

Conclusie

Citation for published version (APA):

Randeraad, N., & Wolffram, D. J. (2014). Conclusie. In R. Pots, & N. Randeraad (Eds.), *Behoedzaam bestuur. Twee eeuwen provincie Zuid-Holland* (pp. 375-380). Primavera Pers.

Document status and date:

Published: 01/01/2014

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Conclusie

Nico Randeraad
en Dirk Jan
Wolffram

Een macht in het midden

Ooit was de provincie Holland een grootmacht, vertelt ons het verhaal van de vaderlandse geschiedenis. De Staten van Holland domineerden in de zeventiende eeuw de Republiek, een wereldmacht die in feite een federatie van onafhankelijke provincies was. Toen in de achttiende eeuw de Republiek voorbij werd gestreefd door grotere en vooral beter en centraler georganiseerde staten als Engeland en Frankrijk, raakte ook Holland achterop en werd het weer een bescheiden gewest dat kon bogen op een roemrijk verleden, maar een onzekere toekomst had.

In de Bataafs-Franse tijd werd de basis gelegd voor de eenheidsstaat, die vanaf 1813 als onafhankelijke staat verder ging. De aloude provincie handhaafde zich, maar van de zelfstandige en trotse positie van weleer was weinig over. De provincie kreeg een tussenpositie in het staatkundige bestel opgedrongen, die haar uitstraling tot op heden parten speelt. In het binnenlands bestuur domineerde het Rijk. De gemeenten waren, zeker vanaf 1848, zelfstandige en steeds zelfbewustere bestuurlijke eenheden. Wat restte voor de provincie is de weinig tot de verbeelding sprekende status van controlerend lichaam van ondergeschikte overheden. De provincie werd een intermediaire bestuurslaag voor zaken die te groot waren voor de gemeenten, maar te klein voor het Rijk. Dat gold voor Zuid-Holland evengoed als voor de andere provincies. Het provinciaal bestuur was 'ingeklemd tussen Rijk en gemeenten', zoals het vaak heet, een onaantrekkelijke positie. 'Eigen beleid' is nu eenmaal gemakkelijker te verkopen aan de kiezers dan een beetje bemiddelen.

Maar is dat wel een juist uitgangspunt voor een evaluatie van twee eeuwen provinciaal bestuur? Kunnen we niet net zo goed verdedigen dat een geolied bestel van binnenlands bestuur bestaat bij de gratie van de gelaagdheid van de overheid, waarin de permanent dreigende tegenstellingen tussen Rijk en gemeenten worden gedempt door vormen van middenbestuur, zoals de provincie. Is het provinciaal bestuur in al zijn onnadrukkelijkheid niet een voorwaarde voor het goed functioneren van de gedecentraliseerde eenheidsstaat?

In dit boek is, voor het eerst in de Nederlandse geschiedschrijving, een poging ondernomen het provinciaal bestuur over een lange periode bij al zijn taken systematisch te bestuderen. Deze studie slaat zo nieuwe wegen in en biedt bovendien in het jaar van de viering van tweehonderd jaar Koninkrijk een wellicht onverwachte bijdrage aan de geschiedschrijving van het Nederlandse staatsbestel. De vorst en het Rijk hebben al veel aandacht gekregen, maar andere integrerende krachten in het Koninkrijk veel minder. Zuid-Holland is vanwege zijn structuur een goede casus voor een onderzoek naar de plaats van de provincie in het staatsbestel: groot qua oppervlakte en bevolking, met een veelzijdige infrastructuur, een scherp onderscheid tussen stad en platteland, en met een grote variëteit aan gemeenten. De bedrijvigheid in de provincie is van meet af aan een krachtige motor van de Nederlandse economie geweest. De bevolking is sociaal en religieus divers, wat heeft geleid tot grote verscheidenheid aan maatschappelijke organisaties en politieke partijen. Hiertegen kan worden ingebracht dat Zuid-Holland een duidelijke regionale identiteit ontbeert, zoals de meeste provincies buiten de Randstad die kennen. Maar juist de veelvormigheid van Zuid-Holland stelt hoge eisen aan het provinciaal bestuur, dat met kennis en gezag moet (mee)beslissen over vaarwegen als de Gouwe en het Aarkanaal, maar net zo goed over de strategische ontwikkeling van het Rotterdamse havencomplex.

