

## Tot nut van 't algemeen?

Een historische blik op de Vlaamse provincies als intermediair bestuursniveau<sup>1</sup>

PETER HEYRMAN

De probleemstelling die we als deelnemer aan het Arena-debat mochten ontvangen, is op zijn minst controversieel te noemen. Ze ging uit van een evident functieverlies bij de provinciebesturen, stelde vervolgens hun 'onuitroeibaarheid' vast en koppelde die aan de veronderstelling dat 'provincies kennelijk het vermogen bezitten om macht te behouden of in elk geval minimaal zichzelf in stand te houden'.

Dat het voortleven van het provinciale beleidsniveau in zulke mate historisch wordt geproblematiseerd, doet de meeste vakgenoten in Vlaanderen waarschijnlijk de wenkbrauwen fronsen. Buiten een periode van 25 jaar (circa 1970-1995) werd het bestaansrecht van de Belgische provinciebesturen immers nauwelijks gecontesteerd of in vraag gesteld. Natuurlijk werd er wel eens gesproken over hun taakinvulling en de afstemming op die van het nationale en gemeentelijke niveau. Dat lijkt me trouwens normaal voor een intermediair bestuur. Maar die debatten, bijvoorbeeld tijdens het interbellum, kunnen bezwaarlijk worden voorgesteld als de uitdrukking van een krachtige onderstroom die de fundamenteën van het provinciaal bestuursniveau aanvat.

Dat neemt niet weg dat de Belgische provinciebesturen in 1970-1995 wel degelijk een levensbedreigende storm hebben moeten doorstaan. Die jaren zijn daarom best interessant om het vertoog te capteren waarmee ze hun voortbestaan legitimeerden, om inzicht te verwerven in de mechanismen die de duurzaamheid van intermediaire bestuursorganen bepalen. Die analyse is evenwel nog niet grondig uitgevoerd.<sup>2</sup> Ik zet de feiten even op een rijtje. De kritiek midden de jaren 1970 vond vanzelfsprekend haar oorsprong in de staatshervorming die aan het begin van het decennium op gang was gekomen. Naarmate de geplande gewestvorming een concretere vorm begon aan te nemen en een fusie van gemeenten (1976) op stapel werd gezet, zou de doodsklok almaar luider klinken. De provinciebesturen dreigden als het ware bekneld te raken tussen de groeiende lokale bestuursentiteiten en de Vlaamse overheid in wording. De herijking van het institutioneel landschap liet de provinciebesturen een waaier aan opties open: van een drastische inkrimping van hun bevoegdheden, over het behoud als louter administratieve gehelen tot het radicaal afschaffen. In het Egmont-Stuyvenberg-pact (mei 1977/januari 1978) werd gekozen om in de plaats van de provincies zogenaamde 'subge-

<sup>1</sup> Graag wil ik Steve Heylen danken voor zijn waardevolle commentaren bij een ontwerpversie van deze tekst.

<sup>2</sup> Daniel Coninckx, Herwig Reynaert en Tony Valcke (eds.), *De provincieraden in Vlaanderen. Lokale en regionale politiek* (Brugge 2000).

westen' op te richten.

De val van de regering Tindemans op 11 oktober 1978, de overgangsregering-Vanden Boeynants (1978-1979) en de moeizame totstandkoming van de eerste regering-Martens (1979-1980) deden de dreiging wegebben. Ondertussen hadden de provinciale beleidsvoerders inderdaad het verzet georganiseerd, in belangrijke mate via de in november 1972 gevormde Vereniging van de Belgische Provincies (VBP).<sup>3</sup> In de staats hervorming van augustus 1980 die de gewesten oprichtte en de cultuurgemeenschappen omvormde tot gemeenschappen, werden de provinciebesturen uiteindelijk behouden. Maar er werd wel voorgesteld om hun fiscale autonomie af te schaffen. Opnieuw kwamen ze in het verweer. Geholpen door de catastrofale toestand van de federale begroting, slaagden ze erin om die beslissing midden 1982 weer ongedaan te maken. In de volgende jaren werd de werking van de provinciebesturen ietwat gemoderniseerd, de bevoegdheid van de provincieraden uitgebreid (1984) en die van de gouverneur ingeperkt (1987).<sup>4</sup>

