67  |
| 1884/'88 | 61,79                   | 12,75 | 4,06  | 10,01    | 1,19   | 10,20 |
| 1889/'93 | 57,16                   | 14,00 | 4,42  | 15,11    | 0,88   | 8,44  |
| 1894/'98 | 66,11                   | 19,19 | 5,72  | 0,00     | 1,82   | 7,16  |
| 1899/'03 | 42,29                   | 12,35 | 4,00  | 26,61    | 7,99   | 6,76  |
| 1904/'08 | 53,49                   | 10,76 | 8,91  | 5,61     | 13,10  | 8,14  |

Omstreeks 1860 trad een verandering in de verdeling tussen de inkomstenbronnen op (tabel 4). Voor de hierna te bespreken plannen ten aanzien van infrastructurele werken werden grote Rijksbijdragen verleend: ruim 1,2 miljoen in de periode 1860-1869 en nogmaals een miljoen in het daarop volgende decennium. Daarnaast ging men omvangrijke leningen aan: bijna zes miljoen in de periode 1870-1879. De procentuele verdeling van de inkomsten tonen het toegenomen belang van deze twee posten duidelijk. Echter hiermee verdwijnt de ontwikkeling van de andere inkomstenbronnen wat uit het zicht. Tussen 1828 en 1855 wisselden de nominale belastinginkomsten tussen de 120 en 140 duizend gulden per jaar, met een tijdelijke verhoging in de jaren 1844-1850. Vanaf 1856 namen de nominale belastingopbrengsten toe en vanaf 1869 versnelde deze stijging. Dit is duidelijk zichtbaar indien de provinciale belastingopbrengsten per hoofd van de bevolking worden beschouwd (grafiek 11). De opbrengsten van de provinciale opcenten lagen in Groningen reeds op een relatief hoog peil, gemiddeld 70 cent per inwoner in de jaren 1829-1869 en stegen vervolgens sterk. De jaren 1878-1881 vormden een piek, waarna een kortstondige daling inzet. Het Groninger per capita niveau bleef ook in de periode 1900-1910 op ruim het dubbele van het Nederlands gemiddelde. De Groninger opcenten werden vanaf 1868 bijna om de twee jaar verhoogd. Zij

bedroegen tot 1850 6%, vervolgens tot 1868: 15%, 1869: 18%, 1871: 20%, 1873: 22%, 1875: 26%, 1876: 37% en tussen 1878 en 1880 bedroegen de opcenten in de provincie het wettelijke maximum van 50%. De daling daarna was uiteraard minder snel dan de voorgaande stijging, 1884: 40%, 1895: 30%.

Grafiek 11. *Per capita opbrengsten provinciale opcenten. Groningen, Friesland, Zeeland en de 11 provincies gemiddeld 1848-1910*



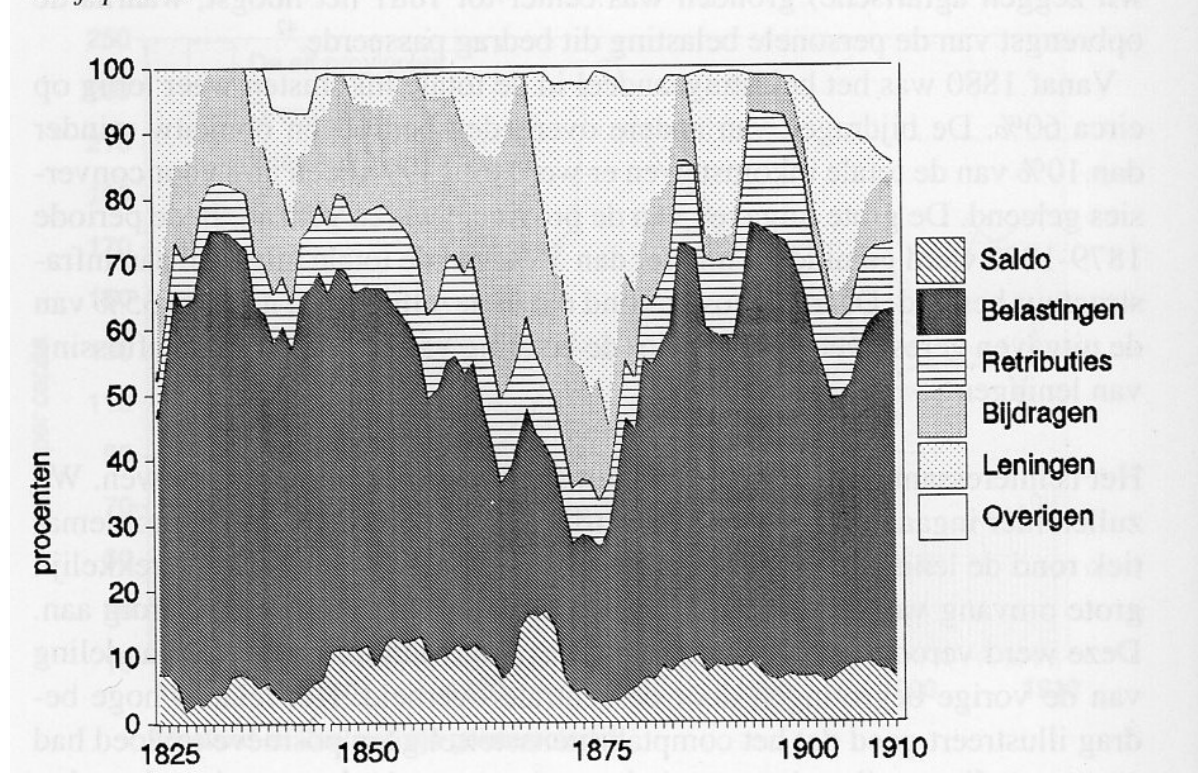
Opmerkelijk is dat bij de Groninger opcenten, anders dan in de meeste provincies, zelden onderscheid gemaakt werd tussen de verschillende soorten belasting. Het percentage van de hoofdsommen op de gebouwde, de ongebouwde gronden en die op de personele belasting waren in bijna alle jaren aan elkaar gelijk. Hierover vonden verschillende debatten in de Statenvergadering plaats. Was het immers niet zo dat de grondeigenaren het meest zouden profiteren van de verbeteringen in de infrastructuur, die tot uitdrukking kwam in een waardestijging van de grond? Zo'n verband bleek echter bij een provinciaal onderzoek empirisch niet vast te stellen. Integendeel, zo werd betoogd, ook handel en scheepvaart zouden onmiskenbaar van de verbeteringen profiteren. Als compromis besloot men de tarieven aan elkaar gelijk te stellen en te onderzoeken of een heffing naar inkomen niet méér billijk was.<sup>40</sup> Ogenscheinlijk werden de verschillende

