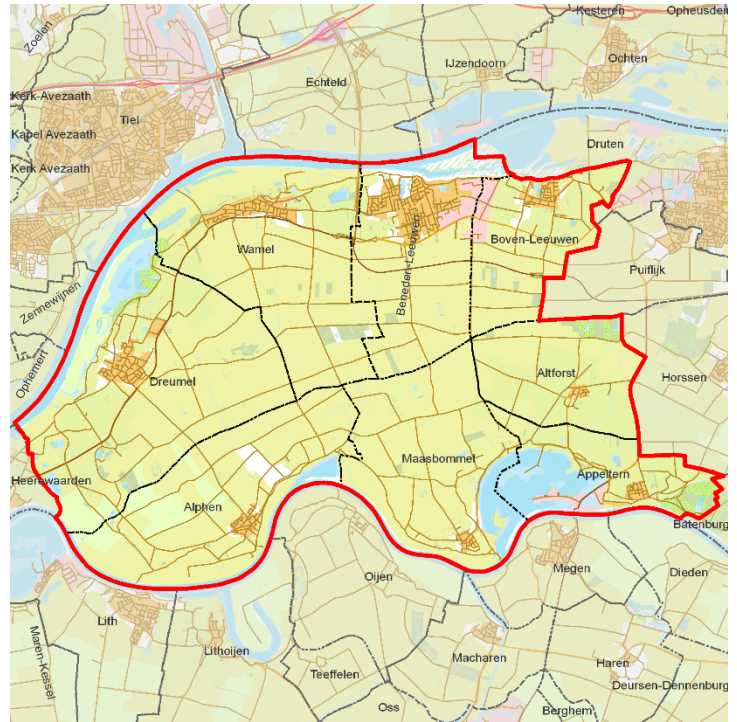
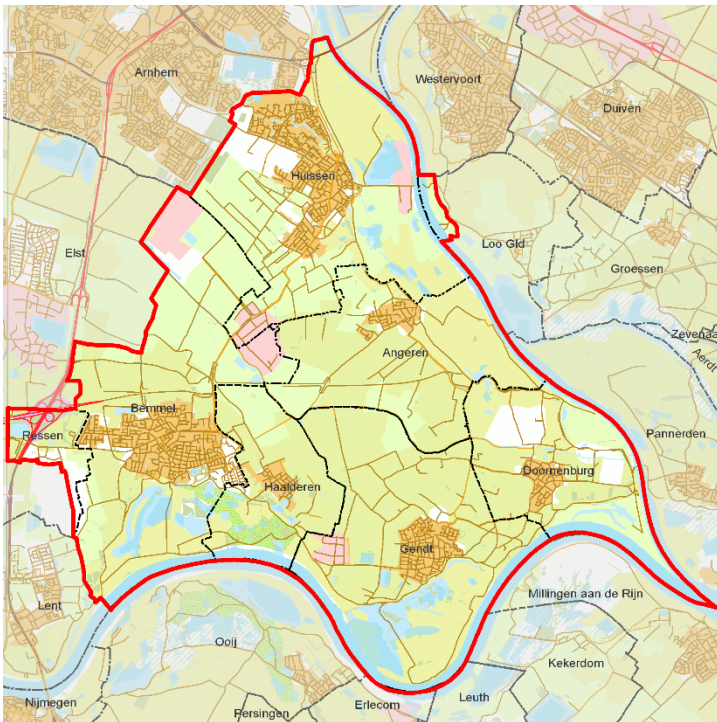


ONS KENT ONS

Over de rol van lokale identiteit binnen een gemeentelijke herindeling.



Bachelorwerkstuk van **Elles Vervloet**

Studentnummer

Begeleidster: **dr. M. Leenders**

Datum van inleveren: **13-08-2016**

Voorwoord

In 2001 werd Heino, het dorp waarin ik opgeroeide, heringedeeld bij een andere grotere gemeente, Raalte. Ondanks dat ik 6 was, herinner ik mij de felle reacties nog goed. Heino moest Heino blijven en samengaan met Raalte, de grote 'vijand', was haast ondenkbaar. Nu, ruim 15 jaar later, is Heino eigenlijk nog steeds Heino en zouden velen graag terug willen naar de oude situatie, waarin Heino nog niet onder Raalte viel. Omdat ik niet meer in Heino woon en leef, en geniet van de stad Nijmegen, spelen deze gevoelens voor mij tegenwoordig minder sterk. Echter, met tegenwoordig een burgemeester van Raalte, wiens wortels in Heino gelegen zijn, zal Heino meer het gevoel hebben een onderdeel te zijn van de gemeente Raalte.

Inhoud

Inleiding	2
Casus 'gemeente West Maas en Waal'	16
Argumenten voor de herindeling	16
Reacties op de herindeling	17
Ondersteunde argumenten	21
Hoe lokale identiteit naar voren kwam	23
Casus 'gemeente Lingewaard'	26
Verantwoording van de herindeling	26
Reactie van de betrokken gemeenten	27
Argumenten die de reacties ondersteunden	30
De rol van lokale identiteit	31
Conclusie	35
Literatuurlijst	39

Inleiding

‘Global Village’, het fenomeen waarbij over de gehele wereld mensen worden blootgesteld aan dezelfde invloeden.¹ Echter, wanneer de belevingswereld groter wordt, lijken mensen meer behoefte te krijgen aan een kleinere en meer lokale plek. Deze behoefte omschrijven Heather Voisey, Brits sociologe, en Tim O’Riordan, Brits geograaf, als *localism*. ‘Global Village en *localism* komen volgens hen naast elkaar voor op deze wereld.’² Voisey en O’Riordan suggereren dat globalisering, waardoor de belevingswereld vergoot, traditionele culturele bindingen en levensstijlen onzeker maken, waardoor een angst voor uniformering ontstaat. Er bestaat voornamelijk angst voor het identiteitsverlies van streken, waarmee voor haar inwoners een referentiekader en daarmee een houvast verloren gaat.³ In een reactie op deze angst, waarbij uniformering en verlies een rol spelen, gaan mensen op zoek naar een herkenbaar referentiepunt, bijvoorbeeld een regio of een gemeente. Hierop aansluitend stelt geograaf David Harvey: ‘The feeling that we live in an increasingly unstable and uncertain world, also makes us need even more strongly that notion of place as secure and stable’.⁴ Filosofe Carola Simon omschrijft hoe deze processen van invloed zijn op de waarde die mensen hechten aan streekeigen kenmerken, zoals cultuurhistorisch erfgoed, welke ingezet worden in het vastleggen van een identiteit.⁵ Wat gebeurt er met dit referentiekader, welke als stabiel en zeker wordt ervaren, zodra deze verandert bij een gemeentelijke herindeling en hoe gaat dit gepaard met gevoel van lokale identiteit, zoals mensen deze ervoeren van 1960 tot en met 2001? Om deze vraag toe te lichten wordt aan de hand van verschillende auteurs een aantal belangrijke begrippen, met betrekking tot dit

¹ Carola Simon, *Ruimte voor identiteit: De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland* (Groningen, 2005), 15.

² Simon, *Ruimte*, 15.

³ Ibidem, 15.

⁴ Ibidem, 15.

⁵ Ibidem, 15.

thema, in het vervolg van de inleiding uitgewerkt. Belangrijke begrippen met betrekking tot dit onderwerp zijn gemeente, gemeentelijke herindeling en (lokale) identiteit.

De gemeente, een sociaal systeem waarin men op een bepaalde manier samenleeft en vanuit waar lokale eenheid, sociale interactie en gemeenschappelijke binding kan ontstaan, is een referentiepunt dat houvast biedt.⁶ Naast deze meer sociale functie, is het de bestuurslaag die het meest dicht bij de burger staat. Doordat het dicht bij de burger staat, geeft het een snelle toegang tot de democratie, daarmee vormt het een belangrijke bestuurlijke laag.⁷ Vanuit de gemeente kan een lokale identiteit ontstaan, welke zorgt voor de verbinding van de burgers met zowel de gemeenschap als de bestuurslaag. Daarnaast zorgt lokale identiteit voor de gemeenschappelijke binding tussen de burgers. Het is zodoende een herkenbaar referentiepunt welke dicht bij de burger ligt.

Het begrip gemeente is niet statisch, zo kan de wijze waarop men haar ervaart veranderen, maar ook haar territorium kan gewijzigd worden. Door de gemeentewet van 1851 kan besloten worden de grenzen van een gemeente te verleggen.⁸ Het aantal gemeenten dat Nederland telt, is mede hierdoor, in de loop der tijd veranderd. Hoewel er in 1916 meer dan 1100 gemeenten bestonden, verminderde dit aantal tot 390 gemeenten op 1 januari 2016.⁹ De 'gemeentelijke herindeling' ligt hier (onder andere) aan ten grondslag. Er zijn drie typen van gemeentelijke herindelingen te onderscheiden. Allereerst kan een gemeente kleiner worden dan zij voor de herindeling was, in dat geval spreekt men over een splitsing. Daarnaast is er de grenscorrectie, waarbij er nauwelijks sprake is van een vergroting

⁶ Johannes Foppen, *Herindelen: De bestuurskracht van een kleine gemeente. De casus Riethoven* (Rotterdam, 1991), alhier 23.

⁷ Lawrence Pratchett, 'Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'', *Political Studies* 52 (2004), 358-375, alhier 358.

⁸ Theo Toonen, Marcel van Dam, Mariëtte Glim en Guido Wallgh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit* (Assen, 1998), alhier 26.

⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Aantal gemeenten daalt in 2016 naar 390' <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390> [28-6-2016].

of verkleining van het gebied. Ten slotte kan men besluiten tot het vergroten van een grensgebied door het samenvoegen van twee of meerdere gemeenten, ook wel een samenvoeging genoemd.¹⁰

Het aanpassen van de gemeentegrens is dus mogelijk. Echter, zoals eerder omschreven, kunnen gemeenten dienen ter referentiekader voor de burgers. Een gemeente is dan ook meer dan een geografische eenheid en het herindelen ervan gebeurt niet zonder slag of stoot. Het eist veel overleg en heeft voor burger altijd verandering tot gevolg. Niet alleen verandering van het gemeentelijke grondgebied, maar bijvoorbeeld ook in de verdeling van voorzieningen. Gemeentelijke herindelingen worden daarom vaak met weinig enthousiasme ontvangen. De territoriale veranderingen en wijzigingen in de verdeling van voorzieningen lijken echter niet de enige reden voor de angstvallige reactie. Andere aspecten dragen hieraan bij, waarvan lokale identiteit er een zou kunnen zijn.