Toch klonken er nog steeds kritische stemmen. In 1992 plaatste de Vlaamse regering-Van den Brande in haar toekomstproject Vlaanderen-Europa 2002 opnieuw vraagtekens bij het voortbestaan van de provinciebesturen.<sup>5</sup> Maar ook toen bleek de oppositie niet sterk genoeg. De provinciebesturen passeerden eenvoudigweg het Vlaamse niveau om zich opnieuw te verankeren in de federale grondwet (1993). Door de splitsing van de tweetalige provincie Brabant in Vlaams- en Waals-Brabant werd het aantal Belgische provincies in 1995 opgevoerd tot tien. Eén jaar eerder werden voor het eerst samen gemeente- én provincieraadsverkiezingen georganiseerd. In 1997 kwam een vernieuwde Provinciewet tot stand. Sindsdien lijken de provinciebesturen volledig terug. Ze blijken druk in de weer om hun werking te moderniseren en dragen hun functionele betekenis nadrukkelijk uit bij de publieke opinie. Daarbij profileren ze zich zelfbewust als dynamische en herkenbare streekbesturen, als schakels en bemiddelaars. Na de overheveling van de Provincie- en Gemeentewet naar de gewesten, wordt sinds 2002 een kerntakendebat gevoerd over de taakinvulling en -afbakening tussen het Vlaamse, provinciale en gemeentelijke beleidsniveau. Het Vlaams provinciedecreet (2005) biedt hiertoe het nieuwe wettelijk kader. Dat debat en de concrete invulling van de moderne 'streekeigen werking' van de provinciebesturen in (inter)regionaal, nationaal én in toenemende mate Europees perspectief, zijn vanzelfsprekend eerder voer voor politicologen dan voor historici.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Provinciaal Archief Oost-Vlaanderen, *Archief provinciegriffier Leon De Winne*, nr. 2. Notulen Raad van Beheer VBP.

<sup>4</sup> Tony Valcke e.a., 'Leadership, Governance and Legitimacy at an Intermediate Government Level. The Case of Belgian Governors', *Local Government Studies* 34:2 (april 2008) 245-265. De auteurs stellen vast dat hoewel de gouverneurs formeel-politieke macht hebben verloren, zij een grote invloed behouden.

<sup>5</sup> Zie ondermeer Rudolf Maes, 'Hebben provincies nog toekomst?', *Kultuurleven. Maandblad voor cultuur en samenleving* (oktober 1990) 8; F. Delmartino, 'Belgium: in Search of the Meso Level', in: L.J. Shapre (ed.), *The Rise of Meso-Government in Europe* (Londen 1993) 40-60.

<sup>6</sup> Zie ondermeer Thomas Block e.a., *De lokale macht in Vlaanderen ontbloot. Over de*

Bij de aanvang van deze bijdrage werd er al op gewezen hoe de turbulente ontwikkelingen in het laatste kwart van de twintigste eeuw contrasteren met de politieke windstilte aangaande de werking van het provinciale bestuursniveau tijdens de voorgaande decennia. De Belgische provincies stemmen in grote lijnen overeen met de negen 'kreitsen' die Jozef II in het leven riep. Die entiteiten werden geconsolideerd tijdens de Franse tijd en overgenomen in het Koninkrijk van de Verenigde Nederlanden. Het jonge België organiseerde ze in 1831-1836 als afzonderlijke politieke besturen, met verkozen provincieraden en het recht om zelf belastingen te heffen. Die beleidsmatige autonomie was evenwel in grote mate symbolisch. De gecentraliseerde natiestaat België zag de provincies vooral als administratieve/bestuurlijke entiteiten waaruit politieke strijd moest worden geweerd.<sup>7</sup> De gouverneur, de sleutelfiguur van het nieuwe provinciale beleidsniveau, werd net als de griffier benoemd door de koning. De verkozen provincieraad kwam slechts éénmaal per jaar bijeen om de begroting op te stellen. Daarin moesten tal van bij wet opgelegde beleidsuitvoerende uitgaven worden ingeschreven. De werking van de Belgische provincies droeg dus vanaf de start een grote dualiteit in zich.<sup>8</sup> Hoe ze daarmee omgingen is een pertinente onderzoeksvraag. Er dient verder onderzoek te gebeuren naar hun juridische, financiële en beleidsmatige speelruimte, de wijze ook waarop de provinciale administratie was samengesteld en functioneerde, dit in relatie tot de specifieke rollen die de wetgever had opgelegd aan de gouverneur en de gedeputeerden.