<sup>40</sup> *Verzameling van stukken*, 9-13.

groepen inwoners zo even zwaar belast, maar de nominale opbrengst over de ongebouwde (dat wil zeggen agrarische) gronden was echter tot 1881 het hoogst, waarna de opbrengst van de personele belasting dit bedrag passeerde.<sup>41</sup>

Vanaf 1880 was het belastingaandeel in de totale inkomsten weer terug op circa 60%. De bijdragen van andere overheden bedroegen opnieuw minder dan 10% van de totale inkomsten en er werd tot 1899 alleen nog voor conversies geleend. De grote uitgaven van de provincie waren gedaan. In de periode 1879-1909 werd gemiddeld minder dan 35% van de totale uitgaven aan infrastructuur besteed. Daartegenover stond dat in dezelfde jaren nu ruim 35% van de uitgaven gereserveerd werd voor de betaling van renten op en de aflossing van leningen.

Grafiek 12. Bestanddelen inkomsten Groningen 1824-1910. Procentuele verdeling hoofdposten



Het is interessant ook de overige inkomstenbronnen kort te beschouwen. We zullen hier ingaan op het saldo, de retributies en de bijdragen. De problematiek rond de leningen vereist straks uitgebreide behandeling. De betrekkelijk grote omvang van de post saldo vorige diensten doet wat merkwaardig aan. Deze werd veroorzaakt door de soms zeer trage administratieve afhandeling van de vorige begrotingen door de centrale overheid. Het

<sup>41</sup> Nieuwenhuis, *Beknopt overzicht*, 23.

relatief hoge bedrag illustreert goed dat het comptabiliteitsstelsel geen positieve invloed had op een snelle goedkeuring van de begrotingen en de daaropvolgende terbeschikkingstelling van gelden uit de Rijks kas aan de provincie. In het algemeen duurde het zo'n twee à drie jaar voordat dit administratieve proces was doorlopen.<sup>42</sup> In feite is deze post een "stuwmeer" waarin gelden worden verantwoord die nog moeten worden uitgekeerd door de Rijksoverheid. Door deze gelden gedeeltelijk onder te brengen bij deze post kon de provincie er alvast over beschikken nog voordat de rekening van de provincie definitief werd vastgesteld en goedgekeurd. Voorafgaand aan de grote uitgaven van de jaren 1870 blijkt het stuwmeer aardig te zijn volgelopen en werd vervolgens dan ook geledigd (grafiek 12).

De post retributies was opgebouwd uit de weg- en watertollen en de havengelden. Globaal genomen waren de watertollen het belangrijkste, met 58 % van deze inkomsten over de gehele periode 1824-1910; gevolgd door de wegtollen met 39 % en ver daarachter de havengelden. De toegenomen verkeersintensiteit op de nieuwe en verbeterde wegen waren door een groot aantal tollers een aanzienlijke bron van inkomsten. In 1866 kwamen 49 nieuwe wegtollen in functie, naast de 24 uit 1851. Na 1880 verminderde het aantal (en de opbrengsten uit) de wegtollen weer. De watertollen vertoonden vooral na 1864 een stijgende opbrengst. Dit was eveneens het gevolg van een verbetering van de waterwegen in de provincie en met name die rond de stad Groningen.<sup>43</sup> De nominale opbrengsten van de retributies stegen van ruim 24 duizend gulden in 1848, naar 71 duizend in 1868 en honderdduizend in 1878. Maar hun procentuele aandeel in de totale inkomsten daalde na 1870 (tabel 4).

De post bijdragen is opgebouwd uit de diverse, geormerkte bijdragen van andere overheden in de kosten van het provinciaal bestuur. De aandelen hierin van het Rijk, gemeenten en enige waterschappen bedroegen respectievelijk 68%, 20% en 12% van de totale bijdragen over de periode 1824-1910. Naast de reeds genoemde incidentele grote bijdragen van het Rijk aan de kosten van kanalisatie, bestonden de overige Rijksbijdragen uit een aantal kleine, maar vaste deelnames van enkele duizenden guldens. Zo nam het Rijk deel in de kosten van de aanleg van nieuwe dijken aan de Dollard en tot 1876 het onderhoud van het eiland Rottum.

De bijdragen van de gemeenten bestonden uit een aantal vaste bedragen van enkele honderden guldens voor onderhoud van wegen binnen de betrokken gemeenten.

---

<sup>42</sup> Nieuwenhuis, *Beknopt overzicht*, 21.

<sup>43</sup> M. Clement, *Transport en economische ontwikkeling. Analyse van de modernisering van het transportsysteem in de provincie Groningen (1800-1914)* (Groningen, 1994) 53.

Van vergelijkbare aard zijn ook de bijdragen van waterschappen en soortgelijke corporaties. Dit waren in wezen vergoedingen aan de provincie voor het overnemen van onderhoudstaken of het verrichten van diensten. Voor het overige betreft het incidentele bijdragen van gemeenten aan de provincie ter verbetering van de wegen. Sinds 1850 vinden wij onder deze post ook de voorheen via de buitengewone opcenten geheven bijdragen van enkele gemeenten uit het Westerkwartier om aan de aflossingen en rentebetalingen van een lening uit 1823 tot aanleg van wegen en kanalen te voldoen.<sup>44</sup>

### De Groninger uitgaven 1824-1910

De uitgaven van de provincie Groningen waren divers. Echter het grootste deel van de uitgaven ging slechts naar een beperkt aantal posten. Wanneer we kijken naar de procentuele verdeling van de totale uitgaven dan blijkt tot 1878 de infrastructuur dominant (tabel 5). In dit opzicht wijkt de provincie niet af van het algemeen Nederlandse beeld. Na 1880 zijn het de renten en aflossingen die de grootste hoofdpoot van de uitgaven vormden (grafiek 13).