Bestuur in actie

De kernvraag van dit boek is: hoe en met welke resultaten heeft het provinciaal bestuur Zuid-Holland gefunctioneerd binnen de beschikbare politiek-bestuurlijke ruimte? De verschillende bijdragen zoeken naar ontwikkelingen waarbij het provinciaal bestuur in actie te zien was. Hieronder worden in chronologische volgorde kort de belangrijkste antwoorden van de verschillende hoofdstukken op de genoemde kernvraag weergegeven.

In de inleiding is uiteengezet dat de plaats van het provinciebestuur in het staatsbestel vóór alles is bepaald door zijn positie in het midden. Vanaf 1814 was de belangrijkste taak van de provincie het toezicht op de gemeenten. Provinciaal bestuur be-

helsde tot ver na het midden van de negentiende eeuw vooral het opbouwen en oliën van het nog kleine overheidsapparaat. De provincie hield de gemeentebesturen met circulaire en verordeningen in het gareel, maar was ook hun aanspreekpunt en raadgever. De Griffie was klein, maar niet veel kleiner dan de meeste ministeries.

Na het midden van de negentiende eeuw kreeg de bemiddelende functie van het provinciebestuur meer inhoud. De provincie werd steviger verankerd in de Grondwet en gestut door de Provinciewet van 1850. Deze versterking was echter relatief, omdat met de Gemeentewet van 1851 de positie van de gemeenten ook een stuk robuuster werd. Het Rijk en de gemeenten werden de gezichtsbepalende instituties van het binnenlands bestuur. In staatkundige debatten bleven de provincies doorgaans buiten beeld.

Voor de provincies betekenden de jaren 1848-1851 geen echte breuk. In de dagelijkse praktijk veranderde er nauwelijks iets en datzelfde gold voor de voornaamste beleidsterreinen van de provincie. In Zuid-Holland bleef de samenstelling van het college van Gedeputeerde Staten, ondanks de verruiming van het kiesrecht, vrijwel ongewijzigd. Zijn toezichhoudende functie bleef grosso modo gehandhaafd en het college vervulde deze groten-deels op dezelfde wijze als vóór 1850-1851. Wel werd door de scherpere definiëring van de onderlinge posities van Rijk en gemeenten vanaf 1851 duidelijker waar de ruimte voor het provinciebestuur lag. De oprichting van Provinciale Waterstaat halverwege de jaren 1870 kwam voort uit een steeds manifesterende wens van de bestuurders om meer voor de provincie te betekenen.

Provinciebestuurders bleken zich er wel van bewust te zijn dat zij opereerden in de schaduw van de nationale overheid en dat zij gemeentebesturen niet in de weg moesten lopen. Gedurende een groot deel van de negentiende eeuw waren zij zoekende naar een rol die boven die van wettelijk toezicht-houder uitsteeg. Op het gebied van de krankzinnigenzorg kreeg de provincie al vroeg extra taken, maar op dat van de economie duurde het tot na de Tweede Wereldoorlog alvorens zich de contouren van provinciaal beleid aftekenden.

Nu past dit wel in het perspectief van een landelijke overheid die ook niet overliep van dadendrang. Pas in het laatste kwart van de negentiende eeuw kregen vormen van overheidsinterventie gestalte die verder gingen dan het bieden van een minimum aan veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs. Na de Tweede Wereldoorlog groeide de bemoeienis van de staat tot enorme proporties.

De gouverneur, later commissaris van de koning, moest een evenwicht zoeken tussen zijn positie als vertegenwoordiger van de staat en de verwachtingen die men van hem koesterde als verdediger van provinciale belangen. Ofschoon de provincie niet over de middelen beschikte om een krachtige, zelfstandig ontwikkelde interventiepolitiek te voeren, kon zij door subsidies toch impulsen geven. Ook waar de provincie vanaf de jaren 1920 op economisch, ruimtelijk en waterstaatkundig gebied een actiever beleid ging voeren, was dat vooral ondersteunend van karakter. Zelfstandiger initiatieven, zoals de organisatie van sociaaleconomisch overleg in de jaren 1980 en de interventie in de elektriciteitsvoorziening, waren weinig succesvol; plannen, praten en polderen, daar was de provincie goed in.