Vanzelfsprekend ondervonden ook de provinciebesturen de weerbots van de brede maatschappelijke ontwikkelingen tijdens de lange negentiende eeuw en het interbellum. De levensbeschouwelijke polarisatie, de sociale kwestie, de opkomst van de Vlaamse beweging, het groeiend Belgisch nationalisme... ze lieten allemaal sporen na. Maar de effecten werden gemilderd, mede doordat de democratisering van het provinciaal kiesrecht ietwat in *slow motion* verliep. In de negentiende eeuw beheerste een lokale elite van edelen, grootgrondbezitters,

*dynamiek van de politiek. Een kwarteeuw politieke machtsverschuivingen* (Gent 2007); Tony Valcke e.a. (eds.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd* (Brugge 2007). Zie ook de papers van de 'Workshop lokale politiek 2007', <http://www.decentraalbestuur.nl/lokp/ol/ms/poldagen/ms3/poldag2007>.

<sup>7</sup> Een globale historische synthese over het provinciale bestuursniveau in België/Vlaanderen ontbreekt. Aangaande Oost-Vlaanderen, zie Nicole Lehoucq en Tony Valcke, *De Fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu* I. *De instelling, de bevoegdheden en de verkiezingsresultaten* (Gent 1993). Aangaande Antwerpen: Steve Heylen e.a., *Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie* I (Antwerpen 2005). Naar aanleiding van het vijftienvintigjarig regeringsjubileum van koning Boudewijn in 1976 en de 150<sup>ste</sup> verjaardag van de Provinciewet in 1986 verschenen verschillende gelegenheidspublicaties, bijvoorbeeld *De provincie vroeger en nu* (Brussel 1976).

<sup>8</sup> Els Witte, 'De constructie van België 1828-1847', in: Vincent Dujardin e.a. (ed.), *Nieuwste geschiedenis van België* I, 1830-1905 (Tielt 2005) 125-132; Johan Vande Lanotte en Daniël Haché, *Geschiedenis van de Provinciewet. 4 Deelrapporten* (Gent 1990); *Negen provincies, één land. 150 Jaar provinciewet 1836-1986* (Antwerpen en Brussel 1986).

vrije beroepen en industriëlen de Vlaamse provincieraden. In hun midden kunnen soms opmerkelijke politieke dynastieën worden gedetecteerd. Ze waren verankerd in taaie lokale machtsbastions en konden zich op provinciaal niveau inderdaad wat langer handhaven, onder meer dankzij het cijnskiesrecht en het meerderheidsstelsel. Pas toen beide in 1921 uit de weg waren, verloren die elites terrein, al behielden in de provincieraden de vrije beroepen – vooral dan de advocaten – een groot gewicht. Tijdens het interbellum transformeerden de provincieraden en bestendige deputaties zich van grotendeels administratieve, consensusgerichte entiteiten tot meer gepolitiseerde organen.<sup>9</sup>

Er is duidelijk meer onderzoek nodig om na te gaan hoe die politisering gestalte kreeg, bijvoorbeeld in de samenstelling van de bestendige deputatie en de provincieraad, de toenemende fractievorming in dat laatste orgaan, haar agendasetting enzovoort. Maar het is wel al duidelijk dat ook in die nieuwe, meer gepolitiseerde context de provinciebesturen hun administratief aura behielden, als dienaars van het algemeen belang. Pas op het einde van de twintigste eeuw werd de macht van de gouverneur teruggeschroefd en vervielen de beperkingen op de werking van de provincieraad. Maar ook vandaag valt het op dat de provinciale gedeputeerden – ooit betiteld als de eerste voltijdse beroepspolitici van het land – gemiddeld een merkwaardig stabiel politiek mandaat bekleden.