Voordat verder wordt ingegaan op lokale identiteit als mogelijk aspect dat bijdraagt aan deze angstvallige reactie, is het belangrijk om uit een te zetten wat (lokale) identiteit is, hierover bestaat namelijk veel discussie. Zo is er weinig consensus over het ontstaan van zowel groeps- als individuele identiteit.¹¹

In zijn werk 'Citizenship, Identity and Social history' onderzoekt de Amerikaanse socioloog en historicus Charles Tilly de samenhang tussen burgerschap en identiteit. Hij formuleert een definitie van identiteit: 'Identiteit is de ervaring van een actor met een categorie, een band, een rol, een netwerk, een groep of een organisatie, waarmee de publieke representatie van die ervaring verbonden is. Deze publieke representatie uit zich vaak in een

¹⁰ J. Berghuis, Herweijer en Pol, *Effecten van herindeling* (Deventer, 1995), alhier 16.

¹¹ Judith Cherni, 'Social-local identities', in: Tim O'Riordan (ed.), *Globalism, Localism and Identity. Fresh perspectives on the transition to sustainability* (Londen, 2001), 61-81, alhier 62.

narratief'.¹² Tilly maakt een koppeling tussen de ervaring die de actor heeft en het publieke vertoog, waardoor hij identiteit een publieke en relationele aangelegenheid maakt. Hiermee gaan gedeelde opvattingen en de representatie daarvan gepaard, dit maakt identiteit cultureel. De gedeelde herinneringen geven identiteit tevens een historisch karakter.¹³ Evenals Tilly beschouwt de Engelse socioloog Richard Jenkins identiteit als publieke aangelegenheid. Daarbij beschouwt hij identiteit als een proces, een product van overeenstemming en onenigheid, dat zich ontwikkelt door menselijke interactie.¹⁴

De Engelse socioloog en psychotherapeut Ian Craib uit kritiek op deze visie, omdat het te veel gefocust is op het publieke aspect van identiteit en het individuele aspect niet behandelt. Volgens hem bestaat de eigen individuele identiteit uit verschillende sociale identiteiten, zoals gender of etniciteit. In zijn latere werk bemerkt Jenkins bemerkt deze verschillende sociale identiteiten ook.¹⁵ Judith Cherni, politieke econome, definieert sociale identiteit als volgt: 'Sociale identiteiten zijn unieke uitingen van zowel structurele veranderingen en continuïteit enerzijds, en de wens om een minimum aan stabiliteit en onafhankelijkheid te bewaren, anderzijds'.¹⁶ Sociale identiteit richt zich daarbij op wat en waar een persoon geplaatst kan worden, waar een persoon staat, gezien in sociale termen. Het plaatst mensen in een sociaal perspectief.¹⁷ Om haar visie te ondersteunen haalt zij de sociologen Laura Pulido en Andrew Szas aan. De eerste stelt dat een gedeelde identiteit tot stand komt en wordt verfijnd door interactie en strijd met andere (sociale) groepen. De tweede stelt dat identiteiten, naast dat ze

¹² Charles Tilly, 'Citizenship, identity and social history', in: Charles Tilly (ed.), *Citizenship, identity and social history* (Cambridge, 1995), 1-18, alhier 7.

Of: Charles Tilly, 'Citizenship, identity and social history', *International Review of Social History* 40: 3 (1995), 1-18, alhier 7.

¹³ Tilly, 'Citizenship', 5.

¹⁴ Ian Craib, *Experiencing Identity* (Londen, 1998), alhier 4.

¹⁵ Craib, *experiencing*, 4.

¹⁶ Cherni, 'Sociol-local identiteit', 62.

¹⁷ Ibidem, 64.

persoonlijk zijn, ook sociale constructies zijn waarin wij onszelf en anderen plaatsen.¹⁸

Op de definitie van sociale identiteit die de Britse socioloog Anthony Smith geeft, ligt in dit stuk de focus. Hij koppelt de sociale identiteit aan een ruimte of territorium..¹⁹ Smith legt binnen deze categorie de nadruk de nationale identiteit, waarin er besef is van een politieke gemeenschap, maar waarin ook gerefereerd wordt naar een bepaalde sociale ruimte. Deze ruimte zorgt voor een mogelijkheid tot identificatie en een gevoel van 'erbij horen' voor de leden.²⁰ Hij beschrijft een vijftal fundamentele kenmerken van nationale identiteiten. De eerste is het hebben van een historisch territorium of thuisland. Het tweede kenmerk dat hij noemt, is het delen van historische herinneringen en gemeenschappelijke mythen. Ten derde is het hebben van een gezamenlijke (massale) publieke cultuur van belang. Het hebben van gemeenschappelijke wettelijke rechten en plichten vormt het vierde kenmerk. Het vijfde en laatste kenmerk dat door Smith beschreven wordt, is het hebben van een gemeenschappelijke economie, waarin er, binnen de grenzen van het territorium, mobiliteit is voor de inwoners.²¹ Het ervaren van een nationale identiteit resulteert in een gevoel van solidariteit tussen de leden van de gemeenschap, waarin bovengenoemde kenmerken gedeeld worden.²² Politicoloog Lawrence Pratchett omschrijft een ander interessant kenmerk van lokale identiteit, welke Smith niet benoemt. Hij onderscheidt drie analytische verschillen om lokale zelfstandigheid te beschouwen. In de laatste manier die hij beschrijft, stelt Pratchett dat lokale zelfstandigheid kan worden gezien als de reflectie van lokale identiteit. Deze reflectie beïnvloedt de uitvoering van de democratie op lokaal, en daarmee gemeentelijk, niveau. Het kan dus geanalyseerd worden als de

¹⁸ Heather Voisey en Tim O'Riordan, 'Globalization and localization', in: Tim O'Riordan (ed.), *Globalism, Localism and Identity. Fresh perspectives on the transition to sustainability* (Londen, 2001), 25-42, alhier 22.

¹⁹ Anthony D. Smith, *National Identity* (Londen, 1991), alhier 2.

²⁰ Smith, *National Identity*, 19.

²¹ Ibidem, 14.

²² Smith, *National Identity*, 15.

reflectie van lokale identiteit, waarbij Pratchett lokale identiteit, evenals Cherni, omschrijft als het vermogen van gemeenschappen om na te denken over hun plaats en betekenis binnen de samenleving.²³ Hiermee legt hij een belangrijk verband tussen lokale zelfstandigheid, en daarmee gepaard democratie, en de lokale identiteit. lokale identiteit.

Smith wijst verschillende functies toe aan nationale identiteiten, waarbij hij een tweedeling maakt tussen interne en externe functies. De externe functies die hij omschrijft zijn territoriale, economische en politieke functies. Onder interne functies vallen socialisatie van leden, en een sociale band vormen tussen individuen en groepen. Daarnaast biedt nationale identiteit een betekenisvol referentiekader en geeft het een plek in de wereld.²⁴ Belangrijk om aan deze visie toe te voegen, is dat Smith identiteit als een natuurlijk gegeven ziet en de rol van constructie en maakbaarheid van identiteiten bagatelliseert, een belangrijke notie die geplaatst wordt door socioloog en antropoloog Tim Edensor.²⁵

Smith beschrijft hoe identiteit mensen een plek in de wereld biedt. Wanneer men kijkt naar identiteiten in een kleinere ruimtelijke eenheid of territorium, zoals een regio of gemeente, zijn er verschillende auteurs die een omschrijving geven van dit proces en het belang ervan onderstrepen. Cherni, Castells, Knippenberg en de Pater omschrijven, op verschillende wijzen, hoe het proces van globalisering bijdraagt aan het belangrijker worden van de lokale identiteit.

In de literatuur bespreken de auteurs de verhouding tussen lokale identiteit en globalisering. Zo ziet Cherni lokale identiteit als een reactie op de globalisering omdat de 'gehele wereld' geen collectieve culturele identiteit biedt, waardoor men geen

²³ Pratchett, 'Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'', 358-359.

²⁴ Smith, *National Identity*, 23.

²⁵ Tim Edensor, *National Identity, Popular Culture and Everyday Life* (New York, 2002), alhier 8-9.

gemeenschappelijke visie ontwikkelt en er geen gemeenschappelijk gevoel ontstaat. Smith omschreef het belang van een gedeelde historische ervaring, Cherni sluit hier bij aan. Zij stelt dat door het gebrek aan een gedeelde historische ervaring in een wereldwijde cultuur, een gedeelde herinnering uitblijft. Dit maakt een wereldwijde cultuur herinnering loos, waardoor een collectieve culturele identiteit niet tot stand komt.²⁶ In haar argumentatie haalt Cherni Ismail Seragelding aan. Hij omschrijft, evenals de Spaanse socioloog Manuel Castells, hoe globalisering een gevoel van onzekerheid over de toekomst opwekt. Door dit onzekere gevoel grijpen mensen terug op dat wat zij kennen, op een vertrouwd verleden en een plek die zij thuis noemen, waardoor de lokale oriëntatie belangrijker wordt. Het lokale wordt zodoende belangrijker, Seragelding bestempelt dit als *localism*: men stelt de sociale interactie binnen de lokale gemeenschap dan boven andere vormen van sociale interactie.²⁷ Castells omschrijft lokale identiteiten als defensieve identiteiten, welke zich uiten ten tijde van veranderingen.²⁸ De wervelwind aan globale veranderingen in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw gaf mensen een gevoel van onweerbaar te zijn. Door vast te klampen aan dat wat bekend was, probeerden mensen stand te houden in de veranderende wereld.²⁹ De verschillende auteurs beschrijven hoe lokale identiteit, in het licht van de toenemende globalisering waardoor de behoefte ontstond een referentiekader dichterbij huis te vinden, mensen een plaats bood op de wereld. Knippenberg en de Pater bespreken hoe tijdens het eenwordingsproces in Nederland van 1800-1980, mensen in het licht van integratie en schaalvergroting, gingen zoeken naar dat wat

²⁶ Tim O’Riordan en Chris Church, ‘Synthesis and Context’, in: Tim O’Riordan (ed.), *Globalism, Localism and Identity. Fresh perspectives on the transition to sustainability* (Londen, 2001), 3-24, alhier 6.

