

# DE PROVINCIE UTRECHT IN DE GRONDNEVEL DER BESTUURLIJKE REORGANISATIE

*De gemeente is de basis van onze Staatsinrigting. Zij is - zoals Boissevain het ergens uitdrukt - de bron, waaruit de Staat zijn krachten moet putten. De provincie daarentegen is een politisch ligchaam, dat zich niet teveel naar boven noch naar beneden moet uitbreiden. Niet naar boven, om niet eene voor de algemeene landszaak schadelijke en gevaarlijke magt in den Staat te worden. Niet teveel naar beneden, om het gemeenteleven niet te verdringen of te onderdrukken.*

Mr. H. J. Smidt, in: Handelingen der Tweede Kamer 1872-1873, blz. 982.

*Zo hebben wij de provincie kunnen volgen in haar ontwikkeling van een oorspronkelijk wat onaandoenlijk bestuursapparaat, zich niet met meer macht bekledende dan strikt nodig was, tot een dynamisch lichaam, op de bres staande voor behoud en ontplooiing van de eerste grondwaarden der samenleving. Legio rapporten heeft zij, vaak in samenwerking met anderen, het licht doen zien.*

Mr. J. Schuttevåer, Op de vleugelen der Provinciewet, in: Van Standen tot Staten, 1975, blz. 245.

*De hiervoor beschreven taken van de provincie in de toekomst vragen om bestuurlijke eenheden van de schaal van de huidige provincies. - Taken als ruimtelijke ordening, milieuhygiëne, waterstaat en sociaal-economische aangelegenheden vereisen die schaal, terwijl de andere taken even goed op het niveau van de bestaande provincies kunnen worden uitgeoefend. Bovendien maakt vergroting van het aantal echte decentralisatie van rijks-taken illusoir.*

Mr. A. H. A. Lutters, Gedeputeerde staten, hun taken en bevoegdheden. Academisch proefschrift 1976.

## Een nieuw Handboek en een nieuw Provinciekantoor

Op 3 februari j.l. voltrok zich op Paushuizen in alle stilte een belangrijk feit. Daar overhandigde mr. J. V. Rijperda Wierdsma, eens medewerker van mr. S. J. R. de Monchy, schrijver van het in 1947 verschenen Handboek voor het Nederlandse Provincierecht, het eerste exemplaar van de met verlangen tegemoetgezichte tweede druk van dit standaardwerk aan mr. P. J. Verdam, commissaris der Koningin in de provincie Utrecht. Dit geschiedde in tegenwoordigheid van de naaste familie van de schrijver, van de bewerker van de nieuwe druk, dr. A. H. Günther, oud-secretaris generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken tezamen met de heer J. Mulder, directeur financiën Binnenlands Bestuur van dit Ministerie. Ook de directeur van de uitgeverij Tjeenk Willink te Zwolle en de griffiers van bijna alle provincies, elk vergezeld van een lid van gedeputeerde staten waren aanwezig.

Uit dit nieuwe Handboek blijkt de evolutie, door de decennia heen, van de provincie. Traag en aarzelend eerst na het ontstaan van de Provinciale Wet, in 1850, geesteskind van Thorbecke, sneller allengs, om eerst bewust en weloverwogen verder te gaan, toen in 1962, na de vervanging van de Provinciale Wet door de huidige Provinciewet, een aantal belemme-



Gedeputeerde Letscher drijft de eerste heipaal voor het toekomstig Provinciekantoor in de vette kleigrond van Rijnsweerd.  
(Foto: David van Dijk)

ringen, welke de ontwikkeling der provincie in de weg hadden gestaan, waren weggenomen. En het moderniseringsproces is nog allerminst ten einde. De „huishouding der provincie“, een schier onbeperkt rekbaar begrip, vraagt steeds meer en, naarmate de provinciale geldmiddelen minder karig vloeien dan vroeger, is het mogelijk in vele stijgende behoeften te voorzien.

Daarnaast wordt de provincie in toenemende mate geroepen tot de uitvoering van allerlei nieuwe wetten, b.v. op het gebied van de milieuhygiëne, de ruimtelijke ordening, de welzijnsbehartiging.

Is het verwonderlijk, dat de huisvesting van het personeel der provincie alom ging tekortschieten? Nadat Zeeland en Gelderland, waar de oorlog zwaar had huisgehouden, aan de beurt waren geweest, volgden Zuid-Holland, Noord-Brabant, Drenthe en Overijssel. En het was een trots moment, toen op 21 augustus 1975 de heer C. H. Letschert, lid van gedeputeerde staten van Utrecht, bij een stralende zon en onder grote belangstelling de eerste heipaal dreef in de vette kleigrond van het uitbreidingsplan Rijnsweerd. De eerste stap voor de bouw van een nieuw Provinciekantoor was gezet.

Met de bange vraag, voor welke provincie en ter behartiging van welke taken dit kantoor eens zou dienen, hielden slechts weinig feestgangers zich bezig.