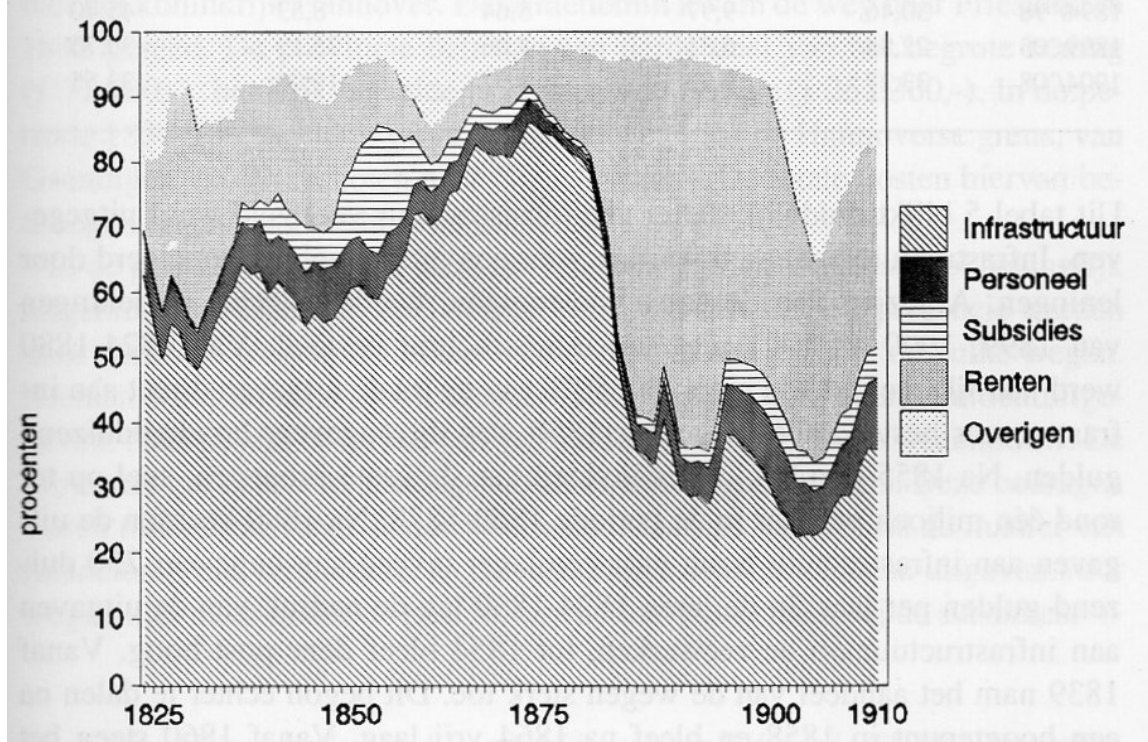
Tabel 5. Procentuele verdeling van de uitgaven van de provincie Groningen in de periode 1824-1910. Vijfjaarlijkse gemiddelden

| jaar     | infrastructuur | personeel | subsidie | overig | 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  |
| 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  |

<sup>44</sup> Koninklijk Besluit no. 141 van 12 juli 1824.

Uit tabel 5 blijkt duidelijk dat er aan infrastructuur veel geld werd uitgegeven. Infrastructurele werken werden voor een groot deel gefinancierd door leningen. Afgezien van de conversieleningen, werden slechts de leningen van 1899, 1900 en 1901 niet aan infrastructuur besteed. Van 1824-1880 werd jaarlijks gemiddeld meer dan 50% van de totale uitgaven direct aan infrastructuur besteed. Tot ongeveer 1850 was dit ongeveer honderdduizend gulden. Na 1855 liep het, onder invloed van de grote projecten, snel op tot rond één miljoen per jaar in de periode 1869-1878. Na 1880 keerden de uitgaven aan infrastructuur terug naar een lager niveau van ongeveer 250 duizend gulden per jaar. In de jaren 1824-1839 lag de nadruk van de uitgaven aan infrastructuur op de zeewerken, tot 1854 bleef deze post hoog. Vanaf 1839 nam het aandeel van de wegen sterk toe. Dit begon echter te dalen na een hoogtepunt in 1858 en bleef na 1864 vrij laag. Vanaf 1860 steeg het aandeel van de waterwerken explosief. Tot 1880 domineerden zij de uitgaven aan infrastructuur. We zullen de componenten waaruit de infrastructuur is opgebouwd per periode bespreken.

Grafiek 13. Bestanddelen uitgaven Groningen 1824-1910. Procentuele verdeling hoofdposten



Rond 1800 was er in Nederland 165 kilometer verharde weg, in 1814 was dit

ongeveer 500 kilometer, maar weinig daarvan lag in Groningen.<sup>45</sup> In Groningen werd in 1824 een begin gemaakt met de aanleg van straat- en grindwegen. Voor die tijd waren er wel enkele met puin verharde wegen die voortkwamen uit de lijn- en trekwegen langs de kanalen. Deze puinwegen waren van mindere kwaliteit, smaller en duurder in onderhoud dan de straat- en grindwegen. In 1824 hadden deze puinwegen een gezamenlijke lengte van 95 kilometer.<sup>46</sup> Vanaf 1824 ging men over tot de aanleg van betere wegen. We kunnen in de uitgaven aan de wegen vijf perioden onderscheiden. In de jaren tussen 1824 en 1838 bleven de uitgaven aan de wegen nog betrekkelijk bescheiden. Er werden voornamelijk werkzaamheden in het Westerkwartier uitgevoerd. Hiervoor werden leningen afgesloten die tot 1850 met behulp van buitengewone opcenten werden afgelost. De totale kosten van dit project bedroegen 80 duizend gulden. Daarnaast werd nog een bijdrage van 36 duizend gulden gegeven voor de aanleg van een gedeelte van de Rijksweg tussen Assen en Groningen.

In de jaren 1839-1842 vond een grote groei van de uitgaven plaats, veroorzaakt door de aanleg van de Friese Straatweg, die de stad Groningen met Friesland verbindt. De Friese kant van de weg was reeds in 1831 klaar. Groningen was zo laat met de aanleg, omdat ze meer heil zag in een goede verbinding met het koninkrijk Hannover. Desalniettemin kwam de weg naar Friesland in 1842 gereed. De provincie betaalde een derde deel van het begrote bedrag (f 77.600,-), het Rijk betaalde het resterende bedrag (f 252.300,-). In de periode 1839-1865 werd er gewerkt aan de weg naar de Hannoverse grens, van Groningen via Winschoten naar Nieuweschans. De totale kosten hiervan bedroegen ongeveer 140 duizend gulden.

In de periode 1854-1868 werd het intercommunale wegenstelsel belangrijk uitgebreid en verbeterd. Veel dorpen verspreid over de hele provincie werden door verharde wegen met elkaar verbonden, of aangesloten op zulke wegen. Hieraan werd door de provincie jaarlijks ongeveer 60 duizend gulden uitgegeven. Nadien was er sprake van verminderde activiteit in de wegebouw. De provincie gaf echter regelmatig subsidies aan wegebouwers. Deze bedragen waren minder omvangrijk dan voorheen. Maar het was vooral de manier van financieren die veranderde. In de rekeningen vinden we deze uitgaven voor wegen niet meer onder de post infrastructuur terug, maar bij de subsidies.

