

## De som van de delen?

### Politiek en bestuur op lokaal niveau in de tweede helft van de negentiende eeuw

RON DE JONG

In september 1851 vonden in Nijmegen, zoals overal in Nederland, de eerste directe verkiezingen voor de gemeenteraad plaats. Tegenover elkaar stonden de kiesvereniging 'Eensgezindheid', bestaande uit katholieken en protestanten, en de geheel katholieke kiesvereniging 'Regt en Billijkheid'. De godsdienstig gemengde kiesvereniging bepleitte een verdeling van de raadszetels naar gezindte op basis van het aandeel in het electoraat. De katholieke kiesvereniging wenste een verdeling op basis van de bevolkingssamenstelling. De vraag of het 'wettelijke' of het 'werkelijke' land in de gemeenteraad vertegenwoordigd moest worden, had belangrijke consequenties. De eerste optie hield in dat de raad uit tien katholieken en negen protestanten zou komen te bestaan, terwijl bij de tweede optie het protestantse aandeel tot vier zetels zou worden teruggebracht. Deze inzet zou de verkiezingskoorts in Nijmegen tot een voor Nederland ongebruikelijk hoog niveau doen stijgen. Op de dag van de verkiezingen moesten militairen de rust bewaren.<sup>1</sup>

Achtergrond van de felle verkiezingsstrijd was de dominante positie van de Nijmeegse protestanten. Hoewel de bevolking voor ongeveer 75 procent uit katholieken bestond, hadden de protestanten in de jaren 1840 een grote meerderheid in de gemeenteraad. Tegen deze situatie verzette zich een aantal katholieken rond de katholieke krant *De Gelderlander* en de kiesvereniging 'Regt en Billijkheid'.

De verkiezingen stonden echter niet alleen in het teken van de strijd tussen katholieken en protestanten. Een belangrijk deel van de katholieke elite had zich namelijk bij 'Eensgezindheid' aangesloten. De sociale positie van deze katholieken en de mogelijkheid om een volwaardig deel van de bestuurlijke elite te worden, had hen vermoedelijk doen kiezen voor samenwerking met de protestanten.

In de Nijmeegse verkiezingen is een aantal thema's herkenbaar die door lokale studies uit de laatste jaren onder de aandacht zijn gebracht. Als eerste kan genoemd worden de centrale plaats die godsdienst in de Nederlandse politieke verhoudingen innam. Verder wijst de Nijmeegse casus op het belang van stan-

den en hun onderlinge verhoudingen. In Nijmegen sloegen de protestantse elite en een deel van de katholieke elite de handen ineen. De eerste probeerde zoveel mogelijk van haar dominante positie te redden, terwijl de laatste haar sociaal vooraanstaande positie ook bestuurlijk tot uitdrukking wilde laten komen. Het derde thema dat uit de literatuur naar voren komt, betreft de integratie van lokale gemeenschappen in de nationale gemeenschap. Landelijke politieke tegenstellingen drongen door in lokale verhoudingen en versterkten of wijzigden deze.

De thema's hebben met elkaar gemeen dat ze betrekking hebben op het 'wettelijke' land. Men hoeft slechts de antikatholieke Aprilbeweging uit 1853, het volkspetitionnement van 1878 tegen de schoolwet-Kappeyne en de demonstraties voor algemeen kiesrecht in 1911 en 1912 in gedachten te nemen om zich te realiseren dat ook het volk achter de kiezers politiek gemobiliseerd werd. Niettemin waren dit, hoewel niet onbelangrijk, incidenten en werden degenen die geen kiesrecht bezaten doorgaans buiten de politieke arena gehouden, voorzover ze al de wens bezaten om daarin op te treden.

Verkiezingen voor de gemeenteraad en de Tweede Kamer vonden tot laat in de negentiende eeuw in een verschillende context plaats. De lokale en nationale vertegenwoordiging werd vaak een verschillende functie toegekend. De gemeenteraad werd in veel gevallen beschouwd als een apolitiek bestuurlijk lichaam dat de lokale, vaak financiële, belangen diende te behartigen. Niet degenen die groeps- of partijbelangen nastreefden, maar slechts zij die alleen het belang van de gehele gemeenschap in het oog hielden, waren geschikt en wijs genoeg om als raadslid te kunnen optreden. Wijdverspreid was de opvatting dat alleen leden van de lokale elite onafhankelijk genoeg waren om niet ten prooi te vallen aan groepsbelangen.

Dergelijke opvattingen, waarbij de bestuurlijke en politieke leiding als vanzelf aan de elite toe viel, waren niet gebonden aan een bepaalde politieke stroming. Het is geconstateerd voor de liberalen in Arnhem en Harderwijk en voor de conservatieven in Tiel.<sup>2</sup> Bij veel lokale elites zijn twee gezichten te onderscheiden: een apolitiek en bestuurlijk gezicht naar de lokale gemeenschap en een politiek gezicht naar de nationale gemeenschap. Etiketten waarmee nationale politieke posities worden aangegeven zijn daarom vaak niet adequaat om lokale posities te beschrijven.

Het beeld van een homogene lokale gemeenschap vertegenwoordigd door een gemeenteraad met onafhankelijke en onpartijdige mannen werd door veel lokale elites gekoesterd, maar de dagelijkse praktijk was weerbarstiger. Al vanaf de eerste directe verkiezingen kwam de vraag naar voren of een gemeenteraad die juist de lokale verscheidenheid weerspiegelde niet beter in staat zou zijn het algemeen belang te behartigen. De bestuurlijke en politieke elite die zichzelf boven de partijen vond staan, was immers sociaal en meestal ook godsdienstig eenzijdig samengesteld.