²⁷ Voisey en O’Riordan, ‘Globalization’, 37.

²⁸ Cherni, ‘Social-local identities’, 72.

²⁹ Ibidem, 71-72.

kenmerkend was voor henzelf.³⁰ Deze visie staat in lijn met het beeld geschetst door de andere auteurs.

In het kader van dit onderzoek is het van belang verder in te gaan op wat Castells schetst. Lokale identiteiten verbinden mensen met elkaar en brengen een sociaal netwerk tot stand. Castells stelt dat het gekenmerkt wordt door een defensief karakter, dat optreedt ten tijde van veranderingen. Hierbij draait het niet alleen om de veranderingen die wereldwijd geconstateerd worden, maar ook wanneer er op lokale schaal veranderingen optreden. Het defensieve karakter activeert dan ook wanneer er veranderingen optreden op onder andere lokaal niveau.³¹ De visie van Castells vormt een belangrijk uitgangspunt voor dit onderzoek, gemeentelijke herindelingen zijn immers veranderingen op lokaal niveau. Eventuele reacties op deze herindeling kunnen voortkomen uit deze defensieve vorm van identiteit, waar men aan vastklampt tijdens het optreden van veranderingen in de leefomgeving.

Opvallend is de visie van Keith Snell, Brits ruraal en cultureel historicus. Hij behandelt, evenals bovengenoemde auteurs, het verdwijnen van het gevoel 'ergens bij te horen' en het gevoel van onzekerheid, dat gepaard gaat met de globalisering.³² Hoewel Snell het heeft over defensieve reacties op de globalisering, constateert hij in tegenstelling tot de andere auteurs, een afnemende plaatselijke oriëntatie door de globalisering.³³ Doordat bij globalisering het accent wordt gelegd op deterritorialisering en delokalisering krijgt lokale identiteit een kleinere rol dan ooit. Kortstondigheid wordt belangrijker en men verhuist sneller, de behoefte te behoren tot een lokale gemeenschap neemt af. Evenredig

³⁰ Carlo van der Borgt, Amanda Hermans, Hugo Jacobs (red.), *Constructie van het eigene: culturele vormen van regionale identiteit in Nederland* (Amsterdam, 1996), alhier 32.

³¹ Cherni, 'Social-local identities', 61-62.

³² Keith Snell, *Parish and Belonging. Community, Identity and Welfare in England and Wales, 1700-1950* (Cambridge, 2006), alhier 2.

³³ Snell, *Parish and Belonging*, 7.

daarmee verdwijnt het gemeenschapsgevoel en wordt de maatschappelijke betrokkenheid minder.³⁴

Snell schetst een ander beeld dan eerder genoemde auteurs. Een mogelijke verklaring voor deze andere visie kan wellicht worden gevonden in het feit dat zijn onderzoek recenter is en de periode waarnaar hij kijkt later, namelijk de 21^e eeuw. Daarnaast is het mogelijk dat beide verschijnselen zich tegelijkertijd voordoen. De hang naar het lokale enerzijds en de verminderde behoefte te behoren tot een lokale gemeenschap anderzijds, kan mogelijkwijs verklaard worden door een verschil in generaties of leefgebied. Er vanuit gaande dat beide processen naast elkaar kunnen bestaan, ligt in dit stuk de focus op de stellingname dat globalisering leidt tot een groter wordend belang van lokale identiteit, waarmee aansluiting wordt gevonden bij Castells, Cherni, O’Riordan, Knippenberg en de Pater.

Hoewel er verschillende visies betreffende identiteit zijn geschetst, is het in dit onderzoek niet de bedoeling het begrip identiteit te herformuleren, te onderzoeken hoe identiteiten ontstaan of andere thema’s binnen de discussie te behandelen. Echter, wordt in dit onderzoek aan de hand van een aantal van de hierboven beschreven visies, een tweetal casussen geanalyseerd. De casussen die worden geanalyseerd zijn de herindelingen die hebben geleid tot de gemeente West Maas en Waal en de gemeente Lingewaard en wordt gekeken welke rol lokale identiteit speelde binnen deze processen

Bij de analyse van de casussen wordt gebruik gemaakt van het idee dat identiteit, in dit geval lokale identiteit, gebaseerd is op een ruimtelijke of territoriale omgeving, namelijk de gemeente, waarbij een gevoel van verbinding met de gemeenschap bestaat en welke een referentiekader biedt aan haar inwoners. Een eerste uitgangspunt in het onderzoek is de, door verscheidene auteurs,

³⁴ Ibidem, 8.

geschetste visie over hoe lokale identiteit een grotere rol is gaan spelen door de globalisering. Hierbij worden de karakteristieken die Smith schetst over de lokale identiteit meegenomen, waarbij het defensieve karakter van groot belang is. De gemeentelijke herindeling en de veranderende wereld gelden als veranderingen. De theorie van Smith in acht genomen, betekent dit dat bij de casussen een lokale identiteit naar voren kan treden om zodoende vast te houden aan het bekende en weerstand te bieden tegen de veranderingen. Van de vijf kenmerken die geschetst worden door Smith worden enkele gebruikt om te kijken of men deze aanhaalt in de reacties op de gemeentelijke herindeling. Hoewel een lokale identiteit niet hetzelfde is als een nationale identiteit, komen zij overeen in het feit dat het gaat om een ruimtelijk karakter en daarom wordt gekeken naar het voorkomen van de volgende drie kenmerken in de bronnen. Het eerste kenmerk is een historisch territorium, in dit geval de gemeenten voor de afronding van de herindeling. Ten tweede wordt gekeken naar gedeelde historische herinneringen en gemeenschappelijke mythen van de inwoners van een gemeente en in hoeverre mensen hier een beroep op doen. Als laatste wordt als kenmerk het ervaren van een gezamenlijke (massale) publieke cultuur meegenomen. De inzet en het gebruik van de drie kenmerken wordt geanalyseerd en er wordt gekeken in hoeverre ze terugkomen of op welke manier er gebruik van wordt gemaakt in de casussen. Daarnaast wordt de theorie van Pratchett meegenomen, waarin hij stelt dat lokale zelfstandigheid gezien kan worden als een reflectie van lokale identiteit. Verder wordt meegenomen dat identiteit zorgt voor socialisatie: een gevoel van gemeenschap, solidariteit en het gevoel hebben dat mensen ergens bij horen. Dit houdt insluiting, maar ook uitsluiting in. Komt dit terug in de bronnen? Wordt er beroep gedaan op het 'zijn van iets' wat een ander niet is. Benoemen mensen dit gemeenschapsgevoel wanneer het gaat om de herindelingen?

Naar zowel lokale identiteit als gemeentelijke herindeling is veel onderzoek gedaan. Ondanks dat deze meeste wetenschappers stellen dat lokale identiteit, welke te vinden is een gemeente, een belangrijk perspectief biedt voor mensen, zijn de onderwerpen gemeentelijke herindelingen en lokale identiteit niet vaak gecombineerd in het onderzoek. Eerder in dit stuk is aangehaald dat de reactie op gemeentelijke herindelingen angstvallig en negatief uitvallen. Vasthouden aan een lokale identiteit wordt gezien als een mogelijke oorzaak voor deze reactie. De reden hiervoor is dat gemeenten worden gezien als belangrijk, zowel als zijnde een gemeenschap, maar ook als bestuurlijke laag binnen de overheid. Gezien de negatieve reactie op een dusdanige beleidsverandering en het beschouwde belang van de gemeenten voor haar burgers, rijst de vraag of er rekening gehouden werd met de lokale identiteit tijdens het herindelen van een gemeente. Dit onderzoek focust zich op het vraagstuk en tracht deze te beantwoorden middels een literatuur en casus onderzoek, waarbij een antwoord wordt gezocht op de onderzoeksvraag: 'Welke rol speelde, in de periode 1968-2001, de lokale identiteit bij de gemeentelijke herindelingen die hebben geleid tot de vorming van de 'Gemeente West Maas en Waal' en de 'Gemeente Lingewaard'?

De casussen die gebruikt worden en de gekozen periodisering zijn gevormd op basis van de, door bestuurskundige Theo Toonen, geschetste veranderingen en ontwikkeling in het Nederlandse herindelingsbeleid. In zijn beschrijving over de ontwikkeling van gemeenten behandelt hij onder andere de verandering in het herindelingsbeleid, waarin hij de jaren zestig markeert zijnde een eerste omslagpunt. Tot aan het eind van de jaren vijftig werden er ongeveer twee gemeenten per jaar heringedeeld, wat omsloeg vanaf de jaren zestig, toen de eerste grootschalige herindelingen startten en zich een systematischer beleid toonde.³⁵ Arno Korsten, bestuurskundige, omschrijft hoe het Binnenlands beleid zich

³⁵ Toonen, *ontwikkeling*, 26.

ontwikkelde, waarbij decentralisatie een grotere rol ging spelen. Vanuit hier redeneerde men: 'Decentralisatie van taken vereist robuuste gemeenten', welke werden gecreëerd door het herindelen van gemeenten, dit ging gepaard met schaalvergroting.³⁶

Gedurende deze 'eerste jaren' golden er vooral kwantitatieve normen, welke werden bevestigd in het Wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur van 1976. Gemeenten werden belangrijk geacht voor de lokale democratie, mits zij een omvang van (minimaal) 10.000 inwoners had, ook wel het ijkpunt genoemd. Het Wetsontwerp stelde voor de herindelingen op te pakken, dit in het belang van de gemeenten en het functioneren van de provincie en het Rijk.³⁷

In 1978 schetste Wiegel, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de contouren van nieuwe uitgangspunten in het beleid. Deze richtten zich op een streeksgewijs karakter, contextgebondenheid en een gemeente toereikend voor 25 jaar. In de jaren tachtig resulteerde dit in de knelpuntenbenadering, met daarin meer aandacht voor de plaatselijke situatie, het leveren van maatwerk en minder aandacht voor sterk kwantitatieve normen.³⁸

Het kabinetsstandpunt over bestuurlijke organisatie en het herindelingsbeleid, september 1995, wekte, volgens Toonen, niet de indruk van een vernieuwd overheidsbeleid. Men bleef de knelpuntbenadering hanteren, maar het accent werd meer gelegd op schaalvergroting van de gemeenten en versterking van de centrumgemeenten, aldus Toonen.³⁹

Vanuit de, door Toonen, beschreven ontwikkeling ontstaat een verdeling in de volgende fasen. De eerste fase start met het omslagpunt, waarin het aantal herindelingen per jaar toenam, in de jaren zestig. De eerste fase kenmerkte zich voornamelijk door kwantitatieve normen, welke werden bevestigd in het Wetsontwerp van

³⁶ Arno Korsten, *Een halve eeuw lokaal bestuur* (Heerlen, 2012), alhier 23.