Dat het Belgische provinciale bestuursniveau voor 1970 nooit fundamenteel in twijfel werd getrokken en daarom nooit zijn ‘taaiheid’ heeft moeten bewijzen, kan natuurlijk met die laattijdige politisering in verband worden gebracht. Maar hier speelden ook andere factoren. De provinciebesturen hadden een geringe zichtbaarheid, vonden nauwelijks maatschappelijke weerklank. Ze beschikten maar over een beperkte speelruimte, kleurden als het ware in de marge. In 1906 bijvoorbeeld vormde de jaarbegroting van de provincie Antwerpen, die nochtans tijdens de voorbije decennia flink was toegenomen, nauwelijks tien procent van het budget dat de gelijknamige stad ter beschikking had.<sup>10</sup> Indien men (zoals in de probleemstelling van dit debat) aan de provincies een rol wil toekennen in de ondersteuning of zelfs de genese van regionale culturele identiteiten, dan moet men die marginale positie toch uitdrukkelijk in rekening brengen. Die maakte hen in ieder geval tot ongevaarlijke spelers, zeker in de ogen van de centrale overheid, maar ook in die van de grote steden op hun grondgebied. De meer bescheiden lokale besturen waren behoedzamer, aangezien de provincies nu eenmaal ook controlerende bevoegdheden hadden en soms niet aarzelden om bij te sturen in de lokale politiek.

Maar op de keper beschouwd liepen de provinciebesturen weinig in de kijker. Dat blijkt ook uit de merendeels bloedloze electorale campagnes voor de provincieraadsverkiezingen tijdens de lange negentiende eeuw. Na 1921 stonden die verkiezingen volledig in de schaduw van de wetgevende, nu vinden ze plaats in de marge van die voor de gemeenteraden. Aangaande die veronderstelde utiliteit voerden de provincies een repetitief vertoog waarin de

<sup>9</sup> In internationaal perspectief: Torbjörn Larsson, Koen Nomden en Franck Petiteville, *The Intermediate Level of Government. Complexity versus Democracy* (Maastricht 1999).

<sup>10</sup> Heylen, *Geschiedenis* I, 90.

eigenheid, zelfs de originaliteit van het intermediaire bestuursniveau werd beargumenteed. De beperkte bevoegdheden en financiële bewegingsruimte van de provincies werden netjes vervlochten in de argumentatie. De beperkte actieradius en geldbeurs dwongen de provinciebesturen gerichter, inventiever tewerk te gaan en – zo werd beweerd – nauw aansluitend bij de reële noden van lokale besturen en vooral de inwoners. De beperkte financiële marges boden ook een gedroomde paraplu om de ‘overdreven’ verwachtingen van diezelfde ‘klanten’ te beteugelen. Hun noden werden vanzelfsprekend gesignaleerd aan de centrale overheid. Vormde de provincie immers geen schakel tussen de nationale en lokale bestuursniveaus?

Toch ging het vertoog van de Vlaamse provinciale politici en gezagsdragers nagenoeg altijd in tegen de vooronderstelling alsof hun rol louter complementair of faciliterend was ten aanzien van hetgeen nationaal of lokaal werd ontwikkeld. Toch kan men in België pas vanaf het einde van de negentiende eeuw kiemen bespeuren van wat een provinciaal beleid zou kunnen worden genoemd. Maar ook lang nadien lieten de door de nationale staat opgelegde taken en uitgaven vaak weinig meer toe dan wat eigen klemtonen. Tot de belangrijkste beleidsdomeinen van de provinciebesturen behoorden infrastructuur (verkeer, nutsvoorzieningen maar ook kerken en pastorieën), landbouw, onderwijs, de ondersteuning van sociale voorzieningen, inclusief sociale huisvesting, ziekteverzekering en werkloosheidssteun. Tijdens het interbellum en na de Tweede Wereldoorlog nam de speelruimte verder toe, bijvoorbeeld inzake welzijn, cultuur en erfgoed, industriële ontwikkeling en milieuzorg. Vaak gaf de centrale overheid nog steeds de eerste impuls, slechts nu en dan speelden de provincies de rol van gangmaker. Die brede waaier aan beleids-terreinen waarop de provincie telkens kleine, vaak complementaire initiatieven ontplooidde, holde opnieuw de kansen tot profilering uit. De agenda’s van de Vlaamse/Belgische provinciebesturen vertoonden onderling slechts weinig in het oog springende verschillen. Sommige volgden iets pertinenter het pad van de subsidiariteit, andere gingen iets vroeger of nadrukkelijker van start met eigen instellingen. Die keuzes hadden soms te maken met ideologische motieven maar toch vooral met financiële overwegingen.