## Politiek en religie

Het meest heikele aspect van lokale verscheidenheid betrof de godsdienstige samenstelling van de raad. In Naaldwijk bezetten de katholieken in de periode 1851-1910 overeenkomstig hun aandeel in de bevolking, ongeveer eenderde van de raadszetels.<sup>3</sup> In Hoorn was in 1851 slechts een van de dertien raadsleden katholiek. Enkele jaren later volgde een tweede, maar daarmee bleven de katholieken ondervertegenwoordigd. Niettemin leken alle partijen zich daarin te kunnen schikken. Wanneer een 'katholieke' zetel vrijkwam, viel die zonder tegenkandidaat opnieuw aan een katholiek toe.<sup>4</sup>

Hoe verder naar het oosten, hoe meer omstreden het idee leek dat godsdienstige minderheden in de raad vertegenwoordigd hoorden te zijn. In 1854 verloor het enige katholieke raadslid in Utrecht zijn zetel en in Tiel ontbrak tot 1893 zelfs een katholiek. Arnhem zag pas in 1869 de eerste katholieke zitting nemen in de raad en in Harderwijk verloren de katholieken, een overigens zeer kleine groep, in 1851 juist hun enige zetel.<sup>5</sup>

Een verklaring voor deze verschillen lijkt te zijn dat de katholieken in Hoorn en Naaldwijk bereid waren aan de verkiezingen deel te nemen, terwijl ze in Arnhem en Tiel nauwelijks activiteiten ontplooiden. Van Miert noemt voor Tiel als oorzaak het ontbreken van een katholiek patriciaat dat leiding had kunnen geven. Bovendien waren de katholieken door hun eenzijdige sociale samenstelling in het electoraat ondervertegenwoordigd. Dezelfde situatie constateerde Duffhues voor Arnhem.<sup>6</sup>

Terwijl de Tielse en Arnhemse liberalen zich in de jaren 1880 sterk verzetten tegen het optreden van katholieke kandidaten, stelden de Hoornse liberalen zich juist terughoudender op. In de beide Gelderse steden benadrukte de liberale elite dat de raad niet de kerkgenootschappen maar de gehele bevolking moest vertegenwoordigen. In Hoorn was in de jaren 1870 het idee van 'katholieke' raadszetels onder liberalen minder omstreden.<sup>7</sup> In beide gevallen kan er sprake zijn geweest van aanpassing aan al langer bestaande verhoudingen. Ten slotte moet er op gewezen worden, dat een katholieke minderheid voor haar zetels altijd afhankelijk was van de protestantse meerderheid. De gemeenten vormden namelijk één kiesdistrict, zodat een onwillige meerderheid minderheden altijd met lege handen kon laten staan.

In Noord-Brabant lagen de godsdienstige verhoudingen omgekeerd. Behoudens in het Land van Heusden en Altena, waren de protestanten een minderheid die vooral in de grotere gemeenten woonde. De Brabantse protestanten hoefden niet over ondervertegenwoordiging te klagen. In Breda waren ze overeenkomstig hun aandeel in de bevolking in de gemeenteraad vertegenwoordigd. In het bijna homogeen katholieke Helmond was steeds één van de raadsleden protestant.<sup>8</sup> Voor katholieken was het blijkbaar vanzelfsprekend dat voor minderheden een plaats moest worden ingeruimd. Gezien hun moeizame

verhouding met het in vele ogen protestantse vaderland lag een dergelijke opvatting in de lijn der verwachtingen. Overigens betekende vertegenwoordiging niet direct invloed op het bestuur. Het was vaak een symbolische geste, een voorbeeld voor de op dit punt minder verdraagzame protestanten.

Vertegenwoordiging van afgescheidenen in de gemeenteraad was niet vanzelfsprekend. Voor het Land van Heusden en Altena, een van de streken waar de Afscheiding veel weerklank had gevonden, constateert De Gast dat afgescheidenen meestal op grond van hun vooraanstaande sociale positie tot raadslid werden gekozen. Waar godsdienstige achtergronden een rol speelden, vermoedt De Gast dat hervormden toleranter tegenover katholieken stonden dan tegenover afgescheidenen.<sup>9</sup> De scheiding tussen katholieken en protestanten was een oud gegeven, terwijl de Afscheiding een tamelijk recent fenomeen was dat door veel hervormden als een bedreiging werd ervaren voor de positie van de Nederlandse Hervormde Kerk als volkskerk.

Katholieken en afgescheidenen konden op basis van de opvatting dat de gemeenteraad de religieuze verscheidenheid moest weerspiegelen en onder verjizing naar hun kerkgenootschap aanspraak proberen te maken op raadszetels. Voor de orthodox-hervormden, zeker tot de Doleantie van 1886 een omvangrijke groep, was dit niet mogelijk. Zij dienden een vertegenwoordiging in de raad, voorzover ze die nastreefden, te beargumenteren. Rechtvaardiging voor politiek optreden zochten ze vaak in lokale zaken als onzedelijkheid, de verplichte koepokinenting, de zondagsheiliging en de invoering van het ambtsgebed bij raadsvergaderingen.

Waar orthodox-protestanten na de Afscheiding en de Doleantie een plaats in de nieuwe kerkgenootschappen vonden, ontwikkelde zich een sterke gemeenschapsband. Het toezicht dat de kerkenraden van de christelijk-gereformeerde gemeenten in Tiel en Winschoten op de lidmaten uitoefenden, versterkte het identiteitsbesef. Verrips constateerde voor de gereformeerden in Ottoland een veel sterkere sociale cohesie dan bij de hervormden. In het begin van deze eeuw kon het toezicht zich ook tot het politieke gedrag uitbreiden. In 's-Heerenland hanteerde de gereformeerde kerkenraad de tucht tegen kiesgerechtigden die geen stem hadden uitgebracht.<sup>10</sup> Een sterke sociale cohesie en een krachtig kerkelijk identiteitsbesef bevorderden een uniforme politieke opstelling.

De Nederlandse Hervormde Kerk zou nergens het exclusieve middelpunt van een politieke stroming worden. Door de sterk uiteenlopende opvattingen binnen deze kerk kon een specifiek identiteitsbesef moeilijker tot ontwikkeling komen dan bij afgescheidenen en katholieken. Bovendien wensten veel hervormde elites zich politiek niet als hervormd te profileren. Dat zou de nadruk te veel op de verdelende elementen leggen en zo hun positie als neutrale behariger van het algemeen belang kunnen ondergraven.