³⁷ Toonen, *ontwikkeling*, 27.

³⁸ Ibidem, 27-28.

³⁹ Ibidem, 28.

1976. De eerste fase eindigde begin jaren tachtig met de opkomst van de knelpuntbenadering. Dit vormde de start van de tweede fase, welke liep tot halverwege de jaren negentig. De derde en laatste fase startte halverwege de jaren negentig en liep door, in het geval van dit onderzoek, tot 2001.

De eerste twee fasen worden behandeld aan de hand van de herindeling die leidde tot de vorming van de gemeente 'West Maas en Waal'. Hierbij werden, tijdens verschillende herindelingen in het Land van Maas en Waal en het Rijk van Nijmegen, de gemeenten Wamel, Dreumel en Appeltern samengevoegd. Het besluit tot herindeling werd aangekondigd in 1968 en vormt daarmee het vertrekpunt van de eerste casus. Zodoende is ook het beginpunt van het onderzoek bepaald. De desbetreffende gemeenten werden op 1 januari 1984 bij de gemeente Wamel gevoegd, op 1 juli 1985 veranderde de naam van de gemeente, in 'Gemeente West Maas en Waal, wat het einde van deze casus vormt. Vanwege het ruime tijdsbestek waaronder deze herindeling valt, is er overlapping met zowel de eerste fase, als de tweede fase, zoals deze aangegeven zijn. Zodoende kan worden gekeken of de geschetste ontwikkeling terug is te zien binnen deze casus.

Van 1995 tot 2001 werden in de regio Over-Betuwe verschillende gemeenten heringedeeld. De tweede casus gebruikt wordt, om de derde fase te toetsen, betreft de herindeling die leidde tot de vorming van de gemeente Lingewaard, gelegen in regio Over-Betuwe. Deze herindeling kwam tot stand door de samenvoeging van de gemeenten Huissen, Gendt en Bemmelen. De herindeling startte in 1995 en eindigde met de samenvoeging van de drie gemeenten in 2001, waarmee het eindpunt van de onderzoeksvraag bepaalt. In eerste instantie werd de werknaam gemeente Bemmelen aangehouden. In 2003 veranderde deze naam naar gemeente Lingewaard. Deze twee casussen zijn nog niet eerder onderwerp van onderzoek geweest wanneer het gaat om gemeentelijke herindelingen en de rol van lokale identiteit. Daarom zijn juist deze twee casussen geschikt voor dit onderzoek.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, worden de genoemde casussen geanalyseerd aan de hand van verschillend bronmateriaal. Enerzijds wordt gekeken naar de beide gemeentearchieven, gelegen in het regionaal archief te Nijmegen. Deze gemeentearchieven bestaan uit o.a. raadsverslagen, beleidsplannen, brieven en interne en externe memo's die verstuurd werden vanuit de gemeenten naar burgers maar ook naar wethouders en andere beleidsmakers (binnen de gemeenten). Anderzijds wordt gekeken naar kranten daterend uit de genoemde perioden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel nationale kranten, als regionale kranten, 'De Gelderlander' en regionale uitgaven van de Gelderlander, verspreid in het gebied van de betrokken gemeenten.

Op basis van dit materiaal, wordt in combinatie met het geschetste theoretisch kader, een analyse uitgevoerd aan de hand van verschillende deelvragen. De eerst gestelde vraag gaat in op de argumentatie voor de herindeling en luidt: Op basis van welke standpunten, en argumentaties, werd de herindeling gelegitimeerd en welke partijen waren hierbij betrokken? De tweede vraag draait om de reactie op de herindelingsvoorstellen. De hierbij gestelde vraag is: Hoe door de gemeentebesturen en burgers, gereageerd werd op de aankondiging en het verloop van de herindeling. Vervolgens wordt gekeken naar de argumenten die deze reacties ondersteunden, waarbij de vraag wordt gesteld 'Welke argumenten werden ingezet om standpunten, die werden gegeven in reactie op de herindeling, te onderbouwen?' Waarna gekeken wordt welke rol identiteit hierbij speelde, aan de hand van de vraag: 'Hoe kwam lokale identiteit naar voren in de argumentaties en reacties op de herindeling?'

Casus 'gemeente West Maas en Waal'

Argumenten voor de herindeling

De herindeling die leidde tot de uiteindelijk vorming van de gemeente 'West Maas en Waal' was een langdurig proces. Eind 1968 presenteerden de Gedeputeerde Staten van Gelderland haar plannen en in 1969 startte de officiële procedure. De betrokken gemeenten voor deze casus waren Wamel, Appelteren en Dreumel. Dreumel was de kleinste gemeente en Wamel vormde de grootste gemeente.

Een reactie van de gemeenten bleef in eerste instantie uit, omdat zij in afwachting waren van een sociologisch onderzoek, uitgevoerd door de Vereniging Nederlandse gemeenten. Op basis hiervan formuleerden zij later hun standpunt. Door het uitblijven van een reactie leekt het alsof de gemeenteraden de kwestie doodzwegen, zo stelde de Gelderlander op 17 januari 1969.⁴⁰ Nadat de uitkomst bekend werd, vroegen de gemeenten nog drie extra maanden uitstel.⁴¹ Vervolgens werden de herindeling stilgelegd vanwege de Gewestelijke herindeling, omdat men dan beter inzicht had in het nieuwe gemeentelijke takenpakket.⁴² Eind 1973 werden de gemeentelijke herindelings weer opgepakt, waarna nog vele jaren volgden waarin verschillende opties en voorstellen werden geopperd en afgewezen. Hoewel de Gedeputeerde Staten een onderscheid maakten tussen de Maaskant en de Waalkant en zij zich bewust waren van verschillen, omschreven zij deze niet als onoverbrugbaar.⁴³

Zodoende zagen de Gedeputeerde Staten mogelijkheden tot herindeling en deze werd als volgt beargumenteerd. Ten eerste concludeerden de Gedeputeerde Staten dat de regio betrekkelijk

⁴⁰ 'Rust rond de herindeling', de Gelderlander Maas en Waal en Tiel (17-01-1969), 1.

⁴¹ *Krantenartikel 'de Gelderlander' 28-02-1969*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 2595.

⁴² *Krantenartikel 'de Gelderlander' 23-6-1972*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 2595.

⁴³ 'Twee mammoet gemeenten in het Land van Maas en Waal', de Gelderlander Maas en Waal en Tiel (09-01-1969), 2.

geïsoleerd was geweest.⁴⁴ Ten tweede was de regio een van de armste gebieden van het land en er had zich nooit een brede, welvarende en eigegeërfde boerenstand ontwikkelt. Mede hierdoor was er sprake van een laag welvaartsniveau.⁴⁵ Ten derde was de bevolking verspreid over een groot aantal kernen. Binnen de kernen waren er tegenstellingen in het voorzieningen niveau en de inwoners waren sterk men sterk afhankelijk van centra die buiten de regio lagen. Vanuit de Gedeputeerde Staten werd geconcludeerd dat de situatie in de toekomst zou continueren, herindelen vormde voor hen de oplossing van dit probleem.⁴⁶

Naast deze argumenten, die specifiek gericht waren op het Land van Maas en Waal, beschreven Gedeputeerde Staten problematiek die zich voornamelijk voordeed in kleine gemeenten. Ten eerste konden, door een kleine personeelsbezetting, specialisatie en differentiatie niet worden verwezenlijkt en was het gemeente-apparaat kwetsbaar, bij het uitvallen van een functionaris, werd de personeelsbezetting snel kleiner.⁴⁷ Door de gemeenten her in te delen, konden gebieden worden samengevoegd. waardoor er een schaalvergroting en een vergroting van de bestuurskracht zou ontstaan en werden deze problemen ondervangen.⁴⁸ Gemeenten werden voornamelijk benaderd als bestuurlijke eenheid. De Gedeputeerde Staten zagen deze argumenten als genoeg reden tot herindeling en was zodoende tot haar voorstel gekomen.

Reacties op de herindeling

De eerste weken van de herindeling leken rustig voorbij te gaan en reacties van gemeentebesturen bleven uit. De reacties vanuit de inwoners van de betrokken gemeenten waren daarentegen minder afwachtend. Op 22 januari 1969 kopte de Gelderlander 'Burgers ageren

⁴⁴ *Comité Dreumel aan de gemeenteraad van Dreumel*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1381.

⁴⁵ *VNG nota betreffend de herindeling van het Rijk van Nijmegen en het Land van Maas en Waal*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1381.

⁴⁶ *Comité Dreumel aan de gemeenteraad van Dreumel*, 1381.

⁴⁷ *VNG nota betreffend de herindeling van het Rijk van Nijmegen en het Land van Maas en Waal*, 1381.