## Een nieuw statuut der provincie

Ziedaar de in vragende vorm gegoten titel van het laatste hoofdstuk van de nieuwe editie van het Handboek, waaruit blijkt, dat de huidige bestuurlijke organisatie in velerlei opzichten om modernisering vraagt.

Maar omtrent de vraag wat moet geschieden zijn de meningen verdeeld. Reeds een aantal jaren hebben zich bij herhaling zware wolken aan de bestuurlijke hemel samengepakt. Wolken, die naar de klassieke hoofdverdeling afwisselend het karakter droegen van vederwolken, stapelwolken en laagwolken. Variaties, veroorzaakt, doordat het depressiegebied, waar zij hun oorsprong vonden, telkens door andere weergoden werd bevolkt. Om van onze beeldspraak af te stappen: de achtereenvolgende Ministers en Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken hebben met onbezweken ijver vele en veelsoortige initiatieven genomen, welke verstrekkende reorganisaties van het binnenlands bestuur beoogden, vergezeld gaande van plannen tot omsmeding van de bestaande provinciale en gemeentelijke indeling. In het kort gezegd: het rijk zou een aantal belangrijke taken naar de provincies afstoten, terwijl van de gemeenten - op menig terrein, naar werd gesteld, niet meer berekend voor haar huidige taak - eveneens een gedeelte dier taken naar de provincies zouden overgaan. Maar om het de provincies mogelijk te maken hun huidige en toekomstige

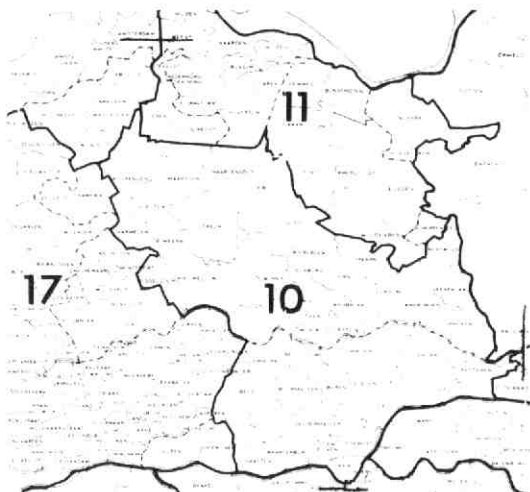
taken naar behoren te vervullen, moesten zij kleinere gebieden gaan omvatten. Eerst werd gedacht aan ongeveer 45 gewesten, later aan ongeveer 25 provincies nieuwe stijl. Wij kunnen ons niet begeven in een bespreking van de achtereenvolgens gedane wetsvoorstellen en van de plannen, welke het nimmer tot wetsvoorstellen hebben gebracht. Dat de depressiestroom nog niet was geëindigd, bleek, toen Minister De Gaay Fortman en Staatssecretaris Polak enige dagen na de laatste jaarwisseling twee wetsontwerpen indienden, één betreffende de toekomstige taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeente en één tot vorming van 24 provincies. Groningen, Friesland en Zeeland komen bij dit laatste voorstel ongeschonden uit de smeltkroes, Drenthe nagenoeg. De overige 8 provincies zullen in 20 provincies worden gehakt. Het doet denken aan gebroken chocoladeletters, die, onsmakelijk en onherkenbaar geworden, na Sinterklaas in de etalages worden aangetroffen, wachtend op kopers, bereid om zich tegen afbraakprijzen over deze restanten te ontfermen.

## Bezwaren te over

Evenmin als de vorige voorstellen hebben deze wetsontwerpen een gunstig onthaal gevonden. Wij maken melding van twee commentaren. NRC-Handelsblad van 6 januari vreest voor oeverloze discussies, niet alleen over de wijziging in de taakverdeling tussen provincie en gemeente, maar ook over de toekomstige grenzen der gemeenten, waarvan blijkens het voorstel er circa 500 zullen moeten verdwijnen. Men verlieze niet uit het oog, aldus dit blad, dat wijzigingen van gemeentegrenzen vaak jaren vragen, als zij al tot stand komen. Utrecht kan daarover meepraten. Wij denken slechts aan de in de ijskast belande voorstellen tot samenvoeging van Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg en van Nigtevecht en Nederhorst den Berg, om nog maar te zwijgen van de slepende onderhandelingen inzake Montfoort en Linschoten. De Volkskrant van 5 januari merkt met kwalijk verholten tegenzin op: „Bijna alles wat het strikt plaatselijke te boven gaat verdwijnt naar de provincies of naar de vage praatclubs van beroepsbestuurders die met mooie namen als „medebewind“ of „complementair bestuur“ worden opgesierd. Dit gezamenlijk uitoefenen van taken door meerdere bestuurslagen vernevelt de verantwoordelijkheid en de democratische controle door de gekozen organen.“

## Beeld der nieuwe provincie Utrecht

Van de 47 Utrechtse gemeenten zijn er 10, 8 en 4 respectievelijk toegedacht aan Gooi- en Eemland, Midden-Holland en Amstelland, terwijl 18 in de Betuwe gelegen gemeenten aan de nieuwe provincie Utrecht zullen worden toegevoegd. Hoe schril steekt deze conceptie af bij die van gedeputeerde staten van Utrecht, toen zij, nog geen 10 jaar geleden, in



De ontworpen nieuwe provincie Utrecht (10).

hun nota „Oog op Utrechts toekomst“ de noodzaak bepleitten om, uit overwegingen van ruimtelijke ordening het Gooi en een gedeelte van Zuidelijk Flevoland aan Utrecht toe te voegen. Een weinig doordacht denkbeeld, dat korte tijd veel deining veroorzaakte, maar waarvan, toen het kansloos was gebleken, later nimmer is gerept.