Dit betekent niet dat de hervormde kerk geen rol in de politieke verhoudingen speelde. De fundamentele politieke scheidslijn liep niet tussen liberaal

en conservatief, een op nationaal niveau geformuleerde tegenstelling, maar tussen protestant en katholiek. Zo nam de hervormde kerk binnen het gedachtegoed van het groot-protestantisme uit de jaren 1850 een belangrijke plaats in. Het idee van een directe band tussen God, vorst en volk had voor veel groot-protestanten een belangrijke betekenis. Nederland was historisch een protestantse natie waarbinnen de hervormde kerk als volkskerk een essentiële plaats innam. Deze opvatting van de band tussen natie en protestantisme sprak zowel orthodoxen, Groningers als modernen aan. In Tiel bijvoorbeeld ging deze groot-protestantse opvatting samen met een moderne prediking.<sup>11</sup>

De op lokaal niveau door veel hervormde elites uitgedragen opvatting dat de gemeenteraad het algemeen belang moest dienen, sloot aan bij het weinig omlijnde protestantse identiteitsbesef waarin eenheid van de (protestantse) natie centraal stond. Hierin was misschien nog wel een plaats in te ruimen voor katholieken, maar veel minder voor afgescheidenen, laat staan voor orthodox-hervormden. Zelfstandig politiek optreden van de laatsten bedreigde immers de protestantse eenheid en daarmee de lokale orde. Hieruit kan verklaard worden waarom bijvoorbeeld in Harderwijk en Naaldwijk de hervormde elite zo fel reageerde op de orthodox-hervormde entree in de gemeenteraad.<sup>12</sup>

Vanaf het eind van de jaren 1860 polariseerden de verhoudingen op nationaal niveau rond de onderwijskwestie. Katholieken en antirevolutionairen kwamen tegenover liberalen te staan waardoor de conservatieven zich niet konden handhaven. Veel conservatieve kiezers maakten de overstap naar de anti-revolutionairen of de liberalen. Een van de gevolgen hiervan was dat het liberalisme onder invloed van deze oud-liberalen of schoolwetliberalen een veel sterker protestants karakter kreeg dan het voorheen had bezeten. Zo vond de groot-protestantse, conservatieve elite van Tiel na 1870 politiek onderdak bij de behoudende liberalen.<sup>13</sup>

De polarisering en het ontstaan van politieke partijen op nationaal niveau oefenden uiteraard invloed uit op de lokale verhoudingen. Het tempo waarin en de wijze waarop dat plaatsvond varieerde echter sterk. Enerzijds vond de nationale ontwikkeling aansluiting bij de bestaande godsdienstige verscheidenheid, anderzijds bleven veel lokale elites de nadruk leggen op onpartijdige behartiging van het algemeen belang en poogden zo polarisering te weren.

In de kleine plattelandsgemeenschap Naaldwijk ontstond al vrij snel een politiek driestromenland. Allereerst ontstond er in 1872 een verwijdering tussen katholieken en protestanten naar aanleiding van de herdenking van de inname van Den Briel door de geuzen driehonderd jaar eerder. De religieuze verscheidenheid kreeg hierdoor een politieke lading. Nadat vanaf 1875 ook orthodoxe kandidaten optraden bij de raadsverkiezingen ontstond al snel een situatie waarin de zetels naar evenredigheid verdeeld werden.<sup>14</sup>

Het interessante aan de Naaldwijkse casus is dat de polarisering wel tot uitdrukking kwam in hoge opkomsten, maar niet in politisering van de gemeen-

teraad. Het politiek debat zou pas aan het eind van de jaren 1880 zijn intrede doen. Groot trekt hier de conclusie uit dat de verkiezingen vooral een symbolische waarde hadden.<sup>15</sup>

Lang niet in alle gemeenten zou polarisering en verkaveling van de raadszetels zo snel plaatsvinden als in Naaldwijk. In Arnhem, Harderwijk en Tiel zou de partijpolitiek pas tegen de eeuwwisseling definitief haar entree maken. Maar ook daarna zou de gemeenteraad nog geen afspiegeling van de nationale verhoudingen zijn. In Harderwijk zouden dorps- en categorale belangen nog lang invloed uitoefenen op de verkiezingen.<sup>16</sup>

Van meet af aan bestonden er in de meeste gemeenten spanningen rond de vraag in hoeverre de gemeenteraad de godsdienstige verscheidenheid van de bevolking moest weerspiegelen. Meestal bleven deze spanningen onderhuids, omdat met name de katholieke minderheden zich of tevreden stelden met de raadszetels die zij toebedeeld kregen of zich helemaal afzijdig hielden. Orthodox-protestanten die vertegenwoordiging in de raad nastreefden, worstelden met de legitimering daarvan. Zij konden zich, voor zover hervormd, niet beroepen op een status als kerkgenootschap. Om deze reden profileerden zij zich vooral op lokale zaken.

Elites wisten binnen de lokale gemeenschap vaak hun leidende posities te bewaren ondanks de voortschrijdende polarisering op landelijk niveau. Dit was mogelijk door het bestuur van de gemeente als administratief en financieel beheer voor te stellen en door het benadrukken van het belang van eensgezindheid. Dat brengt ons bij het belang van stand in de lokale politieke verhoudingen.

### Politiek en stand

Leiderschap op lokaal niveau was voor elites vooral een kwestie van stand. In hun eigen ogen waren zij door opleiding, afkomst en vermogen onafhankelijk en daardoor bij uitstek geschikt om het algemeen belang van de gemeenschap te dienen. Dat burgemeesters vaak met algemene stemmen tot raadslid werden gekozen, was een uiting van respect en achting voor hun functie en plaats binnen de lokale gemeenschap. Ook wanneer een burgemeester uitgesproken politieke opvattingen bezat, kon hij vaak op de stemmen van zijn politieke tegenvoetters rekenen.<sup>17</sup>

De politieke en bestuurlijke machtspositie van veel elites was in belangrijke mate sociaal gefundeerd. Tijdens gemeenteraadsverkiezingen lag de nadruk op aanzien en familiebanden. De vrijzinnige Harderwijker elite kon haar dominante positie in de overwegend orthodoxe gemeente lang handhaven door persoonlijke banden en het vermijden van ideologische kwesties.<sup>18</sup>

Eenheid en decentralisatie waren omstandigheden waarin standspolitiek goed kon gedijen. De meeste lokale elites stonden daarom sympathiek tegenover de gemengde openbare school waarin de gezindten op jonge leeftijd met elkaar leerden omgaan. In het rumoer rond de armenwet in de jaren 1850, waarin de autonomie van niet-overheidsinstellingen in het geding was, kwam de afkeer van centralisatie en toezicht naar voren. Toezicht bedreigde de bestuurlijke zelfstandigheid en daarmee de lokale machtspositie.<sup>19</sup>

