

# EPILOOG

Op 28 februari 1912 werd de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgericht. Deze vereniging kan worden gezien als een van de eerste vormen van samenwerking tussen gemeenten in Nederland. De uitbreiding van gemeentelijk taken in een complexer wordende samenleving, de drang tot het zich organiseren en de wens in gemeenschappelijkheid professioneler voor de publieke zaak te werken, bevorderden intensievere samenwerking tussen gemeenten. Doel van de VNG was dan ook de behartiging van met name de stoffelijke belangen van (de aangesloten) gemeenten. Aan de start van de VNG stonden 28 gemeenten. Steden met meer dan 100.000 inwoners, zoals Amsterdam, Rotterdam en Utrecht traden om uiteenlopende redenen niet onmiddellijk toe. 's-Gravenhage, waar de zetel van de VNG in de nabijheid van de Regering werd gevestigd, deed dat uiteraard wel. De eerste VNG-adviezen aan de centrale overheid lieten niet lang op zich wachten. Vele adviezen, enquêtes en rapporten - gevraagd én ongevraagd - zouden volgen.

In de periode 1912-1915 waren slechts twee Utrechtse gemeenten lid van de VNG. De stad Amersfoort was er vanaf het prille begin bij, in 1914 gevolgd door de gemeente Zeist, die samen ruim 40.000 inwoners vertegenwoordigden. De hoofdstad van de provincie Utrecht volgde pas in november 1915. Eind 1916 waren inmiddels 21 van de 72 Utrechtse gemeenten lid geworden van de VNG. Veel gemeenten traden toe nadat de VNG half juli 1915 de ondergrens van minimaal 10.000 inwoners had laten vallen. Veel van de kleinere gemeenten waren intussen vanaf december 1914 reeds lid geworden van de Vereniging van kleine stedelijke en plattelandsgemeenten in Nederland. Het algemene gevoel dat het bestaan van twee verenigingen nadelig zou uitwerken op de belangenbehartiging van alle gemeenten, leidde binnen korte tijd tot het opgaan van de 'kleine' vereniging in haar 'grote' evenknie. Een belangrijke rol in het proces van samensmelting bleek te zijn weggelegd voor de Utrechtse Provinciale Vereniging van Burgemeesters en Secretarissen. Deze vereniging zag haar inspanningen, die zich in dit specifieke geval over het hele land hadden uitgestrekt, spoedig bekroond. Van de begin juni 1916 opgeheven Vereniging van kleine stedelijke en plattelandsgemeenten zag men nadien veel oud-bestuurders terug in het bestuur van de VNG. Daarbinnen was immers naar rato plaats ingeruimd voor een evenredige vertegenwoordiging van kleine(re) gemeenten.

Tijdens het proces van het samenbrengen van de twee verenigingen van Nederlandse gemeenten ontpopten de Friese collega's van de Utrechtse burgemeesters en secretarissen zich tot warme pleitbezorgers van zogeheten provinciale afdelingen binnen de VNG. Het idee daarvoor was niet nieuw. In de voorafgaande jaren was deze wens ook geuit in de vereniging van kleine gemeenten. Binnen een gewestelijke afdeling zouden specifieke voor de provincie unieke zaken of (streek)belangen namelijk beter aan bod kunnen komen dan op het landelijke forum. Korte tijd na hun oprichting bleken afdelingen geleidelijk ook te voorzien in een behoefte. Niet de Vereniging van Friese Gemeenten maar de Noord-Hollandse pendant blijkt de oudste provinciale afdeling te zijn; al bedraagt het verschil in ouderdom slechts 37 dagen! Daarentegen

hebben de statuten van de Friese afdeling wel tot de inspiratiebron gediend voor het Noord-Hollands reglement.