⁴⁸ *VNG nota betreffend de herindeling van het Rijk van Nijmegen en het Land van Maas en Waal*, 1381.

tegen opheffing gemeenten'. Hierin schetsten zij de reactie van burgers op de bekend gemaakte herindelingsplannen. Deze burgers wilden niet wachten met het bepalen van hun standpunten en wilden het liefst 'de plannen van tafel vegen'.⁴⁹ In Appeltern werden bijeenkomsten gehouden en dhr. dokter Rademaker uit Dreumel richtte, in samenwerking met anderen, een burgercomité bestaande uit twaalf inwoners van de gemeente Dreumel op.⁵⁰ ⁵¹ Onder de Dreumelse bevolking bleek de kwestie veel belangstelling te trekken en er werden 100 verenigingsbestuurders bij een geroepen om over de herindeling te praten.⁵² Het Dreumels burgercomité had de doelstelling 'ten einde een positieve bijdrage te leveren aan het herindeling proces'. Zodoende formuleerden zij standpunten voor het behartigen van de belangen van de burgers. Ten eerste moesten de belangen altijd gericht zijn op de bevolking van het Land van Maas en Waal, zodat er een optimaal woon- en leefklimaat werd gecreëerd. Daarnaast werd er van de gemeenten verwacht dat zij tot een eensluidend oordeel kwamen en ten slotte zag de Dreumelse bevolking liever een samenwerking die vrijwillig tot stand kwam, zonder dwang van 'bovenaf'.⁵³

Hoewel het comité het doel had een positieve bijdragen te leveren, was het de Dreumelse bevolking die een sterke reactief gaf, overwegend negatief en afwijzend. Deze, vaak beschreven reactie, kan worden verklaard aan de hand van een opmerking die Statenlid W. Hol maakte in de Gelderlander van 28 januari 1969: '*Nu wordt er gesproken van een annexatie van Dreumel door gemeente Wamel*'. Allicht voelde Dreumel dat zij werd overgenomen door een groter geheel, waardoor men heviger reageerde dan de anderen gemeenten. Dit werd onder andere duidelijk in een verdeling van de reacties die gemaakt werd in de Gelderlander, begin 1969. Zo onderscheidde het

⁴⁹ Artikel de Gelderlander 22-01-1969: *Burgers ageren tegen opheffing gemeenten*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.

⁵⁰ Artikel de Gelderlander: *Maaskanter gekant tegen opheffing van de gemeente*, Nijmegen, Regionaal Archief, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.

⁵¹ Raadsvoordacht gehouden op 6-12-1969, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.

⁵² Artikel de Gelderlander 28-01-1969: *Maak van Maas en Waal één gemeente*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.

⁵³ Raadsvoordracht gehouden op 6-12-1969, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.

artikel 1. De hand en tand verzetters tegen de herindeling, welke voornamelijk terug te vinden waren in Dreumel; 2. Zij die vonden dat het plan onvoldoende onderbouwd was, vooral de inwoners van Wamel en Druten; en 3. Zij die vonden dat het plan niet ver genoeg ging.⁵⁴

Het is goed om bij deze heftige reacties een kanttekening te plaatsen. Begin 1977 werd in Dreumel een rondschrijven gedaan onder haar inwoners, waarin gevraagd werd naar de mening over het wel of niet herindelen van de gemeente. Hoewel het overgrote deel van de inzendingen tegen was, betrof het maar 22% van de inwoners die reageerde op het rondschrijven.⁵⁵ Dit aantal doet een vraagtekens zetten of de herindeling wel onder de gehele bevolking zo sterk leefde of alleen bij een selecte groep.

Buiten de reactie van de burgers en inwoners van de betrokken gemeenten, kwamen de gemeentebesturen naar buiten met hun standpunten na het verschijnen van het VNG rapport. Dreumel gaf aan 'geen behoefte te hebben aan een herindeling', maar er werd nagedacht over het onoverkomelijk. In het geval van een herindeling zag Dreumel graag een samenvoeging met Alpen en Heerewaarden.⁵⁶ De gemeente Wamel reageerde met de stellingname dat zij zelfstandig genoeg waren en in haar eentje 'ook wel aan de gestelde criteria konden voldoen'. Ook zij dachten na over de toekomst. In het geval van herindelen wenst men solidair te blijven en werd gekozen voor het kader 'West Maas en Waal'.⁵⁷ Hoewel beide gemeenten negatief tegenover de herindeling stonden, werd er wel nagedacht over een eventuele toekomst met herindelingen. Ook werd nagedacht over de creatie van één gemeente West Maas en Waal, vooral in de latere fase

⁵⁴ *Krant onbekend 01-02-1969: Slecht een gemeente Maas en Waal*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appelteren 1818-1983, 2595.

⁵⁵ *Procedure verloop gemeentelijke herindelingproces (west-) Maas en Waal en een gedeelte van Rijk van Nijmegen*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1382.

⁵⁶ *Notulen van de openbare vergadering de raad van Dreumel op 30-06-1969*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1382.

⁵⁷ *Samenvatting van de bijdragen van de gemeente besturen van Dreumel en Wamel tijdens de openbare hoorzitting van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken die de Tweede Kamer over het wetsontwerp tot gemeentelijke herindelingen van het Land van Maas en Waal en het Rijk van Nijmegen*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1383.

van de herindeling. De gemeenten waren hier echter sterk op tegen. Over de reactie van de gemeente Appelteren kan, helaas, te weinig vermeld worden om hierover een helder beeld te schetsen.

De overwegend negatieve houding veranderde weinig in de loop der jaren. In de beginjaren werd de reactie omschreven als vooral emotioneel of sentimenteel, maar er leken veranderingen op te treden.⁵⁸ Uit de latere bronnen blijkt, dat men realiseerde dat een eventuele herindeling en bestuurlijke reorganisatie nodig was, bijvoorbeeld in een brief die de gemeente Appelteren op 14 oktober 1975 verstuurde. In deze brief werd gesteld dat bestuurlijke reorganisatie wel degelijk nodig was omdat de huidige gemeentelijke taken verder reikten dan de gemeentegrenzen.⁵⁹ En in diezelfde jaren van 1975-1977 vraagt men in Appelteren om een wettelijk procedure, waarbij de voor- en nadelen van een herindeling door een objectieve en onafhankelijk instantie worden afgewogen.⁶⁰ Hieruit blijkt meer dan een emotionele reactie en meer concrete ideeën.

Een meer rationele reactie blijkt ook uit het een document van de gemeente Appelteren, waarbij het herindeling proces als onzorgvuldig wordt omschreven, en beschreven wordt hoe het verzet vanuit burgers meer gestalte heeft gekregen, met onder andere de oprichting van een landelijke stichting die de bescherming en versterking van gemeentelijke identiteit en lokaal bestuur op zich neemt.⁶¹ Daarnaast blijkt uit een stuk, gericht aan het college van Burgermeester en Wethouders der Dreumel, 20 september, 1982, dat: 'men zich bewust is van de nostalgische gevoelens waar in de men zich in de beginfase door liet leiden. De bedoeling is nooit geweest een pleidooi te houden voor het bestaan van een kleine gemeente, men ziet in dat het niet mogelijk is en niet haalbaar,

⁵⁸ *Krant onbekend 5 mei 1972: Maas en Waal behoort één geheel te blijven*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, gemeente Appelteren, 2595.

⁵⁹ *Bestuurlijke Reorganisatie*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appelteren 1818-1983, 2597.

⁶⁰ *Intergemeentelijk contact inzake gemeentelijke herindeling*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appelteren 1818-1983, 2597.

⁶¹ *Intergemeentelijke contact inzake gemeentelijke herindeling*, 2597.

maar dat de argumentatie van Gedeputeerde Staten wel te wensen hebben overgelaten'.⁶²

Vanuit de gemeenteraden bleven de reacties in eerste instantie uit, in tegenstelling tot de reacties van de burgers. Deze kan omschreven worden als overwegend afwijzend en negatief. De uiteindelijke reacties vanuit de gemeenten was, evenals die van de burgers, negatief. Vooral Dreumel liet duidelijk weten tegen de herindeling te zijn en zij was de laatste die uiteindelijk toegaf aan de plannen van de Gedeputeerde staten.

Ondersteunde argumenten

Uit de geschetste reacties van zowel de burgers als de gemeenteraden kan worden opgemaakt dat de herindeling niet geheel gewenst was en dat men liever andere opties had gezien. Nadat de argumenten voor de herindeling uiteen zijn gezet en de reactie op de herindeling, is het goed om uiteen te zetten waarom men op de herindeling tegen was, zodat kan worden gekeken hoe dit in verband staat met lokale identiteit.

Ten eerste werd er in gespeeld op de rol van de gemeente als bestuurslaag. De gemeente bood namelijk het directe contact tussen maatschappelijke organen en inwoners van de maatschappij. Dankzij dit contact, ontstond er een betere integratie van inwoners en bestuur. Vanwege de toegankelijkheid van het contact, verkleinde tevens de afstand tussen bestuur en bestuurden. Er werd beargumenteerd dat door de voorgestelde herindelingen, en schaalvergroting, de bestuurlijke afstand vergroot zou worden en integratie lastiger. Vanuit de gemeente werd de schaalvergroting ook wel 'een slag in de lucht genoemd', een aantasting van het principe van democratie, die de doorstroom naar bestuur moeilijker maakte.⁶³

⁶² Gemeentelijke herindeling. Aan het college van B en W der Gemeente Dreumel, Dreumel 20 september 1982, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1383.

⁶³ De Gelderlander: Maas en Waal één geheel?, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appelteren 1818-1983, 2595.

Zoals in 1969 werd gezegd, wilde men niet dat het lokale bestuur tot administratief centrum werd gedegradeerd.⁶⁴

Er bestond vooral een angst voor de degradatie tot een administratief centrum, wanneer de plannen tot het creëren van één grote gemeente Maas en Waal zouden worden aangenomen. Enerzijds zou een dusdanig grote gemeente een administratief centrum worden en niet een gemeente welke functioneert ten behoeve van een gemeenschap. Anderzijds werd ook vaak aangehaald dat alleen bij het creëren van één gemeente Maas en Waal de bestuurskracht groot genoeg zou zijn, om aan het vereiste takenpakket te kunnen voldoen. Een argument dat werd ingezet om het herindelen tot meerdere gemeenten en de effectiviteit daarvan tegen te spreken.⁶⁵

Andere redenen waarom men tegen één grote gemeente waren, werden beargumenteerd als volgt door de gemeente Wamel en Dreumel:: 1. Zowel de afstanden, mentaal en geografisch, te groot zouden worden; 2. Een gemeente van 13 kernen 'een beetje teveel van het goede is', ook wat betreft gemeente decentralisatie, en dat, zoals al eerder genoemd, 3. Er dus een inperking van bestuurskracht, ten koste van de belangen van de bevolking zou plaatsvinden.⁶⁶

Naast bovenstaande argumenten tegen de herindelingen, werden de argumenten van Gedeputeerde Staten veelal gezien als onvoldoende, slechts gebaseerd op verwachtingen, ontoereikend, niet genoeg onderbouwend, zwak en achterhaalt. Inwoners en de gemeenteraden van het Land van Maas en Waal accepteerden niet dat zij werden weggezet als achtergestelde, onderontwikkelde en arme gemeenten en trokken deze argumentatie dan ook in twijfel. Het Land van Maas en Waal

⁶⁴ Raadsvoordacht gehouden op 6-12-1969, 1380.