De werkzaamheden aan de waterwegen zijn in de rekeningen opgesplitst in

---

<sup>45</sup> A. van der Woud, *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848* (Amsterdam, 1987) 142.

<sup>46</sup> G.A. Venema, *Kunswegen in de provincie Groningen* (Groningen, 1861) 9.

rivierwerken, havenwerken, en kanaalwerken. Na 1877 verdween, met de afsluiting van het Reitdiep de enige rivier van Groningen, die vanaf dat moment dan ook onder kanaalwerken viel. Onderhoud van het Reitdiep was voornamelijk herstel van stormschade aan de monding bij Zoutkamp. Havenwerken bestonden vooral uit herstel van zulke stormschade aan de haven dáár en onderhoud van de provinciale havens bij de stad Groningen. Kanaalwerken omvatte aanleg, verbetering en onderhoud van de vele kanalen in de provincie.

Tot 1860 werd weinig activiteit op het gebied van de kanaalwerken ontplooid. Wel werden in het Westerkwartier vanaf 1824 zowel wegen als kanalen verbeterd. Maar na 1861 stegen de uitgaven aan waterwerken tot 1882 sterk. In een speciale Statenvergadering in 1856 was besloten dat de waterstaat drastisch aangepakt diende te worden. De volgende punten werden besloten en na enkele jaren van voorbereiding vanaf 1861 uitgevoerd:

- Het Reitdiep diende bij Zoutkamp afgesloten te worden.
- Er diende een scheepvaartkanaal gegraven te worden van Groningen naar de zee.
- De diverse waterwegen rond de stad Groningen dienden met elkaar verbonden te worden.
- Het Hoendiep diende ruimer gemaakt te worden.
- De vaarwegen van Groningen naar Winschoten en Statenzijl met enkele zijtakken dienden verbeterd.

Deze projectmatige aanpak betekende een wending in de Groninger provinciale financiën. Het illustreert enerzijds het provinciaal politieke karakter en de lange termijnen van voorbereiding en uitvoering, anderzijds het belang van de Rijks bijdragen in het geheel. Met name de aanleg van het scheepvaartkanaal naar de zee, het Eemskanaal, zou lang duren en veel geld opslokken, vijf miljoen gulden was de begroting, waarvan ruim 2,3 miljoen door subsidies van Rijk en waterschappen werd gedekt. In 1866 werd met het werk een aanvang gemaakt door een eerste sluis aan te leggen. Vier jaar later begon men met het kanaal zelf. Al snel ontstonden er diverse problemen die de kosten drastisch dreigden op te voeren: de ondergrond klonk sterk in en er traden grote verzakkingen op. Een in 1872 gevormde "enquettecommissie" stelde voor de aanleg van het kanaal te staken wegens de te hoge extra kosten. Een duurder alternatief was een bredere opzet van het kanaal, waardoor er meer grond voor de dijken beschikbaar kwam. De provincie heeft tot slot het kanaal op deze wijze laten afbouwen. In het totaal kostte het Eemskanaal de provincie 3,4 miljoen gulden.

Ironisch is, dat het kanaal bij de opening in 1876 eigenlijk te klein was voor de inmiddels gemoderniseerde scheepvaart. Zo ontwikkelde niet Groningen zich verder tot zeehaven, maar Delfzijl. Voor het Eemskanaal bleef een belangrijke rol bestaan in de afwatering van de provincie. Deze verliep voordien hoofdzakelijk via het Reitdiep, maar de



aanleg van het Eemskanaal betekende een aanzienlijke verbetering aangezien de gemiddelde ebstand in de Eems één meter lager was, dan in de monding van het Reitdiep.<sup>47</sup>

Onder de post zeeweringen vielen aanleg en onderhoud van de dijken langs de kust. Tot 1853 werd veel aan onderhoud voor de zeeweringen uitgegeven. Het ging hier vrijwel jaarlijks om herstel van stormschade. In 1825 veroorzaakte een storm de laatste grote overstromingen in Groningen. Door gebrek aan visie bleven structurele ingrepen aanvankelijk uit. Vanaf 1850 was er echter, naast herstel, ook aandacht voor verbetering van de dijken. Rond Delfzijl werd een eerste steenglooing aangelegd. De dijkelling aan de zee kant werd kleiner en de stenen bekleding verving de bescherming door houten palen. De rest van de eeuw bleef men bezig met de verbetering van de dijken.

Van de verdere uitgaven willen we de posten met personeelskosten, subsidies en overige kort bespreken (grafiek 13). De kosten voor renten en aflossingen komen bij de leningenproblematiek aan de orde. De rubriek met personeelskosten omvatte van 1824 tot 1905 de jaarwedden van de niet op de provinciale griffie werkzame ambtenaren en bedienden en hun reis- en verblijfskosten. De vergoedingen voor reis- en verblijf waren veelal bestemd voor ambtenaren die moesten reizen in verband met de verbetering van kanalen.<sup>48</sup> De kosten voor salarissen bedroegen in 1824 tienduizend, in 1876 24 duizend, waarna een stijging volgde tot 70 duizend gulden in 1904. In 1910 bedroeg deze post ruim 120 duizend gulden. In de periode na 1875 stegen de personeelskosten door een extra aantal mensen dat bij de waterstaat werkte in verband met de aanleg van onder meer het Eemskanaal. De stijging na 1905 is volledig het gevolg van het feit dat vanaf dat jaar ook de ambtenaren en bedienden van de griffie door de provincie betaald werden. Ook de leden van Gedeputeerde Staten ontvingen vanaf 1906 een toelage uit de provinciale kas.

De post subsidies werd gevormd door een groot aantal kleine componenten. De procentuele verdeling vertoont het geringe belang. Slechts enkele jaren waren uitschieters. De post omvatte zaken als: subsidies aan kerken, zorg aan behoeftige krankzinnigen, behandeling van armen met een besmettelijke ziekte, premies voor de Rijksstoeterijen, subsidie aan het onderwijs in de beeldende en nuttige kunsten, etc. Ook de posten overige en onvoorziene uitgaven vormen een verzameling die zeer veel kleinere elementen omvatte. Deze uitgaven bleven het grootste deel van de eeuw bescheiden. Alleen rond 1900 is een sterke stijging zichtbaar. Dit was het gevolg van de bouw van het "Algemeen

---

<sup>47</sup> A.A. Beekman, *Nederland als polderland. Beschrijving van den eigenaardigen toestand der belangrijkste helft van ons land* (Zutphen, 1932) 394.