Evenals in 1916 was er voor de Utrechtse Provinciale Vereniging van Burgemeesters en Secretarissen in 1918 een actieve rol weggelegd; deze keer in verband met de totstandkoming de beoogde afdeling van de VNG in de provincie Utrecht. Die inspanningen werden overigens gecombineerd met de algemene aanbeveling ook lid te worden van de landelijke vereniging. Valideert men de inbreng van specifieke personen, dan kan worden geconcludeerd dat de burgemeester van Amersfoort, tevens voorzitter van de landelijke VNG, de burgemeester van Kamerik en Zegveld, één der initiatiefnemers voor de Vereniging van Friese Gemeenten en de gemeentesecretaris van Maarssen, tevens secretaris van de Utrechtse vereniging van burgemeesters en secretarissen, gezamenlijk debet zijn aan de relatief vroege oprichting van de Afdeling Utrecht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Op 9 januari 1919 vond de officiële oprichting plaats van de Vereniging Afdeling Utrecht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De vierde gewestelijke afdeling in het land werd in de provinciehoofdstad opgericht alwaar onmiddellijk twintig van de 72 Utrechtse gemeenten toetraden; te weten Abcoude-Baambrugge, Abcoude-Proostdij, Amersfoort, De Bilt, IJsselstein, Jutphaas, Kamerik, Linschoten, Loenersloot, Maarssen, Maarssenveen, Mijdrecht, Montfoort, Ruwiel, Snelrewaard, Soest, Tienhoven, Vreeswijk, Wijk bij Duurstede en Wilnis. Een voorlopig bestuur werd gekozen. Daarbij vielen twee opvallende keuzes waar te nemen. De eerste was de secretaris van de Utrechtse Provinciale Vereniging van Burgemeesters en Secretarissen; de ander was de oud-secretaris van de Vereniging van Friese Gemeenten, die vanaf aanvang oktober 1916 het ambt van burgemeester in een Utrechtse gemeente bekleedde. Hij is het die te boek staat als *auctor intellectualis* van de Friese statuten vervat in het reglement van die afdeling, dat na publicatie in de diverse andere provincies - waaronder uiteraard gemakshalve ook in Utrecht - tot inspiratiebron zou dienen. Goedkeuring van de Utrechtse statuten tijdens de eerste jaarvergadering op 17 maart 1920 bood de mogelijkheid een definitief bestuur te kiezen. Het voorzitterschap van de Afdeling Utrecht van de VNG is met een korte onderbreking twintig jaar lang in handen geweest van Amersfoort. Pas in de periode 1941-1942 zou de burgemeester van Utrecht de voorzittershamer van de afdeling hanteren. Ook het ambt van secretaris kende een continuïteit van jaren. Werd tussen 1919 en 1934 het secretariaat van de Afdeling Utrecht opmerkelijk genoeg gevoerd vanuit het toen Zuid-Hollandse Woerden, vanaf laatstgenoemd jaar tot 1938 gebeurde dat eerst te Vreeswijk om vervolgens tot het einde van het jaar 1963 te worden gehuisvest in buurgemeente Jutphaas, beide de rechtsvoorgangers van de huidige gemeente Nieuwegein, waar het afdelingssecretariaat sinds 1 januari 1983 nog altijd is gevestigd.

Tijdens het ruim twintigjarig, vooroorlogse bestaan van de Afdeling Utrecht van de VNG bestond het bestuur enkel uit mannen. In toenemende mate bleek het aandeel van adellijke

heren relatief groot en waren de academici onder het totaal van vooroorlogse bestuurders zonder uitzondering juristen. Enkele bestuursleden ontplooiden publicistische activiteiten. In het eerste decennium van haar bestaan zag de vereniging een grotere wisseling binnen het bestuur dan in de periode 1930-1940, toen de gemiddelde bestuurder langere tijd aan de bestuurlijke activiteiten van de vereniging deelnam. Een enkeling maakte zelfs twintig jaar lang deel uit van het bestuur.