Na 1850 begon de provincie Zuid-Holland behoedzaam haar vleugels uit te slaan. Die behoedzaamheid uitte zich in het zoeken naar samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners in interactieve besluitvormingsprocessen. De samenwerking kon de vorm aannemen van geformaliseerd overleg, maar ook van uitwisseling van informatie. In toenemende mate vereiste de economische ontwikkeling een ondersteunende rol van de overheid, waarbij ook de provincie meetelde. Voor de aanleg van infrastructuur en de beheersing van het water waren besluiten op bovengemeentelijk niveau nodig. De instelling van Provinciale Waterstaat in 1875 was een belangrijke stap naar een bedrijviger provinciaal bestuur. De dienst richtte zich op verbetering van het wegenbeheer en eiste verantwoordelijkheid op voor aanleg en onderhoud van vaarwegen. Dat was zichtbaar op de provinciale begroting. Tot op de huidige dag houdt de provincie zich bezig met de bevordering van de scheepvaart via vaarwegen als het Rijn-Schiekanaal, het Aarkanaal, de Oude Rijn en de Gouwe. Veel ruimte om haar infrastructurele activiteiten uit te breiden kwam er echter niet. Bij de ontwikkeling van het rijkswegennet vanaf 1920 werd de provincie gepasseerd; wel bleef zij verantwoordelijk voor het regionale wegennet, dat vanwege het snel groeiende fiets- en autoverkeer de nodige aandacht vroeg. De aanleg van grote waterstaatkundige werken, zoals het Noordzeekanaal en – na de watersnoodramp van 1953 – de Zuid-Hollandse Deltawerken, kwam tot stand onder regie van de rijksoverheid. Daar stond tegenover dat de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur voor de kwaliteit van de kustbescherming sterk werd vergroot en het met verordeningen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater meer controle over de waterschappen kreeg.

Met de Rotterdamse haven en de daarmee verbonden industrie had Zuid-Holland een economische kern van internationaal formaat binnen zijn grenzen. De provincie had echter weinig bemoeienis met de economische activiteiten in het havengebied. Zelfs op het terrein van de elektriciteitsvoorziening, waar andere provincies het voortouw namen, duurde het tot in de Tweede Wereldoorlog voordat de provincie greep kreeg op de distributie. Tot dan werd de stroomvoorziening gedomineerd door de zes grootste gemeenten binnen de provincie.

De provincie lijkt steeds vooral te hebben geëcht over de belangen van het platteland. Zo stimuleerde zij bij de drinkwatervoorziening de oprichting van regionale waterleidingbedrijven. De Zuid-Hollandse steden konden wel voor zichzelf opkomen, zo bleek keer op keer, en keerden zich tegen provinciaal beleid dat zou kunnen interfereren met hun gemeentelijke belangen. Zo torpedeerde Rotterdam in 1930 via zijn Kamer van Koophandel een voorzichtig streven naar provinciaal economisch beleid. Na de Tweede Wereldoorlog leek de provincie zich te schikken in deze rol. Werd elders in Nederland het fenomeen van een provinciaal Economisch Technologisch Instituut (ETI) geaccepteerd, in Zuid-Holland werd dit in Rotterdam gevestigd, op afstand van het provinciebestuur. Zelfstandig economisch beleid van de provincie kwam vooral tot ontwikkeling voor de landbouw, waarbij aansluiting werd gezocht bij natuur- en milieubeheer. Waar de provincie verder nog economische aspiraties had, lagen die vooral in het verlengde van de ruimtelijke ordening. Goede voornemens gingen echter dikwijls ten onder in een wirwar van commissies en adviesorganen. Dit veranderde radicaal in de jaren negentig van de twintigste eeuw, toen de provincie zich daadwerkelijk met economische ontwikkeling ging bezighouden en zich bij de Europese Unie en buitenlandse handelspartners als intermediair inzette voor de belangen van lagere overheden en het bedrijfsleven.