<sup>48</sup> Nieuwenhuis, *Beknopt overzicht*, 57.

Provinciaal Stads en Academisch Ziekenhuis" dat geboekt werd onder onvoorziene uitgaven.

### **De Groninger leningenproblematiek**

De leningen werden voor het overgrote deel afgesloten ten bate van de infrastructuur, zoals blijkt uit de omschrijving van de leningen. Het aandeel van de leningen in de inkomsten is direct na 1824 tamelijk groot. Dit geld was nodig voor de wegen in het Westerkwartier en de zeeweringen. In 1839 werd opnieuw een forse lening afgesloten en in de daaropvolgende jaren, tot 1870, incidenteel. Het hoogtepunt van de leningen ligt in de jaren 1870. In dit decennium bestond 40%-60% van de jaarlijkse inkomsten uit leningen (grafiek 12). Rond 1900 werden ten behoeve van de aanbouw van het ziekenhuis opnieuw drie leningen afgesloten. Deze vormden echter niet zo'n groot aandeel in de totale inkomsten als de leningen in de jaren 1870.

Het betalen van rente en aflossing werd tot 1850 gefinancierd door de heffing van buitengewone opcenten op de Rijksbelastingen. Na 1850 was, met de invoering van de provinciewet, geen sprake meer van buitengewone opcenten. Deze vorm van gedifferentieerde financiering werd in enkele gevallen in de vorm van gemeentelijke bijdragen voortgezet. Voorts werden de gewone opcenten echter zodanig verhoogd dat er geen budgettaire gevolgen waren. Opmerkelijk is dat het aflossen van de hoofdsom niet altijd jaarlijks gebeurde, maar soms om onduidelijke redenen werd uitgesteld. De renten werden echter wel altijd betaald, zij het soms wat laat.

De omvangrijke lening van 1824 werd in korte tijd afgelost waardoor de jaarlijkse kosten tot 1833 hoog lagen. In de jaren 1870 stegen de kosten van leningen opnieuw. Dit was het gevolg van het grote aantal leningen dat tegen een relatief hoge rente was aangegaan. Des te sterker was dit voelbaar, aangezien de hoofdsom van de leningen uit 1875, 1876 en 1877, pas na 1880 afgelost zouden gaan worden. In 1881, 1888 en 1889 werden ook in Groningen conversieleningen afgesloten, waardoor een gunstiger rentetarief de jaarlijkse kosten van de leningen met bijna 15% reduceerde. De mogelijkheid tot deze herschikking was dus zeer welkom. In de procentuele verdeling van de uitgaven bleven de rentekosten en aflossingen van leningen na 1890 desondanks een grotere plaats innemen dan de uitgaven aan infrastructuur.

C.C. Geertsema, commissaris der koningin tussen 1892 en 1917, merkte in 1902 op dat de provincie Groningen door de grote schuldenlast niet meer in staat was omvangrijke nieuwe projecten aan te gaan. Van elke gulden, zo betoogde hij, die in 1899 aan inkomsten

binnen kwam, moest 44,5 cent aan rente en aflossingen worden afgedragen.<sup>49</sup> Gezien de procentuele verdeling van de uitgaven van de provincie (tabel 6) heeft hij op het eerste gezicht een beetje gelijk. Echter het is verbazend dat de provincie niet meer aan aflossingen en schuldconversie heeft meegedaan. De provincie Groningen nam bij voorbeeld - anders dan de stad en andere provincies - in 1894/95 niet deel aan een poging tot een conversielening. De reden hiervoor is ons onbekend. Na herhaalde discussies over een voorstel tot schuldconversie besloot Gedeputeerde Staten in 1895 een afwachtende houding aan te nemen en kwam er in de vergadering niet meer op terug. Mogelijk ontbrak de impuls voor snelle aflossing en rentesanering als gevolg van een verstrengeling van belangen. Verschillende leden van de provinciale Statenvergadering, twee leden van Gedeputeerde Staten en verwanten waren actief in de Noord-Nederlandse bankwereld en zelf financier van provinciale schuld.<sup>50</sup>

Indien de provincie opnieuw extra grote projecten had willen starten, was financiering uit de nu in aantal beperkte bestemmingsheffingen niet voldoende geweest. Zulke uitgaven hadden dan kunnen leiden tot een verhoging van de opcenten op de Rijksbelastingen tot bij voorbeeld opnieuw een wettelijk maximum. Natuurlijk, ongetwijfeld geen populaire en makkelijk uitvoerbare maatregel in een tijdsbestek waarin de politieke stabiliteit in de provincie velen zorgen baarde. Maar naar ons idee was de periode van de grote infrastructurele werken in de provincie achter de rug. De belangrijkste modernisering van het provinciale grondgebied had haar beslag gehad.

## Besluit

We kunnen vaststellen dat de provinciale uitgaven in de periode 1860-1885 en vooral 1895-1910 sterk zijn toegenomen. De opwaartse ontwikkeling van de provinciale bestedingen werd vooral veroorzaakt door achtereenvolgens de provincies Groningen (1869-1879), Friesland (1880-1885), Zuid-Holland (1895-1899 en 1904-1910) en Noord-Holland (1903-

---

<sup>49</sup> Geertsema, *Provinciale financiën*, 52-54.

<sup>50</sup> De constatering volgt op het prosopografisch onderzoek en de analyse van de persoonlijke netwerken van de regionale bestuurlijke elite zoals deze tijdens het college zijn uitgevoerd. Zie het onderzoeksverslag van J. de Bie Leuveling Tjeenk, 'Landbouwers en regenten', M. van der Meer, 'Boeren en burgers. De Provinciale Staten van Groningen 1825-1885, een prosopografische schets'. (Doctoraalscriptie economische en sociale geschiedenis, Groningen, 1992), M. Peterzon, 'In ijver verstrengeld. Een analyse van het bestuurlijk netwerk in de provincie Groningen 1815-1925'. (Doctoraalscriptie economische en sociale geschiedenis, Groningen, 1992). In ander verband hopen we hierop terug te komen.

1910). Het waren deze vier provincies die successievelijk de divergentie in het uitgavenpatroon van de gezamenlijke provincies veroorzaakten. De provinciale bestedingen werden niet direct beïnvloed door wisselingen in de economische conjunctuur. De grote projecten volgden op politieke besluiten, werden door langdurige voorbereidingsperioden voorafgegaan en waren meerjarig in hun uitvoering. Bovendien waren de provincies niet rechtstreeks afhankelijk van conjunctuurgevoelige inkomsten. Gemiddeld 65-70% van de uitgaven in de periode 1848-1866 werd gedekt door opbrengsten van de opcenten op de Rijks grondbelastingen en de personele belasting en de retributies en heffingen in de provincie. In de periode 1900-1911 bedroeg deze uitgavendeckking 55-60%. De inkomsten uit eigen provinciale middelen waren niet toereikend om de uitgaven te dekken. Vooral de leningen en na 1905 ook de overdrachten van het Rijk vormden de belangrijkste aanvullende inkomstenbronnen.