Dat wat in de aanvangsjaren van haar bestaan gold voor de landelijke VNG – dat ze feitelijk een organisatie was van burgemeesters en secretarissen – deed in ruime mate ook opgeld voor de Utrechtse afdeling. Troffen zij elkaar min of meer op persoonlijke titel gedurende bijeenkomsten van de Utrechtse Provinciale Vereniging van Burgemeesters en Secretarissen, tijdens bijeenkomsten van de Afdeling Utrecht van de VNG, dienden zij het algemeen belang van hun gemeenten goed in de gaten te houden. Deze mogelijk dubbele opstelling gold nauwelijks voor de gedelegeerde uit de stad Utrecht. Overziet men namelijk het aantal van 23 bestuursleden in de periode 1919-1942, dan blijkt dat de Domstad zich lange tijd enkel liet vertegenwoordigen door een wethouder (1920-1927) en vervolgens door een enkel raadslid (1927-1939). Tussen 1940 en 1942 was Utrecht opnieuw vertegenwoordigd door een wethouder, die slechts in de oorlogsjaren 1941-1942 de Utrechtse burgemeester ook als voorzitter van het VNG-bestuur letterlijk in de ogen keek. Naast de Utrechtse wethouders liet de gemeente Maarssen zich in de jaren 1920-1939 tijdens bestuursvergaderingen eveneens vertegenwoordigen door een wethouder, hetgeen tussen 1935 en 1942 eveneens gold voor de gemeente Doorn.

Vanaf de eerste initiatieven om te komen tot de provinciale afdeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in de provincie Utrecht, werd er sterk gelobbyd onder de potentiële kandidaat-gemeenten. Bij aanvang kon meteen al een twintigtal gemeenten worden geregistreerd; dat aantal zou tot het einde van 1919 uitgroeien tot 25. Door middel van circulaires, die men rondstuurde aan zowel leden als aan niet-leden, riep men telkens bij elk onderwerp dat tijdens een vergadering ter sprake zou komen, de laatste categorie op om lid te worden. Niet-leden werden ook diverse malen uitgenodigd tijdens besprekingen van belangwekkende onderwerpen. Opnieuw en opnieuw werd benadrukt dat het lidmaatschap juist voor kleine(re) gemeenten van groot belang was; relatief groter dan het belang van de grote Utrechtse gemeenten als Amersfoort, Utrecht en Zeist. Door gemeenschappelijk op te trekken via de provinciale en vervolgens via de landelijke VNG konden kleine(re) gemeenten immers hun invloed uitoefenen in de schoot van het landsbestuur. Het uitgangspunt binnen de VNG was de omstandigheid dat het lidmaatschap inhield dat een gemeente zowel van de landelijke als de provinciale vereniging lid was. Het feit echter dat voor beide verenigingen afzonderlijk contributie moest worden betaald, was er de oorzaak van dat in alle elf provincies aanzienlijke verschillen konden optreden. De provincie Utrecht maakte daarop geen uitzondering. De bezwaren van de gemeente Utrecht tegen de hoogte van de contributie

waren er zelfs de oorzaak van geweest dat op dat punt het concept-reglement van de Afdeling Utrecht werd aangepast. Het verschijnsel dat men geen lid was van de provinciale maar wel van de landelijk VNG bleef ondanks verwoede pogingen van de kant van zowel de provinciale als van de landelijke vereniging de gehele vooroorlogse periode bestaan. Diverse gemeenten waren eind jaren tien begin jaren twintig van de vorige eeuw zeer stellig in hun weigering lid te worden van de Afdeling Utrecht van de VNG. Daarentegen kwam het regelmatig voor dat zij incidenteel wel gebruik maakten van diensten die werden aangeboden door een van de (technische) bureaus van de landelijke VNG. Naast een categorie gemeenten die zich bij beide verenigingen tegelijk aanmeldde, manifesteerde zich als grootste groep die gemeenten die als lid van de landelijke VNG zich vervolgens ook lieten inschrijven als lid van de Afdeling Utrecht. Gedurende de vooroorlogse periode kwamen ook opzeggingen van het lidmaatschap voor; dat fenomeen openbaarde zich zowel op provinciaal als op landelijk niveau. Korte of langere tijd nadien vervoegden de ‘afvallige’ gemeenten zich veelal wel weer binnen de gelederen van zowel de landelijke VNG als van de provinciale afdeling. Qua ledenaantal zou de provinciale Utrechtse vereniging in de vooroorlogse periode de hoogste deelnemersgraad bereiken tussen de jaren 1938-1940 toen 57 van de 71 gemeenten lid waren van de afdeling. Onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog werd ervan uitgegaan dat iedere gemeente in de provincie Utrecht eveneens lid was van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, ondanks het feit dat de laatste Nederlandse gemeente die als lid van de landelijke vereniging pas in 1950 zou worden ingeschreven; het erelidmaatschap van de allerkleinste ‘gemeente’ van Nederland even buiten beschouwing latend.<sup>1</sup>