⁶⁵ Raadsvergadering 2-3-? Gemeentelijke herindeling Land van Maas en Waal en Rijk van Nijmegen, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.

⁶⁶ Samenvatting van de bijdragen van de gemeente besturen van Dreumel en Wamel tijdens de openbare hoorzitting van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken die de Tweede Kamer over het wetsontwerp tot gemeentelijke herindelingen van het Land van Maas en Waal en het Rijk van Nijmegen, 1383.

herkende zichzelf niet in de omschreven situatie en weigerde dan ook dit argument te accepteren als reden om te moeten herindelen.⁶⁷

De Gedeputeerde Staten stelden daarbij dat er sprake was van te weinig bestuurskracht, waardoor herindeling nodig was. Mede een argument hiervoor was dat met meer inwoners, de draagkracht én bestuurskracht toe zou nemen. Tegenargument hierop was dat het klein zijn van gemeenten subjectief is, zo blijkt aan een document dat zich richtte aan de gemeenteraad van Appeltern, Batenburg, Bergharen en Horssen. Immers in een gemeente die kleiner is, is er sprake van een meer reële beleving van de gemeenschapsgedachte, en deze wordt groter naarmate de gemeente kleiner wordt.⁶⁸ Zo sprak men zich tegen het argument van bestuurskracht, grote was immers subjectief en kon niet op basis van inwoneraantallen worden vastgesteld en daarbij had het groter worden van een gemeente ook negatieve gevolgen op de bestuurskracht.

Gemeenten stelden veelal zelfstandigheid van het bestuur voor. Daar waar het dan ontbrak aan bestuurskracht, voorzieningen of specialismen, kon worden ondervangen door samenwerking met andere gemeenten.⁶⁹ De samenwerking tussen gemeenten was met de nodige moeite tot stand gekomen en door samenwerking kon men toch aan de eisen die deze tijd stelde, voldoen. Daarbij, zo concludeerde het burgercomité uit Dreumel: dat door middel van samenwerking ook rekening werd gehouden met de al bestaande relaties en tradities tussen diverse dorpen.⁷⁰

Hoe lokale identiteit naar voren kwam

De argumentatie van de Gedeputeerde Staten werd vooral beschreven als onvoldoende onderbouwd of ontoereikend. Echter, biedt een dergelijk reactie en tegen argumentatie weinig inzicht over de rol

⁶⁷ 'Heftig verzet burgerij Dreumel tegen opheffing', de Gelderlander Maas en Waal en Tiel (24-01-1969), 1.

⁶⁸ *Aan de heren leden van de gemeenteraad (Appeltern, Batenburg, Bergharen en Horssen)*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2598.

⁶⁹ *Aan de heren leden van de gemeenteraad (Appeltern, Batenburg, Bergharen en Horssen)*, 2598.

⁷⁰ *Comité Dreumel. Aan de gemeenteraad van Dreumel 6-12-1969*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.

en de mate waarin lokale identiteit een rol speelde binnen de argumentatie van de tegenstanders van de herindeling. Het begrip '(lokale) identiteit' werd zelden in de mond genomen. Een enkele keer haalde men aan dat inwoners zich moesten kunnen identificeren met het gemeentebestuur, maar dit betrof meer het kunnen herkennen in de mensen die bestuursfuncties bekleden.

Er werd wel beargumenteerd dat een herindeling schadelijk kon zijn en de bestaande tradities en relaties tussen de verschillende dorpen teniet deed. Waarbij gepleit werd voor samenwerking, omdat tradities en relaties dan werden gehandhaafd. Smith omschrijft hoe gedeelde historische herinneringen en gemeenschappelijke kenmerken, een fundamenteel kenmerk voor identiteit vormen. Het bovenstaande tegenargument past binnen dit kader. De tradities en relaties, welke verschilden per dorp of gemeente, kenden een historische achtergrond en herinnering. De relaties kwamen voort uit menselijke interactie, waarbij identiteit ook een rol speelt omdat deze zich vormt aan de hand van deze interactie. De relaties droegen zodoende bij aan de ontwikkeling van identiteit. De bestaande tradities en relaties kenmerkten de dorpen en zorgden voor een onderscheid, verschillen en een onderlinge verhouding. In dit argument komt het belang van lokale identiteit dus sterk naar voren.

De gemeenten, en burgers, stelden vaak voor om de problematiek op te lossen door middel van samenwerking. Voordeel hiervan was, dat de bestaande samenwerking kon blijven bestaan en dat al bestaande verhoudingen konden blijven bestaan. Dit voorstel ging vaak gepaard met het argument dat de gemeente het zelfstandig ook aan zou kunnen, de lokale autonomie moest bewaard blijven. Zoals Pratchett stelde, is het mogelijk om lokale autonomie te definiëren als een reflectie van lokale identiteit. Het pleiten voor behoud van de zelfstandigheid kan zodoende ook gezien worden als een pleidooi voor het behoud van de lokale identiteit. Door middel van deze beredenering speelde identiteit een rol binnen de herindeling maar

wel op een impliciete manier, er werd expliciet verwezen naar de lokale identiteit.

Er werd gepleit tegen de schaalvergroting, onder andere om de zelfstandigheid van de bestaande gemeenten behouden. Tevens zou schaalvergroting teniet doen aan de gemeenschapszin die in een kleine gemeente sterk ervaren werd. Deze gemeenschapszin staat voor een bepaalde verbondenheid tussen burgers onderling en hun gemeente, een gevoel van solidariteit, welke wordt ervaren bij een lokale identiteit, zoals Smith omschrijft. Het aanhalen van de gemeenschapszin kan in verband worden gebracht met lokale identiteit, maar wederom, het begrip werd niet specifiek benoemd.

Een enkele keer werd aangehaald dat een herindeling niet door moet gaan vanwege verschillen tussen burgers uit de dorpen. Zo werd er gesproken over te grote verschillen, geografisch maar ook mentaal. Mentale verschillen kunnen duiden op een verschil in het karakter van de inwoners van gemeenten. Daarbij werd ook verwezen naar de verschillende geaardheid, ofwel de karakteristieken, tussen de inwoners van bepaalde dorpen waardoor samenvoeging niet goed zou kunnen verlopen. Door deze verschillende karakteristieken konden of wilden zij niet samengevoegd worden met andere dorpen en gemeenten.

Casus 'gemeente Lingewaard'

Verantwoording van de herindeling

In 1995 maakten de Gedeputeerde Staten van Gelderland hun plannen bekend voor het herindelen van de gemeenten in de regio Overbetuwe, waaronder de gemeenten Huissen, Gendt en Bemmelen. De uiteindelijke gemeente Lingewaard werd gevormd door het samenvoegen van de gemeenten Bemmelen, Gendt en Huissen. Bemmelen vormde de grootste gemeente en Gendt de kleinste.

Een herindeling van de gemeenten in de regio Overbetuwe bood betere mogelijkheden voor de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen en daarnaast voorwaarden schiep voor een passende bestuurlijke inrichting van gemeenten. Het Rijk en de provincie beseften echter dat maatschappelijke problemen niet voor elke gemeente gelijk waren, er werd daarom een onderscheid gemaakt tussen landelijke en stedelijke gemeenten.⁷¹ De Gedeputeerde Staten de herindeling voor, waarbij schaalvergroting als uitgangspunt gehanteerd werd.⁷² Schaalvergroting was geen doelstelling op zich, maar door de schaalvergroting verwachtte men een drietal verbeteringen. Ten eerste een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening, ten tweede een verbetering van de kwaliteit van het beleid en ten derde een verbetering van de kwaliteit van het bestuur.⁷³ Schaalvergroting zou moeten leiden zodoende tot verbetering van taakhoud en taak ambitie.

Voor de toekomst werd tevens uitgegaan van een behoorlijk ambitieniveau met een overdracht van taken aan de gemeenten. Het takenpakket zou groeien en zij moesten deze taken dan nog steeds kunnen handhaven. Er werd beargumenteerd dat herindeling zou leiden tot schaalvergroting, waardoor het takenpakket kon worden

⁷¹ Ingekomen stuk op 2 juni 1995: versterking van de gemeentelijke bestuurslaag Gedeputeerde Staten, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 457.

⁷² Ingekomen stuk op 2 juni 1995: versterking van de gemeentelijke bestuurslaag Gedeputeerde Staten, 457.