In hun drang om de relevantie van het provinciale beleidsniveau te representeren, refereerden de provinciebesturen vanzelfsprekend wel eens aan de ‘gedeelde verledenheid’ van hun onderdanen. Al in de negentiende eeuw werd in toespraken en geschriften, in wapenschilden en motto’s, maar bijvoorbeeld ook in de vormgeving van monumenten en provinciale gebouwen opgeroepen tot een grotere provinciale samenhang. De (veronderstelde) voorgeschiedenis van het intermediaire bestuursniveau werd in de verf gezet. Het is echter zeer de vraag of die initiatieven krachtig en pertinent genoeg waren om vorm te geven aan een provinciale culturele identiteit, laat staan om ermee het bestaan van het provinciale bestuursniveau te legitimeren. Ze botsten bovendien op de artificiële geografische grenzen van de provincies, op veel sterkere gevoelens van stedelijke/lokale en subregionale samenhang en op andere veel succesvoller factoren van zelfbepaling (klasse, levensbeschouwing, ...). De ‘provinciale onderdanen’ waren immers betrokken bij diverse processen van gemeenschapsvorming en ontleenden daaruit eigen identiteits-

kenmerken.

Tijdens het interbellum, toen de provinciebesturen vorm gaven aan hun pril cultuurbeleid, hadden ze opvallend veel aandacht voor heem- en volkskunde, streekliteratuur, ambachtelijke tradities, folklore en dialectologie. Pas in de jaren 1960 werd dat blikveld verder verruimd. Die beleidsinspanningen en het regionalistisch vertoog dat ermee gepaard ging, focusten veeleer op de diversiteit van de lokale/subregionale eigenheden dan op hun samenhang in een gedeelde provinciale identiteit. Soms werd wel hun complementariteit beargumenteerd. Uitgaande van een gelaagde benadering van het koepelbegrip regionale identiteit, kan misschien worden beweerd dat de provincies hier opnieuw een intermediaire functie vervulden. Door regionale en subregionale eenheidsgevoelens te clusteren, leverden ze misschien wel bouwstenen voor de vormgeving van identiteitsconstructies op een hoger (Vlaams/Belgisch) niveau. Maar ook die rol van de provinciebesturen in het verknopen van lokale en regionale verbeelde gemeenschappen bleef erg bescheiden. Heemkundigen, dialectologen, artisanale belangengroepen vonden misschien wel een luisterend oor bij de provinciale gezagsdragers, de subsidiestroom in hun richting bleef zeer bescheiden. Dat in sommige Vlaamse provincies (bijvoorbeeld Limburg) traditioneel een grotere samenhang wordt verondersteld, lijkt niet zozeer toe te schrijven aan de effectiviteit of inventiviteit van de provinciebesturen, maar eerder aan het feit dat de regionale gemeenschap(en) op hun grondgebied minder competitief bleken.

Samengevat: de impact van de provinciebesturen op de creatie of versterking/verknoping van regionale identiteitsgevoelens bleef bescheiden. Ze kan daarom bezwaarlijk worden ingeroepen om de institutionele taaigheid van het beleidsniveau te bewijzen. Om hun bestaan te beargumenteren schermde de provinciale beleidsmakers (ook de Limburgse) veel vaker en liever met de veronderstelde efficiëntie en toegevoegde waarde van hun beleid.<sup>11</sup> Steeds opnieuw voerden ze aan dat wat ze deden beslist doeltreffend was, dat een invulling door andere bestuursniveaus niet hetzelfde (gewenste) resultaat zou hebben gehad. De provinciebesturen kenden het terrein, wisten het lokaal particularisme te overstijgen en die plaatselijke belangen te bundelen in een gezamenlijke aanpak, in subsidielijnen of projecten met toegevoegde waarde. Daarbij was soms ruimte voor experiment, inspeland op specifieke noden. Die detecteren was enkel mogelijk dankzij de lokale verankering van de provinciale beleidsmakers.

Het profiel van de Vlaamse provincieraadsleden tijdens de voorbije twee eeuwen lijkt die brugfunctie te bevestigen.<sup>12</sup> Hun provinciale carrière was

<sup>11</sup> Harry Vandermeulen, *150 Jaar provinciaal beleid. Een terugblik op de belangrijkste beleids-opties van 150 jaar provinciebestuur van Limburg* (Z.pl. 1986).