Een lastig probleem voor veel elites vormden de relaties binnen de plaatselijke hervormde gemeente. Doordat veel lokale elites hervormd waren, vormden hun geloofsgenoten een 'natuurlijke' basis voor standspolitiek. Kerkelijke conflicten konden daarom een fundamentele bedreiging zijn. Aanvankelijk beheersten veel lokale elites zowel de lokale politiek als de plaatselijke hervormde gemeente. Hun machtsposities in de kerkenraden kwam in de jaren 1860, mede door de invoering van het kerkelijk kiesrecht in 1867, onder steeds grotere druk te staan van orthodox-hervormden. De uitkomsten van de hieruit voortvloeiende conflicten liepen sterk uiteen. In Harderwijk werd de vrijzinnig-liberale elite op kerkelijk terrein steeds verder teruggedrongen door de orthodox-hervormde meerderheid. Conflicten over de kerkvoogdij en het beroepingswerk rond 1870 wisten de laatsten in hun voordeel te beslechten, maar tegelijk kwam een soort stilzwijgend compromis tot stand. De elite verloor haar positie binnen de kerkenraad, maar bleef binnen de kerkvoogdij domineren. Tegelijkertijd onthielden de orthodox-hervormden zich van politieke profilering. Binnen dit compromis lijkt ook de benoeming van een orthodox schoolhoofd aan de burgerschool door het gemeentebestuur en de formele invloed van de kerkenraad op het godsdienstig onderwijs op de armenschool te passen.<sup>20</sup>

Van der Laarse heeft voor Woerden gewezen op een, naar landelijke maatstaven, tamelijk uitzonderlijke situatie waarin de hervormde elite kerkelijk confessioneel en politiek liberaal was. Rond 1865 domineerde een liberale fabrikantenelite naast het gemeentebestuur ook de kerkenraad en de kerkvoogdij. Vanaf de tweede helft van de jaren 1860 ontstond in de hervormde gemeente een orthodoxe oppositie. Teneinde haar lokale machtspositie te behouden, zag de fabrikantenelite zich genooddaakt te laveren tussen liberalisme en confessionalisme.<sup>21</sup>

Aanvankelijk was de hervormde elite in Woerden nauwelijks in christelijk onderwijs geïnteresseerd, maar onder invloed van de groeiende orthodoxe oppositie veranderde dit in de tweede helft van de jaren 1870. De fabrikanten ontpopten zich als de beschermheren van het christelijk onderwijs. Doordat veel kiesgerechtigden de kandidaten eerder op hun orthodoxe geloofsoriëntatie beoordeelden dan op hun politieke richting wist de fabrikantenelite op deze wijze tot in de jaren 1890 de politieke arena te domineren.<sup>22</sup>

De positie van de Utrechtse liberalen in de jaren 1870 en 1880 vertoonde sterke overeenkomsten met die van de Woerdense liberalen. De Utrechtse liberalen

werden als gelovige protestanten bij de kiezers aanbevolen. Ze hielden een open oog voor de meerderheid van de gematigd-orthodoxe kiezers voor wie de tegenstelling tussen protestant en katholiek belangrijker was dan de antithese.<sup>23</sup>

De Hoornse elite daarentegen stond de orthodoxen weinig speelruimte toe. Hierin zal hebben meegespeeld dat de Hoornse orthodoxen een kleine minderheid vormden. De hervormde elite, waaronder het modernisme zich al vroeg verspreid had, zag volgens Leenders liever lege kerken dan kerken gevuld met orthodoxen. Zelf getuigden ze niet van interesse in het kerkelijk leven. Het is misschien daarom niet verwonderlijk dat de Hoornse elite, ontdaan van de kerkelijke basis van haar sociale dominantie, al aan het einde van de jaren 1860 haar politiek leidende positie aan de jong-liberalen moest afstaan.<sup>24</sup>

In Naaldwijk bestonden tot 1875 wel wrijvingen tussen de orthodoxen en niet-orthodoxen binnen de hervormde gemeente maar deze bleven meestal voor de buitenwacht verborgen. Het beroepen van een uitgesproken moderne predikant in 1876 leidde een jaar later tot een verscherping van de verkiezingen voor het kiescollege. Daarbij bleek dat de orthodoxen in de minderheid waren. De vrijzinnige elite van Naaldwijk wenste geen rekening te houden met deze orthodoxe minderheid. Dat na 1875 de orthodoxen met eigen kandidaten aan de raadsverkiezingen deelnamen, lijkt dan ook in verband te staan met de onwelwillende houding van de hervormde elite op kerkelijk terrein.<sup>25</sup>

Vanaf de jaren 1890 kwam standspolitiek door de kiesrechtuitbreidingen opnieuw onder druk te staan. Vooral de kieswet-Van Houten uit 1896, die veel arbeiders het kiesrecht gaf, betekende een nieuwe uitdaging voor lokale elites. Het nooddaakte om meer dan voorheen standsgrenzen te overschrijden. Voor de hervormde elites was dit echter een welhaast onmogelijke opgave. Standsonderscheid en de aan de verschillende standen toegedichte kwaliteiten waren juist de legitimatie van hun politieke en bestuurlijke vooraanstaande posities.

In Tiel wist de oud-liberale, hervormde elite aanvankelijk aansluiting te krijgen bij de opkomende arbeidersverenigingen. De elite trad vaak als beschermheer op en sommige werkgevers stimuleerden in de jaren 1890 het oprichten van vakverenigingen en verstrekten financiële ondersteuning. Door de lokale oorsprong van deze verenigingen en de band die de elite daarmee aanging, leek de Tielse elite de lokale eenheid te kunnen bewaren. Toch zou zij na 1900 snel aan invloed verliezen. Dit werd onder andere veroorzaakt door het optreden van nationale organisaties en door het onvermogen van de elite om een werkelijke band met de arbeidersbewegingen te scheppen. Belangrijker echter was dat de hervormde kerk in Tiel niet de kloof tussen elite en arbeidersbeweging kon overbruggen. Binnen de hervormde gemeente was nog slechts een klein deel van de elite kerkelijk actief. De aantrekkingskracht van het vrijzinnig gemeentelven op de hervormde arbeiders was te gering.<sup>26</sup>

Binnen katholieke kring waren standsverschillen minder bedreigend voor de eenheid doordat godsdienst, meer dan onder hervormden, de noodzakelijke

onderlinge verbondenheid verschafte. In Arnhem bracht de uitbreiding van het kiesrecht de standen dicht bij elkaar. Katholieke arbeiders participeerden als leden van kiesverenigingen en propagandclubs, maar dan wel binnen sterk paternalistische verhoudingen. De participatie beperkte zich dan ook tot uitvoerende taken.<sup>27</sup> Niet zozeer het standsverschil als barrière verklaart zodoende de ondergang van de hervormde elites, maar door het ontbreken van een kerkelijk cement konden zij hun 'natuurlijke' achterban niet blijvend aan zich binden.