⁷³ Bestuur en gebied, aanzet tot discussie. Overbetuwe 1995, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 457.

gehandhaafd. Hierop aansluitend werd er gesteld dat een overdracht aan taken zou leiden tot meer ruimte in het voeren van een eigen beleid. Hierdoor werd ook meer ruimte gecreëerd voor het uitvoeren van het provinciale beleid.⁷⁴

Een ander argument, ook over de gemeente als bestuurlijke laag, zette uiteen dat de gemeenten door de herindeling versterkt zouden worden, waardoor zij voldoende waren opgewassen tegen Arnhem en Nijmegen.⁷⁵ Ook vereiste de situatie vóór de herindeling veel samenwerking tussen de gemeenten. Door het samenvoegen van de gemeenten zou dit een meer permanent karakter krijgen. Er waren vaak maar enkele gemeenten betrokken bij een samenwerking. Het argument was dat het samenvoegen de efficiëntie zou vergroten.⁷⁶

Reactie van de betrokken gemeenten

De betrokken gemeenten reageerden wisselend op de aankondiging en het verloop van de herindeling en veranderden daarnaast door de tijd heen ook een aantal keer van standpunt. In eerste instantie had de gemeente Huissen de duidelijkste mening, zo bleek uit een bijeenkomst in 1994 naar aanleiding van een notie van de VNG. Huissen stelde namelijk dat zij daadkrachtig genoeg was, in zowel omvang en kwaliteit. Een herindeling was niet nodig; de gemeente was zelfstandig genoeg.⁷⁷ Dit bleek ook uit een overleg tussen afgevaardigden van de gemeenten uit de regio Overbetuwe. Burgemeester Persoon van Huissen omschreef de Huissense situatie als een 'die altijd al bijzonder was geweest en waarin uit gegaan werd van de eigen situatie'. Huissen wilde zelfstandig blijven, vooral de schaalvergroting vormde daardoor een probleem.⁷⁸ Echter, nadat de

⁷⁴ *Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem 9-05-1995, aanvulling op veranderen op niveau, deel 2 (VON 2)*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.

⁷⁵ *Notitie: koers- en strategie-bepaling bestuurlijke organisatie over Betuwe/Knooppunt*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.

⁷⁶ *Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem 9-05-1995, aanvulling op veranderen op niveau, deel 2 (VON 2)*, 457.

⁷⁷ *Kort (eigen) verslag bespreking gemeentesecretarissen Gendt, Bommel en Huissen d.d. 20-2-1995*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.

⁷⁸ *O.B.O. overleg d.d. 28 juni 1995, inzake samenwerking gemeenten. Waarin afgevaardigden van verschillende gemeenten aanwezig zijn (Huissen, Elst, Valburg, Heteren, Dodewaard, Gendt, Bommel)*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457

Gedeputeerde Staten de herindelingsplannen hadden aangekondigd, veranderde de mening van de gemeente. Op 12 december 1995 spraken zij uit: 'niet over te lopen van enthousiasme voor een herindeling maar zich te realiseren dat een herindeling onoverkomelijk was'. Huissen wilde een gemeente vormen met Bemmelen en Gendt, dit voldeed aan de criteria van functionaliteit en schaalvergroting maar de gemeente zou hierdoor ook een herkenbare identiteit hebben. Dit bleek ook uit een artikel uit de Gelderlander Betuwe op 12 november 1996, welke kopte: 'Buit herindeling uit'. Hierin wordt beschreven hoe Huissen kansen zag om voordelen te halen uit de herindeling, in plaats van alleen de negatieve kanten te zien. Richting de gemeenten Bemmelen en Gendt werd vervolgens samenwerking voorgesteld.⁷⁹ In tegenstelling tot hun eerdere standpunt in 1994, was de gemeente Huissen een andere mening toegedaan. Zij waren bereid tot herindeling, kwamen met voorstellen en wilden zelfs vaart zetten achter de herindeling.⁸⁰

Net als Huissen vond de gemeente Bemmelen, tijdens de bijeenkomst in 1994, dat zij daadkrachtig bestuurd werd en gaf aan niet actief te willen zijn in een herindelingsprocedure. Ook dacht de gemeente dat, mocht het tot een herindeling komen, een gemeente Huissen, Bemmelen en Gendt moeilijk bestuurbaar werd. Dit werd beargumenteerd op basis van samenwerkingsrelaties uit het verleden en een verschil in cultuur van de gemeenten.⁸¹ Op 28 juni sprak de Bemmelse burgemeester dhr. Bergamin, uit dat het creëren van een grote gemeente leidt tot het opslokken van een kleinere, wat het bewaren van een eigen identiteit moeilijker zou maken.⁸² Evenals in Huissen, veranderde de Bemmelse mening. In juni 1996 werd uitgesproken door de burgemeester, dat de intentie er was om een gemeente te vormen met Huissen en Gendt. Bemmelen was bereid hiervoor

⁷⁹ 'Buit herindeling beter uit', de Gelderlander Betuwe (12-11-1996), 1.

⁸⁰ 'Huissen wil vol gas naar herindelingen', de Gelderlander Betuwe (26-11-1996), 1.

⁸¹ *O.B.O. overleg d.d. 28 juni 1995, inzake samenwerking gemeenten. Waarin afgevaardigden van verschillende gemeenten aanwezig zijn*, 457.

⁸² Ibidem.

samen te werken.⁸³ Zo veranderde in de loop van de tijd ook het standpunt en de houding in Bemmelen. Waar eerst moeilijkheden werden gezien in een herindeling, toonde de gemeente later bereidheid om samen te werken aan een herindeling.

Gemeente Huissen wilde, zoals bleek eind 1996, vaart zetten achter de herindelingsprocedure. Deze vaart werd afgeremd door de gemeente Gendt, hoewel juist vanuit deze gemeente, in 1994, het voorstel kwam bijeen te komen en te praten over een eventuele toekomst. De mening in Gendt veranderde, zo bleek uit verschillende bronnen. Gendt wilde liever een 'groene plattelandsgemeente' vormen met de gemeenten Angeren en Doornenburg. Daarnaast werd de herindeling beschouwd als flauwekul. Gendt begreep niet waarom zij werd betrokken bij de herindeling en vocht voor haar zelfstandigheid.⁸⁴ De gemeente riep in 1997 haar burgers op te lobbyen tegen de herindelingen. Dit resulteerde in 537 Gendtse brieven tegen de herindeling.⁸⁵ In november 1997 werd daarom een gesprek aangegaan met de provincie. Gendt kon haar 'calimero-hart' luchten. De provincie erkende dat er geen gehoor was gegeven aan de eisen van Gendt, maar bleef desondanks bij haar standpunt dat Gendt betrokken moest worden bij de herindeling. Op 2 december 1997 gaf Gendt haar zelfstandigheid op. 'Nog net op tijd om deel te nemen aan de eerste gesprekken', aldus Bemmelen en Huissen.⁸⁶ Met het opgeven van de zelfstandigheid werd het boek 'Gendt mot Gendt blieve' afgesloten.

Zoals gesteld zijn er verschillen in de standpunten van de gemeenten en is er een tegenstelling in de meningen. Opvallend is hoe de meningen van de gemeenten in de loop der tijd veranderen,

⁸³ *Samenvattend verslag van de eerste bijeenkomst in het kader van de open overlegfase als bedoeld in artikel 2 van de Wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) op maandag 3 juni 1996, in Huis der Provincie*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 458.

⁸⁴ *21 oktober 1996: verslag gemeentelijke herindeling Overbetuwe gesprek tussen Gendt en Gelderland*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 458.

⁸⁵ 'Herindeling leidt tot grote bezwaren', de Gelderlander Betuwe (26-04-1997), 1.

⁸⁶ 'Gendt geeft zelfstandigheid op', de Gelderlander Betuwe (02-12-1997), 1.

maar zij uiteindelijk in 1997 gezamenlijk starten aan het overleg voor de herindeling.

Argumenten die de reacties ondersteunden

De gemeenten gebruikten verschillende argumenten om hun reacties te ondersteunen. Omdat de gemeenten Bemmel en Huissen al snel van mening waren dat er samengewerkt moest worden en weinig verzet toonden tegen de herindeling, gaven zij ook weinig argumenten tegen een herindeling. Vanuit Huissen werd er gesteld dat een vorming met de gemeenten Bemmel en Gendt voldeed en aansloot bij de criteria van functionaliteit en schaalvergroting. Daarbij benoemde Huissen de heldere geografische begrenzing, verwevenheid op de vlakken van sociale economie, sociale cultuur en sociografie-. Zo zou een herkenbare identiteit ontstaan, waardoor het draagvlak onder de burgers voor deze optie groter zou zijn.⁸⁷

Opschaling naar één gemeente keurden Bemmel en Huissen echter af, omdat ten eerste de kleinschaligheid niet kon worden gewaarborgd en er ten tweede geen recht werd gedaan aan de lokale cultuur. Daarbij deed de provincie afbreuk aan de gewenste eigenheid. Een ander argument tegen één gemeente was dat het geen financieel voordeel meebracht en de service voor burgers niet beter werd. Kortom er gingen geen voordelen mee gepaard.⁸⁸ Twee aparte gemeenten werden als wenselijk gezien. Ten eerste voldeed dit aan de vereiste toename van de kwaliteit van het ambtelijke bestuur. Ten tweede bood dit een stevige positie tegenover Arnhem en Nijmegen. Ten derde, wat een groot verschil was ten opzichte van één grote gemeente, werd bij opschaling naar twee gemeenten een keuze gemaakt voor gemeenten met een eigen identiteit en schaal.⁸⁹

In tegenstelling tot Huissen en Bemmel was de houding van Gendt tamelijk anders. Niet alleen waren zij tegen opschaling naar één

⁸⁷ Samenvattend verslag van de eerste bijeenkomst in het kader van de open overlegfase als bedoeld in artikel 2 van de Wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) op maandag 3 juni 1996, in *Huis der Provincie*, 458.

⁸⁸ 'Lokale lijsten in Gendt terughoudend', de Gelderlander Betuwe (23-03-1996), 2.

⁸⁹ Notitie: koers- en strategie-bepaling bestuurlijke organisatie over Betuwe/Knooppunt, 457.

gemeente maar ook werd niet begrepen waarom de gemeente betrokken werd bij de herindelingen.⁹⁰ Gendt erkende de noodzaak van herindeling niet en bleef voor haar zelfstandigheid pleiten. Mocht het dan toch tot een herindeling komen, dan voegde Gendt zich liever samen met de gemeenten Doornenburg en Angeren. Dit werd beargumenteerd doordat een dergelijke samenvoeging leidde tot het ontstaan van een 'groene gemeente'. Gendt kon zich hierin herkennen omdat zij een plattelandsgemeente was en niet betrokken wilde raken bij stedelijke invulling.⁹¹ Samenvoeging met Doornenburg en Angeren was voor hen logischer gezien het plattelandskarakter van de gemeente. Uiteindelijk legde Gendt, na een lange strijd voor zelfstandigheid of een herindeling waarin zij zich wel konden herkennen, de strijdbijl neer en ging akkoord met de samenwerking om tot een goede herindeling te komen.