De provinciale uitgaven blijken in alle provincies, in hoge mate infrastructurele werken te betreffen. De provinciale overheden droegen als eerste verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke beheer. Dit uitte zich met name in de ontwikkeling van land- en waterwegen en het beheer van de waterhuishouding binnen het gewest. Sommige provincies waren op dit vlak actiever dan anderen. Als actieve provincies beschouwden we die provincies met een per hectare hoger uitgavenniveau dan de elf provincies gemiddeld. Dit betrof na elkaar de provincies Groningen, Friesland, Zuid- en Noord-Holland en, op een lager niveau ook Zeeland. Zij waren bereid en in staat, met steun van het Rijk een provinciaal beleid te ontwikkelen en daarbij de financiële instrumenten aan een provincie gegeven, meer te benutten. De overige provincies, inclusief - het door De Vries en Bos als maritiem beschouwde - Utrecht, bezaten een lager (per hectare en per capita) bestedingsniveau en kunnen als minder actief worden beschouwd. In de provinciale financiën is het traditionele onderscheid tussen maritieme en overige provincies dus niet zichtbaar.

De ten opzichte van het landelijke beeld in niveau afwijkende ontwikkeling van de Groninger provinciale uitgaven blijkt vooral het gevolg te zijn geweest van de omvangrijke en meerjarige projecten ten behoeve van de infrastructuur. Deze afwijking werd in belangrijke mate door de opcenten op de directe Rijksbelastingen gefinancierd. Het provinciaal bestuur kon immers geen overeenstemming bereiken over de basis waarop een eigen provinciale inkomstenbelasting zou kunnen worden geheven. Dit leidde tot een maximalisering van de opcenten. De provinciale belastingdruk in Groningen lag hierdoor tweemaal zo hoog als voor de provincies gemiddeld. Desondanks waren er eveneens grote leningen en belangrijke bijdragen van het Rijk noodzakelijk. De Groninger activiteiten ten aanzien van de infrastructuur mogen opmerkelijk worden genoemd. De provincie lijkt in de

negentiende eeuw met haar investeringen in de infrastructuur voorop te lopen. Het uitgavenniveau wordt pas enkele decennia later door andere provincies geëvenaard. Hiermee liep de provincie Groningen een relatieve achterstand in.

Groningen, 24 mei 1993 preprint-versie  
Zie voor exacte paginering de papieren editie.

Duijvendak en Blijham Groninger provinciale Financiën

Bijlage met de uitgaven per provincie en de elf provincies gezamenlijk, om de vijf jaar. Achtereenvolgens zijn vermeld de totale uitgaven in guldens, de uitgaven in guldens per capita, in guldens per hectare en de samengestelde indexcijfers per capita en per hectare met de elf provincies gezamenlijk ("Nederland") als 100.

| jaar          | uitgaven | p/c  | p/ha | pc/index | pha/index |
|---------------|----------|------|------|----------|-----------|
| Noord-Brabant |          |      |      |          |           |
| 1848          | 175642   | 0,44 | 0,34 | 99,83    | 99,76     |
| 1850          | 179897   | 0,45 | 0,35 | 99,78    | 99,72     |
| 1855          | 724352   | 1,78 | 1,42 | 101,00   | 100,64    |
| 1860          | 386165   | 0,95 | 0,76 | 100,34   | 100,14    |
| 1865          | 310295   | 0,74 | 0,61 | 99,84    | 99,64     |
| 1870          | 478118   | 1,11 | 0,94 | 99,97    | 99,67     |
| 1875          | 588627   | 1,31 | 1,15 | 100,09   | 99,74     |
| 1880          | 831073   | 1,75 | 1,62 | 100,52   | 100,10    |
| 1885          | 526900   | 1,07 | 1,03 | 99,87    | 99,46     |
| 1890          | 649800   | 1,26 | 1,27 | 100,07   | 99,62     |
| 1895          | 520400   | 0,98 | 1,01 | 100,13   | 99,78     |
| 1900          | 517500   | 0,93 | 1,01 | 100,01   | 99,57     |
| 1905          | 588585   | 0,99 | 1,15 | 99,62    | 98,83     |
| 1910          | 902617   | 1,43 | 1,76 | 99,67    | 98,60     |
| Gelderland    |          |      |      |          |           |
| 1848          | 98443    | 0,27 | 0,19 | 99,65    | 99,61     |
| 1850          | 108116   | 0,29 | 0,21 | 99,62    | 99,58     |
| 1855          | 135100   | 0,35 | 0,27 | 99,57    | 99,49     |
| 1860          | 83852    | 0,21 | 0,16 | 99,60    | 99,55     |
| 1865          | 94195    | 0,22 | 0,19 | 99,33    | 98,22     |
| 1870          | 88705    | 0,21 | 0,17 | 99,06    | 98,91     |
| 1875          | 85015    | 0,19 | 0,17 | 98,96    | 98,76     |
| 1880          | 234411   | 0,50 | 0,46 | 99,26    | 98,94     |
| 1885          | 321900   | 0,66 | 0,63 | 99,45    | 99,06     |
| 1890          | 338900   | 0,66 | 0,67 | 99,46    | 99,01     |
| 1895          | 214300   | 0,40 | 0,42 | 99,55    | 99,18     |
| 1900          | 170769   | 0,30 | 0,34 | 99,38    | 98,90     |
| 1905          | 359418   | 0,59 | 0,71 | 99,22    | 98,39     |
| 1910          | 672207   | 1,04 | 1,32 | 99,28    | 98,16     |
| Zuid-Holland  |          |      |      |          |           |
| 1848          | 249157   | 0,44 | 0,82 | 99,83    | 100,24    |
| 1850          | 225866   | 0,40 | 0,74 | 99,73    | 100,11    |
| 1855          | 239138   | 0,40 | 0,79 | 99,62    | 100,01    |
| 1860          | 197432   | 0,32 | 0,65 | 99,71    | 100,03    |
| 1865          | 741341   | 1,12 | 2,44 | 100,22   | 101,48    |
| 1870          | 547389   | 0,79 | 1,80 | 99,65    | 100,54    |

|      |         |      |      |        |        |
|------|---------|------|------|--------|--------|
| 1875 | 1035338 | 1,41 | 3,43 | 100,18 | 102,02 |
| 1880 | 637288  | 0,79 | 2,11 | 99,55  | 100,59 |
| 1885 | 301000  | 0,34 | 1,00 | 99,14  | 99,43  |
| 1890 | 785300  | 0,82 | 2,60 | 99,63  | 100,95 |
| 1895 | 477700  | 0,46 | 1,58 | 99,61  | 100,34 |
| 1900 | 634893  | 0,55 | 2,10 | 99,63  | 100,67 |
| 1905 | 1821235 | 1,41 | 6,05 | 100,04 | 103,74 |
| 1910 | 2353284 | 1,66 | 7,82 | 99,90  | 104,66 |