Op het gebied van welzijn, onderwijs en cultuur heeft de provincie lange tijd een afgeleide missie gehad, die voortvloeide uit de 'aanhoudende zorg' die de Grondwet de regering opdroeg. Gedurende de negentiende eeuw betekende dit voornamelijk observeren en rapporteren. Door haar toezicht op gemeenten en via informele circuits viel er ook te sturen. Dat de provincie aan de bouw en restauratie van kerken en synagogen bijdroeg, was een gevolg van de constatering van bestuurders dat de in de Bataafs-Franse tijd uitgeroepen vrijheid van godsdienst onvoldoende tot haar recht kwam. Ook

katholieken en joden moesten hun geloof onder een fatsoenlijk dak kunnen belijden. Financiering en organisatie van een deel van de krankzinnigenzorg waren al sinds 1841 aan de provincies opgedragen. Hierin is de provincie tot de jaren 1960 actief geweest. Zoals zij zich in de negentiende eeuw over de krankzinnigenzorg ontfermde, zo speelde de provincie na 1945 een voortrekkersrol in de jeugdzorg en het maatschappelijk werk. Taken voor jeugd- en gezinszorg, maatschappelijk werk en bejaardenzorg gaven de provincie een sleutelpositie in het naoorlogse Nederland. De provincie werd niet weggedrukt door het verzuilde middenveld, zoals wel is beweerd, maar faciliteerde juist het functioneren daarvan.

De provinciale begrotingen laten zien dat de provincie in haar onderwijsbeleid al vroeg eigen accenten zette, zoals de ondersteuning van de Haagse Muziekschool en het bijzonder vakonderwijs. In de twintigste eeuw daalden deze specifieke onderwijsbijdragen. Na de Tweede Wereldoorlog waren studiebeurzen vrijwel het enige overblijfsel van provinciale bemoeienis met het onderwijs. Het provinciale cultuurbeleid nam echter een hoge vlucht, waarbij de inzet voor de Zuid-Hollandse molens een opvallend speerpunt werd.

Het provinciebestuur groeide op het gebied van de ruimtelijke ordening in de loop van de twintigste eeuw op natuurlijke wijze in de rol van regisseur. Die vloeiende voort uit de ontwikkeling van deze overheidstaak, die in de jaren 1920 de grenzen van de gemeenten steeds meer overschreed, ook door de Woningwet die vanaf 1931 regionale planning verlangde. In feite werd toen de basis gelegd voor het beeld dat velen nog steeds van de provincie hebben: dat van een overheid die zich vooral met ruimtelijke planning bezighoudt.

De Nederlandse planologen maakten optimaal gebruik van de omstandigheden in de Tweede Wereldoorlog om hun Rijksdienst voor het Nationale Plan te creëren en wisten de wederopbouw uit te buiten om hun ideeën over organisatie van de ruimtelijke ordening te verwezenlijken. Die pasten uitstekend in de naoorlogse planningsdrift, die ook tot uiting kwam in het economisch beleid en de sociale zorg. Landelijke en provinciale instellingen en overlegorganen schoten als paddenstoelen uit de grond. De oprichting van provinciale planologische diensten (in Zuid-Holland in 1951) als veelomvattende advieslichamen is daarvan een voorbeeld. De provincie scheen de natuurlijke habitat te zijn voor de ontwikkeling van een samenhangende visie op de ruimtelijke aspecten van wonen, werken, verkeer, recreatie en – later – natuur en milieu.

Ruimtelijke ordening werd een gewilde portefeuille in Gedeputeerde Staten. Behalve dat vrijwel alle politieke partijen in de Staten zich profileerden met ruimtelijke thema's, klonk ook de roep om maatschappelijke inspraak steeds luider. De provincie was genoodzaakt zich opener op te stellen tegenover de wensen van burgers en van lobby- en pressiegroepen.

Politieke en bestuurlijke cultuur

De provincie zat dus bepaald niet stil. Toch leidde die activiteit zelden of nooit tot ophef in Provinciale Staten of daarbuiten. Het politieke spel tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten was niet meer dan een echo van de veel levendiger gemeentepolitiek in de grote steden. Ook turbulenties in de landelijke politiek drongen maar mondjesmaat door in de Statenzaal. Provinciale Staten kwamen tot ver in de twintigste eeuw slechts enkele keren per jaar bijeen en de vergaderingen hadden tot het einde van de negentiende eeuw meer het karakter van een keurige herensociëteit dan van een kolkende politieke arena. Alleen plannen tot opheffing of vereniging van gemeenten konden soms tot publiek debat leiden, dat zich binnen de Staten voortzette.