De werkelijke of alleen getoonde eenheid van de lokale gemeenschap waar standspolitiek zo onlosmakelijk mee verbonden was, kwam vanaf de jaren 1860 vooral kerkelijk en vanaf de jaren 1890 ook sociaal onder druk te staan. Deze spanningen konden lokale oorzaken hebben, maar waren niet zelden ook het gevolg van landelijke tegenstellingen. Standspolitiek kwam steeds meer onder druk te staan van de voortschrijdende integratie van lokale gemeenschappen in nationale verbanden.

### Integratie en nationalisering

De polarisering in de landelijke politiek vanaf het eind van de jaren 1860 hield niet halt bij de gemeentegrenzen. Ondanks de vigerende opvattingen over het verschil tussen gemeenteraad en Tweede Kamer zijn er zeker twee redenen waarom dat onderscheid steeds meer een fictie werd. Allereerst konden de nationale tegenstellingen in veel gemeenten aansluiten op de bestaande scheidslijn tussen protestanten en katholieken. Ten tweede waren veel kiesgerechtigden bevoegd om zowel voor de gemeenteraad als voor de Tweede Kamer een stem uit te brengen. Aanvankelijk bedroeg de census voor de gemeenteraad de helft van de census voor de Tweede Kamer. Hierdoor kon een aanzienlijk deel van het electoraat voor de gemeenteraad niet aan de kamerverkiezingen deelnemen. Na de grondwetswijziging van 1887 bestond dit onderscheid niet meer, zodat alle gemeenteraadskiezers tevens kamerkiezers waren. Door de verscherpte strijd tussen liberalen en confessionelen zou het voor veel kiezers moeilijker worden om beide hoedanigheden gescheiden te houden.

Het tempo en de mate waarin de gemeenteraads- en kamerverkiezingen polariseerden liep sterk uiteen. Op het platteland van Noord-Brabant bleef dit lange tijd achterwege doordat katholieke kandidaten geen concurrentie te vrezen hadden van liberalen of socialisten. Serieuze oppositie kon slechts uit eigen kring komen en droeg vaak een persoonlijk karakter. Hierachter konden wel politieke tegenstellingen schuilgaan, maar doordat de meeste katholieken het streven naar eenheid op politiek gebied vooropstelden, werden die zelden openlijk beleden.<sup>28</sup>

Maar ook de verkiezingen voor de gemeenteraden van de meeste Noord-Brabantse steden politiseerden maar langzaam. De strijd tussen liberaal-georiënteerde en conservatieve katholieken bij de kamerverkiezingen aan het eind van de jaren 1860 kreeg slechts moeizaam een vervolg in de verkiezingen voor de gemeenteraden. In Breda vormde de Aprilviering in 1872 de aanleiding tot polarisering, maar het zou tot na 1885 duren alvorens de conservatieve katholieken definitief het overwicht zouden verkrijgen.<sup>29</sup> De oude elites bleken op lokaal niveau moeilijk te verdrijven. Volgens L.J. Rogier blijkt hieruit dat de liberaal-katholieken in steden als Breda en Den Bosch nog lang een toonaangevende positie innamen.<sup>30</sup> Inderdaad lag de liberaal-katholieke kracht bij kamerverkiezingen in de grotere gemeenten, maar het beschrijven van de lokale verhoudingen met termen die ontleend zijn aan de nationale politieke arena plaatst die verhoudingen in een onjuiste context. Ook in Brabant botsten de conservatieve katholieken in hun pogingen de verkiezingen te polariseren op de wijdverbreide opvatting dat gemeenteraden slechts administratieve lichamen behoorden te zijn.<sup>31</sup>

In Naaldwijk ging polarisering van de verkiezingen voor de gemeenteraad en de Tweede Kamer juist hand in hand. In de jaren 1870 ontstonden duidelijk afgebakende kampen. Aan het eind van de jaren 1880 spraken politici die het kamerdistrict bezochten alleen over nationale onderwerpen. Districtsbelangen werden niet aangeroerd. Groot meent dan ook dat het publiek bij de toespraken primair in de nationale politiek was geïnteresseerd.<sup>32</sup>

In sommige streken waren nationale organisaties voorwaarde voor politieke initiatieven. De Winschoter afgescheidenen vormden binnen de gemeente een kleine apart staande gemeenschap die nauwelijks aan het openbaar leven deelnam. Politieke activiteiten ontstonden pas nadat in de jaren 1880 contacten met landelijke organisaties waren ontstaan.<sup>33</sup> Misschien dat de geïsoleerde positie van de potentiële achterban van de ARP in Groningen en Drenthe een verklaring kan geven voor de late opkomst van de partij in deze provincies. Pas vanaf het midden van de jaren 1880 zou de ARP er namelijk in slagen om haar electorale achterban te mobiliseren.