Noord-Holland

|      |         |      |      |        |        |
|------|---------|------|------|--------|--------|
| 1848 | 365422  | 0,77 | 1,47 | 100,15 | 100,89 |
| 1850 | 299236  | 0,63 | 1,20 | 99,96  | 100,57 |
| 1855 | 246295  | 0,47 | 0,99 | 99,69  | 100,21 |
| 1860 | 216568  | 0,42 | 0,87 | 99,80  | 100,25 |
| 1865 | 221375  | 0,39 | 0,89 | 99,50  | 99,92  |
| 1870 | 271962  | 0,47 | 1,09 | 99,32  | 99,82  |
| 1875 | 283577  | 0,46 | 1,04 | 99,23  | 99,64  |
| 1880 | 248257  | 0,36 | 0,91 | 99,13  | 99,40  |
| 1885 | 210300  | 0,28 | 0,77 | 99,07  | 99,21  |
| 1890 | 270600  | 0,33 | 1,00 | 99,13  | 99,34  |
| 1895 | 480400  | 0,53 | 1,77 | 99,68  | 100,53 |
| 1900 | 617130  | 0,63 | 2,27 | 99,71  | 100,83 |
| 1905 | 1494198 | 1,40 | 5,35 | 100,03 | 103,03 |
| 1910 | 2036600 | 1,81 | 7,29 | 100,06 | 104,13 |

Zeeland

|      |        |      |      |        |        |
|------|--------|------|------|--------|--------|
| 1848 | 85501  | 0,53 | 0,52 | 99,92  | 99,94  |
| 1850 | 83899  | 0,52 | 0,51 | 99,85  | 99,87  |
| 1855 | 118172 | 0,72 | 0,71 | 99,94  | 99,93  |
| 1860 | 95161  | 0,58 | 0,57 | 99,97  | 99,95  |
| 1865 | 166562 | 0,95 | 1,01 | 100,05 | 100,04 |
| 1870 | 235043 | 1,32 | 1,42 | 100,17 | 100,15 |
| 1875 | 319321 | 1,73 | 1,81 | 100,50 | 100,40 |
| 1880 | 329397 | 1,73 | 1,87 | 100,49 | 100,35 |
| 1885 | 400600 | 2,07 | 2,27 | 100,86 | 100,70 |
| 1890 | 479800 | 2,38 | 2,72 | 101,19 | 101,07 |
| 1895 | 471500 | 2,28 | 2,67 | 101,43 | 101,43 |
| 1900 | 400198 | 1,84 | 2,27 | 100,92 | 100,83 |
| 1905 | 590300 | 2,60 | 3,29 | 101,23 | 100,97 |
| 1910 | 728496 | 3,11 | 4,06 | 101,35 | 100,90 |

Utrecht

|      |       |      |      |       |       |
|------|-------|------|------|-------|-------|
| 1848 | 62353 | 0,42 | 0,45 | 99,80 | 99,88 |
| 1850 | 73204 | 0,49 | 0,53 | 99,82 | 99,90 |

# Duijvendak en Blijham Groninger provinciale Financiën

|      |        |      |      |       |       |
|------|--------|------|------|-------|-------|
| 1855 | 67241  | 0,43 | 0,49 | 99,65 | 99,71 |
| 1860 | 70538  | 0,44 | 0,51 | 99,83 | 99,89 |
| 1865 | 94770  | 0,56 | 0,69 | 99,66 | 99,73 |
| 1870 | 87340  | 0,50 | 0,64 | 99,35 | 99,37 |
| 1875 | 73259  | 0,40 | 0,53 | 99,17 | 99,12 |
| 1880 | 85177  | 0,44 | 0,62 | 99,20 | 99,10 |
| 1885 | 100700 | 0,49 | 0,73 | 99,28 | 99,16 |
| 1890 | 120600 | 0,54 | 0,87 | 99,35 | 99,22 |
| 1895 | 98700  | 0,42 | 0,71 | 99,57 | 99,47 |
| 1900 | 105207 | 0,42 | 0,76 | 99,50 | 99,32 |
| 1905 | 206188 | 0,75 | 1,49 | 99,38 | 99,18 |
| 1910 | 304791 | 1,04 | 2,21 | 99,29 | 99,05 |

## Friesland

|      |         |      |      |        |        |
|------|---------|------|------|--------|--------|
| 1848 | 220805  | 0,89 | 0,71 | 100,28 | 100,13 |
| 1850 | 210626  | 0,85 | 0,68 | 100,18 | 100,05 |
| 1855 | 345326  | 1,31 | 1,11 | 100,53 | 100,33 |
| 1860 | 326197  | 1,19 | 1,05 | 100,58 | 100,43 |
| 1865 | 549949  | 1,92 | 1,77 | 101,03 | 100,80 |
| 1870 | 394773  | 1,35 | 1,27 | 100,20 | 100,00 |
| 1875 | 507356  | 1,63 | 1,55 | 100,40 | 100,14 |
| 1880 | 1177050 | 3,59 | 3,59 | 102,36 | 102,08 |
| 1885 | 1429900 | 4,32 | 4,37 | 103,12 | 102,80 |
| 1890 | 670400  | 1,99 | 2,05 | 100,79 | 100,40 |
| 1895 | 1184000 | 3,51 | 3,62 | 102,66 | 102,38 |
| 1900 | 569296  | 1,66 | 1,74 | 100,74 | 100,30 |
| 1905 | 668641  | 1,88 | 2,02 | 100,51 | 99,70  |
| 1910 | 774963  | 2,14 | 2,34 | 100,38 | 99,18  |