Het bestuur van de Afdeling Utrecht van de VNG kwam in de regel vier maal per jaar bijeen, maar in de praktijk varieerde de frequentie nog al eens. Ook werd de bepaling inzake de voorgeschreven maanden waarin bestuursvergaderingen dienden plaats te vinden, niet altijd gehonoreerd. Vonden dergelijke vergaderingen in aanvang van het bestaan van de vereniging plaats in Amersfoort, nadien werden bestuurders uitgenodigd naar de provinciehoofdstad te komen. Het bestuur van de afdeling onderhield nauwe contacten met de Directie van de landelijke VNG. Indien een of meerdere directieleden niet verhinderd waren, werd vanuit de Directie deelgenomen aan bestuursvergaderingen maar gaf men ook zoveel mogelijk aanwezig<sup>2</sup> tijdens jaar- en afdelingsvergaderingen. Voorts troffen bestuursleden en Directie elkaar tijdens het regulier overleg – de conferenties - tussen de landelijke organisatie en de provinciale afdelingen; daarmee werd voor het eerst in juni 1920 aangevangen. Voor de landelijke vereniging waren ook verschillende bestuursleden actief in woord en daad. Er werd deelgenomen aan landelijk ingestelde commissies, men bracht preadviezen uit tijdens de tweedaagse VNG-congressen of er werd gepubliceerd in door de VNG uitgegeven periodieken, vakbladen, landelijke of regionale kranten.

Jaarvergaderingen, die niet altijd op gezette tijden plaatsvonden, werden ook aangegrepen om naast allerlei zaken van huishoudelijke aard, als podium te dienen voor sprekers die

hun deskundigheid over een actueel onderwerp inbrachten en eventueel in debat gingen met de aanwezige leden. Naast de jaarvergaderingen vonden er ook (buiten)gewone afdelingsvergaderingen plaats. De vergaderingen die spontaan konden worden belegd, varieerden van één tot vier in getal al dan niet inclusief de jaarvergadering. In tegenstelling tot de jaarvergaderingen die tot na de Tweede Wereldoorlog altijd in de stad Utrecht werden gehouden, konden gewone afdelingsvergaderingen zowel in de provinciehoofdstad als daarbuiten plaatsvinden. Allereerst bedoeld voor de leden kwam het ook voor dat deze bijeenkomsten openstonden voor vertegenwoordigers van gemeenten die (nog) geen lid waren van de Afdeling Utrecht. Bovendien werden naast speciaal daartoe genodigden als de Commissaris der Koningin, de griffier van of Gedeputeerden van de Provinciale Staten, onder het gehoor van overwegend burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen ook enkele malen ambtenaren gesignaleerd. In algemene zin werden tijdens de vergaderingen, of dat nu bestuurs-, jaar- of (buiten)gewone vergaderingen waren, veel grote en/of kleine onderwerpen van uiteenlopende aard besproken die kleine of grote uitwerking konden hebben voor enkele of meerdere gemeenten of zelfs een gehele regio. Gemeenschappelijke standpunten over uiteenlopende zaken werden op eigen initiatief of op speciaal verzoek van een der politieke instituties op respectievelijk de lokale, regionale, provinciale en landelijke politieke agenda geplaatst. De eerste twintig jaar van haar bestaan laten een verschuiving zien van aandacht voor landelijke politieke kwesties, veelal in de sfeer van nieuwe wet- en regelgeving, naar onderwerpen die louter voor de provincie Utrecht of een gedeelte daarvan belang waren.