In de negentiende en twintigste eeuw gingen Gedeputeerde en Provinciale Staten meestal hand in hand. Politieke steun van coalitiepartners was vanzelfsprekend. In veel opzichten leek de politieke attitude van Statenleden op die van leden van het college dat zij mochten samenstellen: de Eerste Kamer. Legalistisch, maar terughoudend ten opzichte van concrete beleidsterreinen, met een politieke stijl die zich meer op pacificatie richt dan die van de vertegenwoordigende organen die zich mogen verheugen in een voortdurende publieke belangstelling: gemeenteraad en Tweede Kamer.

Rond 1900 fronste de liberale elite de wenkbrauwen over de entree van de antirevolutionaire en katholieke confessionelen, maar spoedig bleek dat deze zich gemakkelijk lieten inpassen in een bestuurlijke cultuur die werd gekenmerkt door pragmatisme. De intrede van socialisten en vrouwen in de Statenvergadering betekende ook geen breuk, al werden liberalen en confessionelen de SDAP tot 1926 uit het college van Gedeputeerde Staten. Niet zozeer de partijpolitieke als wel de maatschappelijke achtergrond van gedeputeerden was belangrijk. Sociale en economische belangen werden veel beter vertegenwoordigd dan politieke.

De jaren 1940-1945 waren een periode van intense frustratie voor het overgrote deel van be-

stuurders en ambtenaren dat lijdzaam toezag hoe de bezetters zich de macht toe-eigenden. Toch waren dit jaren waarin het provinciebestuur erin slaagde zijn invloed uit te breiden tot de elektriciteitsvoorziening en de ruimtelijke ordening. De jaren van wederopbouw en de ontwikkeling van de welvaartsstaat brachten een gestage groei van het provinciaal apparaat met zich, zonder dat deze leidde tot wezenlijke vernieuwingen in de bestuursstructuur en de cultuur op het provinciehuis.

In de jaren 1980 echter bleken de onvrede over de bureaucratie en de neoliberale verlokkingen te groot om er langer weerstand aan te bieden. Anderhalve eeuw lang waren veranderingen in de ambtelijk organisatie van de provincie steeds met kleine stapjes doorgevoerd. Maar nu vond de top van de provincie de tijd rijp voor een ingrijpende vernieuwing. De mentaliteitsomslag die hieraan ten grondslag lag, kon ook tot uitwassen leiden, zoals de Ceteco-affaire. Ging het in de jaren tachtig nog om reorganisatie van het bestaande, inmiddels is men in het kader van het programma Provincie Nieuwe Stijl en de voortgaande decentralisering tot een ongekende afstoting van traditionele taken gekomen. De provincie anno 2014 is ten opzichte van haar verleden, behalve van stijl, ook van gezicht veranderd.

Provinciaal bestuur in Zuid-Holland is bijna twee eeuwen lang een bovenal collegiaal bestuur geweest. De positie van de provincie tussen Rijk, gemeenten en waterschappen leidde tot opvallende eenstemmigheid binnen het college van gedeputeerden en de Statenvergadering. Uiteraard kregen maatschappelijke belangen in de Staten stem – denk aan de milieuproblematiek in de jaren zeventig – en namen politieke partijen stevige standpunten in, maar bij de besluitvorming woog behoedzaamheid het zwaarst.

De bestuurlijke cultuur in Zuid-Holland was en is dus monistisch: bestuur en volksvertegenwoordiging zijn nauw verweven. Deze cultuur wordt niet gekenmerkt door strijd; hier gedijt het compromis. Behoedzaam bestuur is uitgangspunt, middel en resultaat. De casus Zuid-Holland laat zien dat de provincie niet alleen een doorgeefluik en toezichhouder is, maar ook een stevige schakel in een complexe bestuurlijke keten. Een zeker democratisch tekort, tot uiting komend in het apolitieke of althans accommoderende karakter van Provinciale Staten, houdt de waan van de dag verre van de besluitvorming over de regionale infrastructuur. Dat kan vanuit staatsrechtelijk en politiek oogpunt minder wenselijk worden geacht, maar ook worden gezien als een effectief tegenwicht tegen overhaas-

te besluitvorming op landelijk en lokaal niveau. Ligt de betekenis van de provincie dus in haar bemiddelende rol en minder in haar autonome positie? Juist door bij te sturen of af te remmen en door

het vullen van lacunes in het beleid van Rijk en gemeenten hebben de Nederlandse provincies behoedzaam een bestendige positie in het staatsbestel opgebouwd.