## Overijssel

|      |        |      |      |        |        |
|------|--------|------|------|--------|--------|
| 1848 | 221365 | 1,03 | 0,66 | 100,41 | 100,08 |
| 1850 | 185258 | 0,86 | 0,55 | 100,19 | 99,92  |
| 1855 | 197145 | 0,86 | 0,58 | 100,08 | 99,81  |
| 1860 | 195913 | 0,84 | 0,58 | 100,23 | 99,96  |
| 1865 | 208528 | 0,84 | 0,62 | 99,95  | 99,65  |
| 1870 | 195377 | 0,77 | 0,58 | 99,62  | 99,31  |
| 1875 | 163472 | 0,62 | 0,49 | 99,39  | 99,08  |
| 1880 | 263475 | 0,95 | 0,79 | 99,72  | 99,27  |
| 1885 | 560300 | 1,96 | 1,68 | 100,76 | 100,11 |
| 1890 | 214000 | 0,72 | 0,64 | 99,53  | 98,99  |
| 1895 | 280100 | 0,90 | 0,84 | 100,05 | 99,60  |
| 1900 | 542275 | 1,62 | 1,62 | 100,70 | 100,18 |
| 1905 | 402954 | 1,10 | 1,21 | 99,74  | 98,89  |
| 1910 | 804186 | 2,08 | 2,41 | 100,32 | 99,24  |



## Groningen

|      |         |      |      |        |        |
|------|---------|------|------|--------|--------|
| 1848 | 206861  | 1,10 | 0,88 | 100,48 | 100,30 |
| 1850 | 314003  | 1,66 | 1,34 | 100,99 | 100,71 |
| 1855 | 320657  | 1,61 | 1,37 | 100,83 | 100,59 |
| 1860 | 229917  | 1,12 | 0,98 | 100,51 | 100,36 |
| 1865 | 484569  | 2,19 | 2,07 | 101,29 | 101,11 |
| 1870 | 1557920 | 6,91 | 6,66 | 105,76 | 105,39 |
| 1875 | 1363215 | 5,77 | 5,95 | 104,54 | 104,54 |
| 1880 | 882752  | 3,49 | 3,85 | 102,26 | 102,33 |
| 1885 | 678900  | 2,56 | 2,96 | 101,35 | 101,39 |
| 1890 | 628100  | 2,27 | 2,74 | 101,07 | 101,09 |
| 1895 | 582900  | 2,04 | 2,54 | 101,19 | 101,30 |
| 1900 | 851632  | 2,82 | 3,61 | 101,90 | 102,17 |
| 1905 | 997747  | 3,12 | 4,23 | 101,75 | 101,92 |
| 1910 | 1160919 | 3,50 | 4,92 | 101,75 | 101,76 |

## Drenthe

|      |        |      |      |        |        |
|------|--------|------|------|--------|--------|
| 1848 | 115881 | 1,40 | 0,44 | 100,79 | 99,86  |
| 1850 | 275914 | 3,31 | 1,04 | 102,64 | 100,41 |
| 1855 | 55927  | 0,63 | 0,21 | 99,85  | 99,43  |
| 1860 | 94144  | 1,00 | 0,35 | 100,39 | 99,73  |
| 1865 | 155581 | 1,51 | 0,59 | 100,61 | 99,62  |
| 1870 | 122399 | 1,16 | 0,46 | 100,01 | 99,19  |
| 1875 | 91425  | 0,82 | 0,34 | 99,59  | 98,93  |
| 1880 | 106733 | 0,90 | 0,40 | 99,66  | 98,88  |
| 1885 | 116800 | 0,94 | 0,44 | 99,74  | 98,87  |
| 1890 | 118300 | 0,90 | 0,44 | 99,70  | 98,79  |
| 1895 | 124900 | 0,90 | 0,47 | 100,05 | 99,23  |
| 1900 | 157811 | 1,06 | 0,59 | 100,14 | 99,15  |
| 1905 | 362589 | 2,20 | 1,36 | 100,83 | 99,05  |
| 1910 | 463292 | 2,63 | 1,74 | 100,87 | 98,58  |

## Limburg

|      |        |      |      |       |       |
|------|--------|------|------|-------|-------|
| 1848 | 77360  | 0,38 | 0,35 | 99,76 | 99,77 |
| 1850 | 96733  | 0,47 | 0,44 | 99,80 | 99,81 |
| 1855 | 76432  | 0,36 | 0,35 | 99,58 | 99,57 |
| 1860 | 114054 | 0,53 | 0,52 | 99,92 | 99,90 |
| 1865 | 105445 | 0,48 | 0,48 | 99,58 | 99,51 |
| 1870 | 134867 | 0,60 | 0,61 | 99,45 | 99,34 |
| 1875 | 120929 | 0,53 | 0,55 | 99,30 | 99,14 |
| 1880 | 195852 | 0,81 | 0,89 | 99,57 | 99,37 |
| 1885 | 146800 | 0,59 | 0,67 | 99,38 | 99,10 |
| 1890 | 167000 | 0,64 | 0,76 | 99,44 | 99,11 |
| 1895 | 182300 | 0,68 | 0,83 | 99,83 | 99,59 |

Duijvendak en Blijham Groninger provinciale Financiën

|      |        |      |      |       |       |
|------|--------|------|------|-------|-------|
| 1900 | 162449 | 0,57 | 0,74 | 99,65 | 99,30 |
| 1905 | 167407 | 0,53 | 0,76 | 99,16 | 98,44 |
| 1910 | 252012 | 0,74 | 1,14 | 98,98 | 97,98 |

Nederland (de elf gezamenlijk)

|      |          |      |      |     |     |
|------|----------|------|------|-----|-----|
| 1848 | 1878790  | 0,61 | 0,58 | 100 | 100 |
| 1850 | 2052750  | 0,67 | 0,63 | 100 | 100 |
| 1855 | 2525785  | 0,78 | 0,78 | 100 | 100 |
| 1860 | 2009941  | 0,61 | 0,62 | 100 | 100 |
| 1865 | 3132608  | 0,90 | 0,97 | 100 | 100 |
| 1870 | 4113893  | 1,15 | 1,27 | 100 | 100 |
| 1875 | 4631534  | 1,23 | 1,41 | 100 | 100 |
| 1880 | 4991465  | 1,24 | 1,52 | 100 | 100 |
| 1885 | 5155000  | 1,20 | 1,57 | 100 | 100 |
| 1890 | 5429000  | 1,19 | 1,65 | 100 | 100 |
| 1895 | 4074000  | 0,85 | 1,24 | 100 | 100 |
| 1900 | 4729156  | 0,92 | 1,44 | 100 | 100 |
| 1905 | 7659262  | 1,37 | 2,32 | 100 | 100 |
| 1910 | 10453367 | 1,76 | 3,16 | 100 | 100 |