<sup>12</sup> Luc Schepens, *De provincieraad van West-Vlaanderen 1836-1921. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden met 501 biografieën van Westvlaamse prominenten* (Tielt 1976); *Idem*, *De provincieraad van West-Vlaanderen 1921-1978. Socio-politieke studie van een instelling en haar leden met 550 biografieën van Westvlaamse prominenten* (Tielt 1979); Hilaire Ost (ed.), *De provincieraad van West-Vlaanderen 1978-1995* (Z.pl. 1996); Nicole Lehoucq en Tony Valcke, *De Fonteynen van de Oranjeberg II. Biografisch repertorium* (Gent 1997); Tony

doorgaans een verlengstuk van hun engagement op lokaal vlak. En als het erop aan kwam, trokken ze in de raad ook expliciet de kaart van hun dorp of regio van herkomst. Slechts een kleine minderheid stroomde door naar het nationale niveau. Ondanks de ietwat vertraagde democratisering van de provincieraad, vormde dit gremium beslist een goed platform en zelfs een barometer voor het detecteren en articuleren van (nieuwe) maatschappelijke noden en lokale verzuchtingen. De provincieraden waren in ieder geval tolken van lokale specificiteit en profileerden zich bovendien als gidsen voor een effectieve en efficiënte implementatie van het nationaal beleid op plaatselijk vlak. In tegenstelling tot de centrale overheid was hun blikveld ook minder pertinent gericht op de steden en industriële groeipolen.

*Voorpagina van een informatiebrochure van het provinciebestuur Antwerpen 1965 (Bron: AMSAB-Instituut voor Sociale Geschiedenis, Gent)*



Valcke, Jasmien Van Daele en Nico Wouters, *De Fonteynen van de Oranjeberg III. 'Met gezag bekleed'. Biografieën van negentiende-eeuwse beleidsmakers* (Gent 2000); Tony Valcke (ed.) *De Fonteynen van de Oranjeberg IV. Biografieën van twintigste-eeuwse beleidsmakers* (Gent 2003). Steve Heylen e.a., *Geschiedenis van de provincie Antwerpen. Een politieke biografie II. Biografisch repertorium* (Antwerpen 2005). Zie ook [www.ppant.be](http://www.ppant.be).

Het provinciaal beleid had inderdaad ook te maken met het garanderen van evenwichten, tussen stad en platteland, tussen grote en kleine steden, tussen rijke en minder rijke plattelandsregio's. Gouverneurs, bestendig afgevaardigden en provincieraadsleden zagen het als hun opdracht erover te waken dat de 'weldaden van de moderniteit' aan al hun inwoners ten goede zouden komen. De grote steden hadden hun provinciebestuur niet nodig en handelden er ook naar. Maar voor de kleine, landelijke gemeentebesturen was het vaak een soort expertisecentrum dat hen hielp bij de uitbouw of modernisering van de lokale infrastructuur. Ook het platteland had recht op degelijke steenwegen, op buurtspoorwegen, op elektriciteit, leidingwater en ander comfort, initiatieven inzake hygiëne en (preventieve) gezondheidszorg, sociale voorzorg en huisvesting, een nabijgelegen en evenwichtig onderwijsnetwerk en (na de Tweede Wereldoorlog) op lokale industriële tewerkstelling, een eigen cultuur- en recreatieaanbod. De beperkte beurs van de provinciebesturen liet vanzelfsprekend niet toe om echt te compenseren, laat staan de verschillen uit te gommen. Maar de afstand tussen 'rijkere' en 'armere' regio's kon wel worden bewaakt. Later noemde men dat een 'ruimtedekkend beleid'. Elke schijn van favoritisme ten aanzien van het platteland was daarbij uit den boze. De Belgische provinciebesturen moesten immers altijd opletten voor de lange tenen van de centrale overheid én van de grotere steden op hun grondgebied. En natuurlijk verborg hun herverdelend en ruimtedekkend discours soms ook een ideologische agenda, bijvoorbeeld wanneer het verband hield met de subsidiëring van schoolnetten of van (verzuilde) sociale organisaties en hun diensten.