Een probaat middel om onderwerpen die de aandacht van de Afdeling Utrecht van de VNG trokken, nader te laten bestuderen was de instelling van een commissie. Commissies konden op eigen initiatief worden ingesteld, maar het kwam ook voor dat overheden daarom vroegen; een teken dat de Afdeling Utrecht steeds vaker werd gezien als dé vertegenwoordiger van Utrechtse gemeenten. De samenstelling van een commissie kon verschillen. Zij kon louter bestaan uit leden van het afdelingsbestuur, maar het kwam ook voor dat, vanwege de inbreng van specifieke kennis, externen werden uitgenodigd zitting te nemen in een provinciale commissie ingesteld onder verantwoordelijkheid van de Afdeling Utrecht. Twee nader bestudeerde voorbeelden van belangrijke commissies waren de commissie die een streekplan voorbereidde voor het oostelijke gedeelte van de provincie Utrecht en de provinciale welstandscommissie.

Eind december 1924 werd op initiatief van de burgemeester van Utrecht door de Afdeling Utrecht van de VNG de commissie gewestelijk uitbreidingsplan voor het oostelijk gedeelte van de provincie Utrecht ingesteld. Het gewestelijk plan, dat in de jaren twintig in zwang raakte, diende voor gemeenten als leidraad ten behoeve van een doelmatiger en harmonieuzer bebouwing en verdere bestemming van gronden om zo daarmee bijvoorbeeld het verschijnsel van lintbebouwing tegen te gaan. De commissie bestond uit vijf burgemeesters uit de oostelijke regio van de provincie, onder voorzitterschap van de burgemeester van Utrecht. De commissie Fockema Andreae riep de hulp in van een Rotterdams architectenbureau. Met een provinciale

subsidie, maar ook met gelden ter beschikking gesteld door de Afdeling Utrecht, werd van start gegaan met het onderwerp. Gezien de ongebreidelde wildgroei van bouwobjecten in een regio die gekenmerkt werd door kwetsbare natuurterreinen, landerijen, buitenplaatsen en landgoederen, had de materie een hoge prioriteit. Ondanks alle inspanningen van de Afdeling Utrecht van de VNG en van de betrokken gemeenten duurde het nog tot mei 1933 eer het Gewestelijk of Streekplan voor Oost-Utrecht officieel kon worden gepresenteerd.

Bescherming van de aanpak ter voorkoming van teloorgang en ontluistering van het landschap in algemene zin kreeg gestalte in de vorming van een provinciale welstandscommissie. In vergelijking met andere gewesten was de provincie Utrecht een van de laatste waar een dergelijke commissie werd ingesteld. De eerste bestuurlijke voorbereidingen dateren van mei 1926. Vooral afdelingssecretaris Talsma stak veel energie in de commissie in wording. Opnieuw liet hij zich inspireren door een reglement van een Friese pendant. Het duurde evenwel nog tot eind november 1929 eer de commissie kon worden geïnstalleerd. Het werd een gemengde commissie waarin ook (landschaps)architecten en bouwkundigen waren vertegenwoordigd. Het secretariaat werd gevestigd in Amersfoort. De VNG-afdeling was niet alleen in de persoon van voorzitter Talsma duidelijk aanwezig. Zo was de benoeming van commissieleden, haar werkwijze, de vaststelling van begrotingen en rekeningen etc. geheel afhankelijk van de goedkeuring van het afdelingsbestuur. De PUWC bestaat nog steeds. Onder een andere naam en gegoten in de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling tussen 25 Utrechtse gemeenten en daardoor inmiddels definitief gescheiden van de negentigjarige Afdeling Utrecht van de VNG viert deze volwassen ‘dochter’ dit jaar haar tachtigjarig bestaan.