Aan de andere kant droeg de ARP zelf ook bij aan de opvatting dat gemeenteraden een wezenlijk andere functie vervulden dan de Tweede Kamer. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de waarschuwing die Kuyper in 1883 aan zijn achterban richtte om van de gemeenteraad geen Tweede Kamer te maken. In de raad kwam volgens hem geen politiek aan de orde, zodat daar geen politieke beginselen verdedigd hoefden te worden. Het draaide volgens Kuyper om de geschiktheid van de kandidaten, ook als ze liberaal waren.<sup>34</sup>

Nationalisering van politieke tegenstellingen kon lokaal succes echter ook in de weg staan. Een voorbeeld hiervan levert de moeizame opkomst van het socialisme in Noord-Brabant op. In Eindhoven ontstond een vorm van christen-socialisme die aanvankelijk meer aansloeg dan de socialistische beweging in

andere Brabantse steden. De christelijke werkliedenvereniging 'De Eendracht' die in 1897 ontstond, bepleitte een samengaan van katholicisme en socialisme. Dit poogde men te bereiken door enerzijds alleen de economische leer van het socialisme te aanvaarden en anderzijds zich op christelijke beginselen te baseren. Belangrijk voor haar aanvankelijke acceptatie binnen Eindhoven was de nauwe samenwerking met de vooruitstrevende vereniging 'Eindhoven Vooruit', waarin vooraanstaande Eindhovenaren actief waren. Vanuit deze vereniging werd 'De Eendracht' moreel en financieel gesteund waardoor ze sterker stond tegenover de afwijzende reacties van conservatieve katholieken die het christen-socialisme als een verkaptte vorm van socialisme beschouwden.<sup>35</sup>

'De Eendracht' zou uiteindelijk haar tussenpositie niet kunnen handhaven omdat ze zowel van kerkelijke als van socialistische zijde onder vuur kwam te liggen. Binnen de SDAP was wel enig begrip voor de keuze voor het economisch socialisme, maar vooral de linkervleugel wilde van geen compromis weten. Door deze druk en door de toevloed van allochtone arbeiders zou 'De Eendracht' de typische karakteristieken verkrijgen waardoor de socialistische beweging in Brabant zo lang een marginaal verschijnsel zou blijven. Het aanvankelijke succes van 'De Eendracht' hing nauw samen met de aanpassing aan de lokale omstandigheden. Het uiteindelijke falen kwam gedeeltelijk voort uit de omstandigheid dat de vanuit een landelijke optiek opererende SDAP geen ruimte wilde bieden aan lokale variaties.<sup>36</sup>

Een andere weg werd door de radicalen bewandeld. Zij trachtten vanuit de gemeenteproblematiek tot een gemeentepolitiek te komen. In 1888 werd in Amsterdam een radicale kiesvereniging opgericht. Vooral onder de midden-groepen bestond grote onvrede over de particuliere exploitatie van gas, water en telefoon met hoge prijzen en slechte kwaliteit. Doordat de radicalen ijverden voor gemeentelijk beheer van de nutsbedrijven en electoraal samenwerkten met antirevolutionairen en katholieken, kon de conservatief-liberale dominantie doorbroken worden.<sup>37</sup> Hoewel het succes van de radicalen slechts van korte duur was en zij buiten Amsterdam weinig navolging vonden, ligt het belang van hun optreden in het politiseren van gemeentelijke issues.

De radicale benadering van de gemeenteproblematiek werd voor een groot deel door de SDAP overgenomen. In 1899 deed deze partij het eerste gemeenteprogramma in Nederland het licht zien. Hiermee werd de mogelijkheid geschapen om nationale politiek naar lokale omstandigheden te vertalen. Het is echter nog te vroeg om te bepalen of de SDAP-afdelingen deze weg ook zijn ingeslagen. Voor Nijmegen is bijvoorbeeld geconstateerd dat de afdeling deze mogelijkheid negeerde en de raadsverkiezingen telkens in het teken van de landelijke tegenstellingen plaatste.<sup>38</sup>

Het zou tot na 1925 duren alvorens antirevolutionairen en katholieken het socialistische voorbeeld volgden en een eigen gemeenteprogramma opstelden. Toch was er in de tussentijd met name bij de antirevolutionairen wel het een en

ander veranderd. Was Kuyper in 1883 nog van mening dat partijvorming op gemeentenniveau geen prioriteit had, in 1908 beoordeelde hij het als noodzakelijk. Hij riep zijn achterban op om zich in de gemeenteproblematiek te verdiepen.<sup>39</sup>

### De vijf soorten van kiezers.



## De kieswet-Van Houten

In Groot-Brittannië was het registreren van kiezers na de First Reform Act van 1832 een van de belangrijkste stimulansen voor het ontstaan en de uitbouw van partijorganisaties. Het verzamelen van informatie over potentiële kiesgerechtigden om deze op de kiezerslijsten geplaatst te krijgen vergde veel werk. Het leidde tot organisaties die sommige kiesdistricten tot in alle uithoeken bestreken.<sup>40</sup>

In Nederland werden mannen die aan de census voldeden aanvankelijk ambtshalve op de kiezerslijst geplaatst. De criteria waren duidelijk omschreven en de census was tamelijk hoog, zodat de mogelijkheden tot manipulatie gering waren. Dit veranderde met de kieswet-Van Houten uit 1896, die het aangiftekiesrecht introduceerde. Mannen die op basis van spaartegoeden of de hoogte en de duur van het loon kiesrecht wilden verwerven, moesten zich laten registreren.

Vrij snel bleek dat de bepalingen omtrent het aangiftekiesrecht ruime mogelijkheden voor kiezerskweek boden. Volgens het gemeentebestuur van Naaldwijk waren aangiften moeilijk op hun juistheid te controleren. Uiteindelijk konden alleen de geregeld bedeeden en geestelijk minderwaardigen geweerd worden. Voor bijna alle anderen hing het, volgens het gemeentebestuur, voornamelijk af van de ijver van de 'kiezerswerfers' van de kiesverenigingen en de creativiteit waarmee de aangiftebiljetten ingevuld werden of zij het kiesrecht zouden verkrijgen. Het percentage kiesgerechtigden lag in Naaldwijk al snel rond de 80 procent van de volwassen mannelijke bevolking.<sup>41</sup> In het district Enkhuizen bedroeg dat in 1905 ruim 90 procent. De bepalingen in de kieswet-Van Houten bleken in de praktijk bijzonder rekbaar.