Die herverdelende reflex hadden de provinciebesturen ook in hun omgang met het maatschappelijk middenveld. De rij van belangenorganisaties die jaarlijks bij de gouverneurs, gedeputeerden en raadsleden hun noden kwam klagen, zou na 1880 stelselmatig aangroeien. Provinciale beleidsvoerders traden soms ook op als bemiddelaars bij sociale conflicten. Maar het waren lang niet alleen protagonisten van de naar politieke en sociale emancipatie strevende volksbewegingen, die hen benaderden. Ook tal van culturele en vrijetijdsverenigingen, professionele belangenorganisaties en eerder behoudsgezinde, kleinburgerlijke drukkingsgroepen klopten er aan. Naarmate het politiek landschap veranderde, raakten hun communicatiekanalen met de lokale burgerlijke elite alsmaar vaker verstoord. Het nationale politieke establishment was onbereikbaar voor die veelal kleine, lokaal/regionaal en/of slecht georganiseerde belangenverenigingen. Andere groepen hadden er al in belangrijke mate de kaarten verdeeld. De eerder behoudsgezinde, maar lokaal goed verankerde provinciebesturen boden hier soelaas. Een beslist antwoord en ook oplossingen bleven doorgaans uit. Maar de provincies boden wel een klaagmuur en desgevallend een kleine subsidie. Dat alleen al bevestigde die sociale groepen in hun maatschappelijke waarde, bevorderde bijvoorbeeld in de jaren 1880-1921 misschien zelfs hun integratie in de zich snel moderniserende Belgische natiestaat.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> E. Witte, G. Kurgan-Van Hentenryk, E. Lamberts, H. Balthazar e.a. (ed.), *Natie en democratie – Nation et démocratie, 1890-1921. Acta van het interuniversitair colloquium, Brussel 8-9 juni*



Deze bedenkingen vloeien voort uit een evaluatie van de voorliggende studies over het provinciaal beleidsniveau in Vlaanderen. Die historiografie vertoont evenwel nog veel hiaten, nauwelijks een comparatief perspectief en misschien te nadrukkelijke institutionele, biografische en electorale invalshoeken. Ook over de Waalse provinciebesturen en de om velerlei redenen erg interessante casus van de provincie Brabant weten we nog bitter weinig.<sup>14</sup> Wil men duidelijker historische uitspraken aangaande het regionalistisch vertoog van het intermediaire bestuursniveau en zijn functioneren als relais tussen de lokale gemeenschappen en de centrale natiestaat, dan is bijkomend onderzoek noodzakelijk. Hoger suggereerden we al dat de juridische, financiële en beleidsmatige marges en de graduele politisering van de provinciebesturen verder moeten worden geanalyseerd. Ook een beter zicht op de samenstelling en het functioneren van de provinciale administraties lijkt cruciaal voor een evenwichtige evaluatie. De wijze waarop de provinciebesturen zichzelf representeerden werd al in zekere mate verkend, maar verdient beslist nader onderzoek. Maar bovenal dient te worden nagegaan hoe die beeldvorming en vooral het feitelijk functioneren van dit intermediair bestuursorgaan werden gepercipieerd door de lokale besturen en door de bevolking zelf. De nu voorliggende onderzoeksresultaten leveren evenwel weinig aannemelijke argumenten om de Vlaamse provinciebesturen in historisch perspectief te oormerken als een bron van regionale identiteitsconstructie. Dat ze die rol vandaag of in de toekomst gaan vervullen binnen de (Europese) kaders die hen worden aangereikt, blijft eveneens een open vraag.<sup>15</sup>

Peter Heyrman (1964) is doctor in de geschiedenis en hoofd van de onderzoeksafdeling van KADOC. Documentatie- en Onderzoekscentrum voor Religie, Cultuur en Samenleving, Katholieke Universiteit Leuven. Hij legde zich in het bijzonder toe op de geschiedenis van het zelfstandig ondernemen en de Belgische middenstandsbeweging. Sinds 2000 is hij coördinator van ODIS, het Onderzoekssteunpunt en Databank Intermediaire Structuren in Vlaanderen, 19e-20e eeuw ([www.odis.be](http://www.odis.be)). In 2001 redigeerde hij met Jan De Maeyer *Geuren en kleuren. Een sociale en economische geschiedenis van Vlaams-Brabant, 19de en 20ste eeuw* (Leuven 2001).