De eerste twee decennia van het bestaan van de Afdeling Utrecht van de VNG werden beheerst door twee provinciebrede onderwerpen: de overdracht van gemeentelijke energiebedrijven en de beoogde provinciebrede organisatie van de destructie van afgekeurd vee en vlees. In 1923 hadden 27 gemeenten besloten of te kennen gegeven tot overdracht te willen overgaan van hun gemeentelijke energiebedrijven aan *N.V. Provinciale Utrechtsche Electriciteits-Maatschappij* (NV PUEM), die door de provincie Utrecht was opgericht. De overname verliep niet vlekkeloos. De NV PUEM leek de weg naar de Provinciale Staten sneller te vinden dan de onderhandelingstafel van de gezamenlijke gemeenten. Naast allerlei praktische zaken werden een speciale contactcommissie en een gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de NV afgedwongen. In 1932 werd ook nog het maatschappelijk kapitaal aanzienlijk uitgebreid, hetgeen als een voordeel voor de aandeelhouder (de provincie Utrecht) werd beschouwd en zeker niet tot voordeel strekte van de energiegebruikers, onder welke zich ook de Utrechtse gemeenten bevonden.

Het tweede onderwerp dat evenwel een langere betrokkenheid van de Afdeling Utrecht van de VNG opeiste, was de destructie van afgekeurd vee en vlees in de provincie. In 1926 werd de eerste vleesdestructor van Nederland in het Friese Bergum in werking gesteld. Tijdens het

proces van voorbereiding was de landelijke VNG sterk in deze materie geïnvolveerd geweest. In algemene zin waren ook diverse provinciale afdelingen betrokken bij de ontwikkeling van een landelijk netwerk van destructoren. De Afdeling Utrecht organiseerde de eerste contacten met de *N.V. Nederlandsche Thermo-Chemische Fabrieken (NTF)* en bewerkstelligde de eerste contracten tussen afzonderlijke gemeenten en de NTF. De NTF plande intussen een destructor in het Zuid-Hollandse Woerden als tweede van de zeven geplande destructoren. De economische malaise van de jaren dertig, de tegenvallende bedrijfsresultaten van de Friese vestiging, de concurrentie van andere aanbieders, een terugtrekkende rijksoverheid waren debet aan het debacle. Een flink aantal gemeenten was niet gelukkig met een nader onderzoek van de provinciale afdeling noch met alle inspanningen van de landelijke vereniging. Het roer ging om. Binnen niet al te lange tijd werd namens de gemeenten contact gezocht met *Destructiebedrijf N.V. "Gekro" te Overschie*. Eind 1935 was een groot aantal Utrechts gemeenten aangesloten bij *Gekro*. In de jaren erna beperkte de inbreng van de Afdeling Utrecht van de VNG zich tot de onderhandelingen met betrekking tot de hoogte van de tarieven. Dat deed zij overigens in samenspraak met de VNG afdelingen Zuid-Holland en Gelderland tot in de jaren van de Tweede Wereldoorlog, maar ook daarna.

Gedurende de oorlogsjaren voorzag de Afdeling Utrecht van de VNG niet in de continuïteit van haar bestaan, dit in tegenstelling tot de landelijke vereniging die dat wel deed. Aan de existentie van de Afdeling Utrecht kwam immers volgens haar eigen statuten een einde met ingang van 1 januari 1942. Er werd geen nieuwe rechtspersoonlijkheid aangevraagd, waardoor werd vermeden dat de Duitse bezetter greep zou kunnen krijgen op de vereniging en haar financiële middelen. Ondanks het feit dat de vereniging formeel ter ziele was, werden de noodzakelijke werkzaamheden gecontinueerd door de toenmalige secretaris-penningmeester. Adviezen van de landelijke VNG werden mondeling doorgespeeld aan de Utrechtse gemeenten. Een enkele laatste officieuze bestuursvergadering eind oktober 1942 was de laatste daad van de Afdeling Utrecht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.