Niet overal groeide het electoraat zo snel. Noord-Brabant en Limburg bleven sterk achter bij de andere provincies. Het was vooral de intensiteit van de verkiezingsstrijd die de omvang van het electoraat bepaalde. Slechts in die districten waar de krachtsverhoudingen tussen de politieke partijen niet ver uiteen liepen, was het zinvol om kiezers over te halen zich te laten registreren. In de zuidelijke provincies was dit vanwege de overheersende positie van de katholieken niet het geval. Rossen wijst er bijvoorbeeld op dat uit een onderzoek in Tilburg uit 1917 bleek dat een groot deel van de niet-kiesgerechtigden aangifte op basis van hun huur had kunnen doen. Deze desinteresse om zich als kiezer te laten registreren, kwam vooral voort uit het ontbreken van politieke strijd.<sup>42</sup>

Het ligt voor de hand dat kiezerskweek vooral door kiesverenigingen ter hand werd genomen. Vaak werden hiervoor leden ingezet, maar soms werden er aparte verenigingen opgericht. Zo hield de katholieke propagandaclub 'Dr. Schaepman' in Arnhem zich vooral met het bewerken en doen registreren van potentiële kiezers bezig. In Nijmegen was de 'Jonge-Garde', de jongerenafdeling van de propagandaclub hierin actief. Tijdens de verkiezingen kwamen

de kiesverenigingen, maar vooral de propagandaclubs opnieuw in actie om de nieuwe kiezers te bewegen hun stem uit te brengen.<sup>43</sup>

Altena heeft in zijn studie over Vlissingen op het belang van de kieswet-Van Houten gewezen. Om hun politieke machtsbasis te beschermen probeerde de (oud)liberale elite de nieuwe kiezers aan zich te binden. De concurrentie met antirevolutionairen, katholieken en socialisten leidde tot aansluiting bij landelijke politieke tegenstellingen en doorbreking van standsgrenzen. Voor de verkiezingen werd aan huisbezoek gedaan en vooral in deze perioden groeide de SDAP-afdeling in Vlissingen sterk. In 1913 wisten de sociaal-democraten 98 nieuwe kiezers aan te melden. Dit stak nog mager af bij de 200 personen die de ARP in 1911 had weten aan te melden. De katholieke kiesvereniging schakelde bij de werving van nieuwe kiezers de vakbeweging in. Ook in Enschede speelde de SDAP in dit proces een belangrijke rol als katalysator.<sup>44</sup>

Het is moeilijk te bepalen wat het effect van de kieswet-Van Houten op de verkiezingen voor de gemeenteraad is geweest. Waarschijnlijk zullen resultaten van nader onderzoek meer variatie laten zien, maar aangezien het aangiftekiesrecht voor de Kamer en de gemeenteraad in de meeste gevallen tegelijk werd verworven, is het aannemelijk dat lokale politieke verhoudingen in versneld tempo aansluiting kregen bij de landelijke tegenstellingen.

## Algemeen belang op lokaal en nationaal niveau

Partijpolitiek, kerkelijke twisten en uitbreiding van kiesrecht ondermijnden standspolitiek. Hierdoor raakte de 'onpartijdige' positie van lokale elites aan het wankelen. De burgemeesters van Vlissingen en Zaandam dachten het gevaar te kunnen bezweren door socialistische en confessionele raadsleden voor te houden dat een raadslid niet voor de belangen van een partij, maar voor die van alle inwoners diende op te komen.<sup>45</sup> De laatste barricades waarachter lokale elites zich verscholen waren kiesverenigingen die pretendeerden het algemeen belang te behartigen. Namen als 'Vereeniging Tielsch Gemeentebelang', 'Gemeentebelang' en 'Algemeen Belang' laten weinig te raden over.<sup>46</sup> De noodzaak echter om de doelstelling expliciet te formuleren was een teken van zwakte. Het succes van dergelijke kiesverenigingen was meestal gering.

De ontwikkeling van vanzelfsprekende behartiging van het algemeen belang naar een expliciet geformuleerde behartiging van groepsbelangen heeft een parallel op nationaal niveau. Te Velde heeft betoogd dat de identificatie van nationale identiteit en algemeen belang met liberalisme na 1870 onder druk kwam te staan door de opkomst van de confessionelen. De desintegratie van de in liberale ogen eensgezinde natie bracht vooral de oud-liberalen tot pessimisme en later tot het zoeken naar een nieuwe basis voor een eendrachtige natie.

Houvast werd gezocht in Oranje als symbool van eenheid en in een algemeen protestantisme. Net als veel lokale elites zochten vooral oud-liberalen aan het eind van de negentiende eeuw hun toevlucht tot algemene organisaties.<sup>47</sup>

Uit het lokaal onderzoek is gebleken dat vóór 1870 de identificatie met algemeen belang geen exclusief liberale aangelegenheid was. Ook de conservatieve Tielse en Hoornse elites meenden dat zij het algemeen belang vertegenwoordigden.<sup>48</sup> In hun visie op hun plaats en functioneren in de lokale gemeenschap stonden conservatieven en liberalen tamelijk dicht bij elkaar. Gedeeltelijk vloeide dit voort uit een gedeelde opvatting over de rol van de gemeenteraad, maar ook op nationaal niveau waren de verschillen in dit opzicht geringer dan doorgaans wordt aangenomen.<sup>49</sup>

De minderheidspositie van de katholieken en hun verzet tegen de opvatting dat Nederland een protestantse natie zou zijn, leidde tot een andere opvatting over algemeen belang en vertegenwoordiging. In de ogen van veel katholieken was het algemeen belang niet meer dan de som van de deelbelangen. Doordat de katholieken niet pretendeerden de kern van de natie te vormen, gaven zij bij verkiezingen vaak de voorkeur aan evenredige vertegenwoordiging waarbij juist van de verschillen en niet van de eenheid werd uitgegaan. Overigens had deze evenredige vertegenwoordiging aanvankelijk alleen betrekking op kerkgenootschappen.

De polarisering van de kamerverkiezingen in de jaren 1870 tussen liberalen en confessionelen deed het conservatieve middenveld verdwijnen. Voormalige conservatieven versterkten de rijen van de oud-liberalen. Liberalen en conservatieven voor wie politiek op nationaal niveau, maar vooral op lokaal niveau, standspolitiek betekende, vonden hier elkaar. De conservatieve inbreng zal er mede toe hebben geleid dat juist in deze kringen in de jaren 1880 een niet-orthodox protestantisme als basis van nationale eenheid naar voren zou komen.<sup>50</sup>

Ook binnen de ARP heeft de conservatieve ondergang in de jaren 1870 zijn sporen nagelaten. Immers, de groei van de partij was onder andere het gevolg van een instroom van voormalige conservatieven. R. Kuiper heeft er recentelijk op gewezen hoezeer de wrijvingen tussen de Kuyperiaanse 'gauche' en de conservatieve 'droite' samenhangen met uiteenlopende visies op politiek en met standsverschillen. De conservatieve 'droite' was evenzeer 'wars van partijzucht' in de kamer als menig lokale elite in de gemeenteraad. De afkeer van partijpolitiek hing samen met een maatschappijvisie die gericht was op eenheid en pacificatie. Vanuit deze opvatting bestond er ook irritatie over de Doleantie die de positie van de 'nationale' hervormde kerk aantastte.<sup>51</sup>