### Summary

Peter Heyrman, *For the Benefit of the Common Good? A Historical View on the Flemish Provinces as an Intermediary at the Level of Administration*

The nation state of Belgium saw its provinces chiefly as intermediary administrative entities from which political dispute had to be excluded. Nevertheless, they disposed of elected provincial councils and enjoyed fiscal autonomy. Although the provincial governments underwent a slow process of politicisation, the effects of the broad socio-political developments over the

2006 (Brussel 2007). De rol van de provinciebesturen komt aan bod in enkele bijdragen in deze bundel, weliswaar veelal in de marge.

<sup>14</sup> Zie wel G. Mottard e.a., *Mémorial de la Province de Liège 1836-1986* (Luik 1987).

<sup>15</sup> David M. Smith en Enid Wistrich, *Regional Identity and Diversity in Europe. Experience in Wales, Silesia and Flanders* (Londen 2007).

course of the last two centuries on this level remained far less tangible, due above all to the slow democratisation of the provincial suffrage. The provinces only had a modicum of public visibility and a very limited scope for policymaking. To argue their relevance, the provincial governments referred occasionally to the shared history of their respective inhabitants or to their cultural coherence(s). But this discourse was not powerful enough to shape a common provincial cultural identity. Moreover, it clashed on the artificial borders of the provinces and with the much stronger feelings of local and regional coherence. By clustering these expressions of (sub)regionalism, the provincial governments may have provided building stones for the creation of identity-structures on a higher level. However, this role too remained very modest and can hardly be used to substantiate the institutional tenacity of this level of government.

## De politie in de Lage Landen en haar confrontatie met het nazisme<sup>1</sup>

RUDI VAN DOORSLAER

Fijnaut, C., *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis* (Amsterdam: Boom, 2007, 1029 blz., ISBN 978 90 8506 275 2); Meershoek, G., *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De gemeentepolitie in een veranderende samenleving* (Amsterdam: Boom, 2007, 546 blz., ISBN 978 90 8506 278 3); Smeets, J., *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat* (Amsterdam: Boom, 2007, 616 blz., ISBN 978 90 8506 276 9); Wal, R. van der, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De vakorganisatie en het beroepsonderwijs* (Amsterdam: Boom, 2007, 619 blz., ISBN 978 90 8506 277 6); Fijnaut, C., *De geschiedenis van de Nederlandse politie* [samenvattend deel] (Amsterdam: Boom, 2007, 187 blz., ISBN 978 90 8506 274 5).

Mijn bijdrage aan dit discussiedossier heeft twee beperkingen. Ten eerste, wordt er gefocust op de Tweede Wereldoorlog en steun ik mij daarvoor exclusief op hoofdstuk 5 van de studie van Cyrille Fijnaut. Ten tweede, staat in deze reactie de vergelijking met België voorop. Deze beperkte invalshoek laat mij evenwel toe nader in te gaan op de politiegeschiedenis zowel als op de bezettingsgeschiedenis van de Lage Landen. Die hebben zoals bekend niet hetzelfde bezettingsregime gekend: een civiel bestuur in Amsterdam en een militair bestuur in Brussel. Toch bestond er grote overeenkomst in de algemene doelstelling van de bezetter in beide landen. Het handhaven van de openbare orde ter realisatie van de economische exploitatie van het bezette land stond daarbij hoog op de prioriteitenlijst. Een, zo zou achteraf blijken, kapitaal verschil school in de toevoeging: het integreren van Nederland in de nationaal-socialistische projecten van het NSDAP-regime. Dit was in België geen prioritaire, algemeen gedeelde, doelstelling van het Militaire bestuur onder leiding van generaal von Falkenhausen en zijn bestuurschef Eggert Reeder. In hoeverre, zo vroegen wij ons voor deze bespreking af, had dit verschil consequenties voor de politiegeschiedenis in beide landen? En, in hoeverre speelde de verschillende politieke en administratieve context waarin de politiediensten zich bewogen in Nederland en België een rol?

Voor een goed begrip: in beide landen zien de bezettingsautoriteiten de werking van en de controle op de politiediensten als een allerbelangrijkste zaak. In beide landen wordt de bewaring van rust en orde als een absolute voorwaarde beschouwd voor de realisatie van de politieke en economische objectieven van het *Reich*. Opvallend is dat het ideologische verschil tussen de beide bezettingsregimes op het terrein van de politieproblematiek bijzonder

<sup>1</sup> Naar aanleiding van C. Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis* (Amsterdam 2007).