Burgemeester Vonhoff van Utrecht heeft in zijn Nieuwjaarsrede van 4 januari als een der eersten zijn stem tegen deze voorgenomen vermindering van onze provincie verheven, naar voren brengende, dat men, wat het midden en het westen van ons land betreft, alle gevoel voor wat historisch geworden was, scheen te hebben verloren: „Utrecht krijgt wat dat betreft de vorm van een onthoofde lap spek. Ik vind dat betreurenswaardig, omdat ik daaruit meen te mogen concluderen, dat hiermee niet een bijdrage wordt geleverd aan hetgeen toch zou moeten worden beoogd, namelijk een nieuwe bestuurlijke eenheid die geloofwaardig is en die contactmogelijkheden bevordert.“

## Onze toekomstvisie

Wij kunnen slechts enkele overwegingen noemen, welke stellig bij de beoordeling van dit probleem van betekenis zijn: politieke, bestuursrechtelijke, financiële en onweegbare. Politieke: Lutters ziet in zijn proefschrift bestuurlijke reorganisatie als een politieke zaak: „De voorbereiding van een voorstel vergt zeker een periode van vier jaar. Nu de politieke grondslag van een regering bij de verkiezingen gemakkelijk kan veranderen, betekent dit, dat geen enkel voorstel ooit de eindstreep zal halen.“ Daaraan zouden wij dan de vraag willen verbinden, of er nu niets meer buiten de politieke sfeer kan blijven.

Als bestuursrechtelijke overweging verwijzen wij naar de o.i. nog steeds actuele brief, waarmee de griffiers der 11 provincies zich op 26 november 1974 gezamenlijk richtten tot alle colleges van gedeputeerde staten, met de woorden: „Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat in het kader der meningsvorming over de toekomstige organisatie ook van gezaghebbende en zelfs officiële zijde, standpunten worden vertolkt en uitspraken worden gedaan, die niet altijd gefundeerd zijn op objectief vastgestelde feiten en toestanden, ja in sommige gevallen zelfs getuigen van een gebrek van kennis en inzicht in de werkelijke situatie en omstandigheden.“ In dit verband onzerzijds de vraag, hoe men denkt te kunnen voorzien in de benoeming van 13 extra commissarissen der Koningin, 13 extra griffiers enzovoort. En terwijl ons land thans in totaal 66 gedeputeerden kent - in iedere provincie zes - gaan de gedachten der nieuwe wetsontwerpen uit naar 6, 7 of 8 gedeputeerden per provincie. Reeds thans is in ons verpolitiekte Nederland het vinden van gedeputeerden van kwaliteit geen eenvoudige zaak, maar waar moeten die ongeveer honderd extra gedeputeerden ineens vandaan komen?

Op financieel gebied moet bedacht worden dat met de verwezenlijking van de thans aanhangig gemaakte plannen - de aanloopkosten buiten beschouwing gelaten - jaarlijks, ruwweg berekend, een bedrag van 400 miljoen gemoeid zal zijn. Wie zal dat betalen, wie heeft dat besteld?

En dan - last but not least - de onweegbare factoren, de imponderabilia. In alle provincies is een groeiende belangstelling voor het historische, voor het eigene, waarneembaar. Organisaties, zich bewegende op het gebied van cultuur, van recht en geschiedenis der provincie verheugen zich in een bloeiend bestaan. Niet voor niets heeft onze Koningin in haar bij de herdenking van het honderdjarig bestaan van de Provinciale Wet op 4 juni 1950 gehouden rede gewaagd van: „elf provinciën, ieder voor zich rijk aan mogelijkheden en verscheiden naar de aard van haar inwoners, vormend tezamen het ene Nederland.“ Is aan dit aspect in de dorre ontwerpen wel aandacht geschonken?

Op Minister De Gaay Fortman achten wij toepasselijk de dichtregels: „Ik zal de halmen niet meer zien, noch oogsten ook de volle schoven.“ Of hij de daarop volgende woorden: „Maar leer mij in de oogst geloven, waarvoor ik dien,“ ook tot de zijne wil maken? Moge de tijd leiden tot bezinning en tot een oplossing, waarbij het onze vereniging Oud-Utrecht mogelijk worde gemaakt haar taak in het belang van onze provincie, zoals wij die kennen en liefhebben, te vervullen.

Mr. J. Schuttevaër