De Doleantie was voor veel orthodox-hervormden een onaanvaardbare ondermijning van het protestantisme als belichaming van nationale eenheid. In Harderwijk leidde zij tot een politieke toenadering tussen orthodox-hervormden en liberalen. De kerkstrijd kreeg een politiek vervolg in een polarisatie tussen

gereformeerden en niet-gereformeerden. In Tiel verbraken in 1888 verschillende orthodox-protestanten de samenwerking met de antirevolutionairen en riepen de kiezers op de liberalen te steunen vanwege de electorale samenwerking tussen 'de zoogenaamde afgescheidenen' en de 'Roomschen'. Van Miert plaatst dit in de doorwerking van de groot-protestantse traditie waarin Nederland als een protestantse natie en de Hervormde Kerk als de volkskerk werd beschouwd.<sup>52</sup>

De opvattingen over de aard van politiek binnen de conservatieve vleugel van het liberalisme en van de ARP, later de vrij-liberalen en de christelijk-historischen, relativeert het verschil tussen politiek op lokaal en nationaal niveau vanaf de jaren 1870. Voor de conservatieven in beide stromingen was politiek op lokaal en nationaal niveau in belangrijke mate standspolitiek. Het behartigen van het algemeen belang stond voor hen vaak hoger dan het partijbelang. Hoe dit algemeen belang precies werd ingevuld, is in dit verband van minder belang; het bracht in ieder geval een wezenlijk andere benadering van het politiek bedrijf met zich mee. Conservatieve liberalen en conservatieve antirevolutionairen oefenden daarom vanaf de jaren 1880 een onmiskenbare aantrekkingskracht op elkaar uit. Nadat beide stromingen rond de eeuwwisseling tot partijvorming waren gekomen, zou bij verkiezingen regelmatig blijken dat vrij-liberalen en christelijk-historischen het 'lek van de antithese' vormden.

## Besluit

Wanneer over politiek en de beleving daarvan in de tweede helft van de negentiende eeuw wordt gesproken, moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende vertegenwoordigende lichamen. Gemeenteraad, Tweede Kamer en vermoedelijk ook Provinciale Staten hadden in de ogen van veel tijdgenoten wezenlijk verschillende taken. In Den Haag werd politiek bedreven en over beginselen gesproken, in de gemeente werd bestuurd. Bij verkiezingen werden kandidaten dan ook aan de hand van verschillende criteria beoordeeld, hoewel dit onderscheid niet al te strikt moet worden opgevat.

De meeste kamerkiezers waren ook kiesgerechtigd voor de gemeenteraad en naarmate de eeuw vorderde vielen de kiezerskorpsen steeds meer samen. Lokale en nationale oriëntatie van de kiezers kunnen daarom niet eenvoudig als elkaar opvolgende fases van politieke oriëntatie worden beschouwd, zoals recentelijk nog is betoogd.<sup>53</sup> Kiezers maakten al vanaf de invoering van het directe kiesrecht dit onderscheid. De veelgemaakte opmerking dat afgevaardigden in Den Haag een andere politieke kleur vertoonden dan thuis is dan ook niet exemplarisch voor het ontbreken van duidelijke verhoudingen in de Nederlandse politiek, maar illustreert juist de opvattingen over waar 'politiek' thuis hoorde. Pas in het begin van de twintigste eeuw zouden ook de meeste gemeenteraden in de greep van 'duidelijke' politieke tegenstellingen raken.

De heersende opvattingen onder lokale elites over bestuur en politiek op lokaal niveau cirkelden rond de begrippen algemeen belang en eenheid. In hun gedachtegang veronderstelde algemeen belang eensgezindheid, zowel op politiek, op sociaal als op kerkelijk gebied. In de wijze waarop elites hun dominantie in het lokaal bestuur legitimeerden, waren stand en religie nauw verweven.

De alledaagse praktijk liet echter zien dat het algemeen belang vaak een protestantse kleur bezat, waarin de notie van het protestantse vaderland en van de hervormde kerk als de vaderlandse kerk centraal stond. Gezien deze omstandigheden is het niet vreemd dat juist onder katholieken de gedachte in trek was dat het algemeen belang de som van de delen was. Dat hield in dat ook minderheden vertegenwoordigd moesten worden. Hoezeer godsdienst de gedachten beheerste, blijkt hieruit dat onder minderheden vooral kerkelijke minderheden werden verstaan. En dan eigenlijk alleen de 'oude' kerkgenootschappen als de katholieke kerk en de dissenteren. Voor afgescheidenen en vooral voor orthodox-hervormden, die immers geen eigen kerkgenootschap vormden, was het moeilijk om als zodanig vertegenwoordigd te worden.

Rond de eeuwwisseling raakte het lokale bestuur onmiskenbaar meer gepolitiseerd en geïntegreerd in de landelijke politieke tegenstellingen. Dit proces verliep zeker niet gelijkmatig en in sommige streken wisten nationale partijen maar nauwelijks door te dringen. Twee belangrijke factoren zijn hierbij aan te wijzen: de intensiteit van de kamerverkiezingen in de verschillende streken en de mate waarin kerkelijke verbondenheid groeiende standsverschillen wist te neutraliseren.

In streken waar een politieke stroming domineerde, was de kans groter dat standspolitiek een vooraanstaande rol kon blijven spelen. De polariserende invloed van kamerverkiezingen was dan afwezig, waardoor de opvatting dat de gemeenteraad een bestuurlijke lichaam was lang kon standhouden. Nog groter was de overlevingskans van standspolitiek wanneer de groeiende sociale verschillen binnen het kiezerskorps als gevolg van de kiesrechtuitbreidingen gecompenseerd werden door een stevig kerkelijk cement. Vooral veel Brabantse elites wisten op deze wijze hun positie te behouden, terwijl het machtsverlies van veel hervormde elites elders in het land vooral geweten moet worden aan het ontbreken van een sterk kerkelijk verband dat de sociale verschillen had kunnen overbruggen.