De rol van lokale identiteit

Binnen de gegeven argumenten speelde lokale identiteit een zekere rol. In de Gelderlander, regiokatern Betuwe, verscheen af en toe een achtergrondartikel met betrekking tot de herindeling. Een interessant achtergrondartikel verscheen op 9 december 1996 waarin beschreven werd hoe 'praten over grenzen gevoeligheden met zich meebrengen. Oplaaierende emoties zijn treffende voorbeelden.[...] Voor velen maakt het uit of je in Huissen of in Arnhem woont'.⁹² Hieruit blijkt, dat er enig bewustzijn was over een vervulling van de sociale ruimte en de plek waar burgers woonden.

Identiteit speelde op meerdere manieren een rol binnen deze herindeling. Er werd tegen de vorming van één gemeente gepleit, omdat hierdoor de identiteit van de gemeenten zou worden opgeslokt, maar ook omdat het vormen van een identiteit in de nieuwe gemeente

⁹⁰ Oktober 1996: verslag gemeentelijke herindeling Overbetuwe gesprek tussen Gendt en Gelderland, 458.

⁹¹ 'Lokale lijsten in Gendt terughoudend', de Gelderlander Betuwe (23-03-1996), 2.

⁹² 'Grenzen zijn van oudsher gevoelige materie', de Gelderlander Betuwe (9-12-1996), 4.

moeilijker zou worden.⁹³ De waarde die lokale identiteit met zich meebracht, werd meegenomen in deze argumentatie, zowel in het behoud van de eigen identiteit als het vergemakkelijken van een nieuwe identiteit in de ontstane gemeente.

Daarnaast speelde identiteit vooral een rol in de argumentatie van de gemeente Gendt omdat zij herhaaldelijk aanhaalden zelfstandig te willen blijven. Deze argumentatie werd in eerste instantie ook gebruikt door de gemeenten Huissen en Bemmelen. Door de visie van Pratchett, lokale zelfstandigheid is een reflectie van lokale identiteit, kan worden gesteld dat in deze argumentatie lokale identiteit een rol speelde. Immers werd er gepleit voor het behoud van zelfstandigheid en daarmee het behoud van de lokale identiteit. Dat Gendt bleef vechten voor zelfstandigheid kan allicht verklaard worden doordat Gendt de kleinste gemeente was binnen de vorming van de nieuwe gemeente, hierdoor ontstond voor hen daarmee het grootste risico om te worden opgeslokt door de andere gemeenten, waardoor de identiteit ondermijnd werd.

Verder is het opvallend dat het begrip identiteit expliciet gebruikt en genoemd werd en identiteit belangrijk werd geacht in zowel de oude gemeenten als in de nieuwe te vormen gemeenten, waarin een herkenbare identiteit aanwezig moet zijn. Dit werd door de verschillende gemeenten aangehaald en niet alleen door de gemeente Gendt. Ook de burgers gaven aan dat het belangrijk was dat zij zich 'in de lokale gemeenschap konden blijven herkennen'.⁹⁴

In 1969 werd een extern bedrijf, Rijnconsult, ingeschakeld om een onderzoek te doen naar de fusie van Huissen, Bemmelen en Gendt. Begin 1996 brachten zij daar een verslag over uit waarin geconcludeerd werd dat er tussen de gemeenten 'sprake is van een culturele samenhang en een zekere mentale samenhang, er zijn

⁹³ O.B.O. overleg d.d. 28 juni 1995, inzake samenwerking gemeenten. Waarin afgevaardigden van verschillende gemeenten aanwezig zijn, 457.

⁹⁴ Samenvattend verslag van de eerste bijeenkomst in het kader van de open overlegfase als bedoeld in artikel 2 van de Wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) op maandag 3 juni 1996, 458.

wederzijdse interesses en een zelfde soort dialect en bijbehorende rivaliteit'. Identiteit als begrip wordt hier niet genoemd, maar later in het rapport wel, wanneer de betrokken emoties besproken worden. 'Immers gaat het om zaken als de identiteit van de eventuele nieuwe gemeente (en de oude situatie loslaten)', waarmee er verwezen wordt naar het bestaan van identiteit en de waarde en het belang daarvan, zeker in de nieuw te vormen gemeenten.⁹⁵ Het rapport omschreef vervolgens hoe er een natuurlijke verbondenheid werd gevoeld tussen de gemeenten Huissen, Bommel en Gendt, waardoor zij elkaar 'makkelijk opzochten' en elkaar begrepen. Dit zou, aldus het adviesbureau, bijdragen aan een beter verloop van de herindeling. Dit rapport behandelt identiteit als factor waarom bepaalde gemeenten met elkaar konden worden samengevoegd, in plaats van alleen te kijken naar inwoneraantallen en bestuurlijke of financiële factoren.

Als laatste moet meegenomen worden dat de Gedeputeerde Staten en de Provincie Gelderland van mening waren dat de herindeling vooral uit eigen initiatief moest komen en dat het goed was gemeenten elkaar te laten op zoeken, zodat samenwerking goed tot stand kwam.⁹⁶ Dit laat een bepaald bewustzijn zien van het belang dat gemeenten aansluiting vonden bij elkaar. Deze aansluiting kan gevonden worden in herkenbare en vergelijkbare karakteristiek en culturen, ofwel identiteiten.

Zodoende valt te zien dat identiteit in zekere mate een rol speelde binnen de gemeentelijke herindeling. De vorming van één gemeente in de regio werd voornamelijk afgewezen op de argumentatie dat voormalige identiteiten zouden worden opgeslokt in het grotere geheel en dat een nieuwe identiteit moeilijker te vormen zou zijn. Dit zou bij het vormen van twee gemeenten niet het geval zijn. Dit standpunt toont inzicht in kennis over het belang en de waarde van

⁹⁵ *Document Rijnconsult: onderzoek fusie Huissen, Bommel en Gendt: 15-01-1996: samenhang gebied Overbetuwe Bommel-Gendt-Huissen*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 458.

⁹⁶ *13 december 1995 vervolg regionale bijeenkomst, ingekomen op 22 december 1995, van de G.S.*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.

lokale identiteit. Gendt streed lange tijd voor haar zelfstandigheid wat, zoals uitgelegd, een reflectie van lokale identiteit is. Daarbij was het doel dat gemeenten die op elkaar aansloten, elkaar zouden vinden en dat een herindeling tot stand kwam. Echter, doordat dit in de praktijk voor Gendt anders uitviel, brengt dit enige twijfel met zich mee in hoeverre herindeling daadwerkelijk doorslaggevend was binnen de procedure. Wel is duidelijk dat bewustzijn van gemeenschapsgevoelens en lokale identiteit in ieder geval aanwezig waren.

Conclusie

De twee casussen bestudeerd te hebben, vergeleken met de literatuur en na het uitvoeren van een analyse, kan antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag: Welke rol speelde, in de periode 1968-2001, de lokale identiteit bij de gemeentelijke herindelingen die hebben geleid tot de vorming van de 'Gemeente West Maas en Waal' en de 'Gemeente Lingewaard'?

Vanuit de eerste vraag, de verantwoording van de herindelingsplannen, blijkt dat in beide casussen voornamelijk schaalvergroting, versterking van het bestuurlijk en het creëren van een houdbaar systeem voor de toekomst belangrijke argumenten vormden. In de casus van de gemeente West Maas en Waal speelde de achterstand van het gebied ook een belangrijke rol in de verantwoording.

De geschetste reacties, het antwoord op de tweede deelvraag, biedt het inzicht dat in beide casussen in eerste instantie door de betrokken gemeenten negatief en afwijzend gereageerd werd op de herindelingsplannen. In de casus gemeente West Maas en Waal is vooral de reactie van de gemeenten Wamel en Dreumel beschreven. De reactie vanuit de gemeente Dreumel was het meest fel, met onder andere het oprichten van een burgercomité en de lange strijd voor zelfstandigheid. Uit de casus van de gemeente Lingewaard blijkt vooral dat de gemeente Gendt lang bleef strijden voor haar zelfstandigheid, terwijl de gemeenten Huissen en Bemmelen eerder bereid waren tot overleg. De reactie van beide gemeenten kunnen in verband worden gebracht met de theorie van Castells, lokale identiteit is een defensieve identiteit. De reactie wordt dan verklaard doordat zij de kleinste gemeenten waren. Uit angst overheerst te worden door de grotere gemeenten en het ervaren van meer onzekerheid, kan deze meer verdedigende reactie verklaren.

De argumentaties die de reacties ondersteunden, de derde deelvraag, betroffen in de casus West Maas en Waal voornamelijk onderwerpen als het ondermijnen van de gemeenschapsgevoelens en de overeenkomsten tussen de gemeenten, het oneens zijn met het geschetste beeld van de regio en de argumentatie van de Gedeputeerde Staten, het verdedigen van zelfstandigheid van de gemeenten en het degraderen van de functie van een gemeente tot louter administratief centrum. In de casus Lingewaard betrof het voornamelijk argumenten met betrekking tot de identiteiten en overeenkomsten van de gemeenten, het belang van een nieuw te ontwikkelen identiteit en, in het geval van Gendt, het behoud van zelfstandigheid.

Hoe speelde lokale identiteit hier een rol in? In de casus van West Maas en Waal werd het begrip (lokale) identiteit zelden gebruikt. Het kan zijn dat er geen bewustzijn was over het bestaan of het belang van lokale identiteit. Wanneer het geschetste kader door Korsten erbij wordt gepakt, blijkt dat in de eerste jaren van deze herindeling voornamelijk kwantitatieve normen een rol speelde. In deze eerste jaren werd minder waarde gehecht aan de plaatselijke situatie en er was minder aandacht voor het leveren van maatwerk. Het weinige gebruik van lokale identiteit als tegenargument kan een resultaat zijn van de speerpunten van het binnenlands beleid. Immers, wanneer er geen oog is voor de plaatselijke situatie en het leveren van maatwerk, is het belang van lokale identiteit een zwak tegenargument.

Tevens blijkt uit de andere argumenten die gegeven werden, dat lokale identiteit wel degelijk een rol speelde. Voornamelijk de theorie van Pratchett speelt hierbij een belangrijke rol. Zoals gezegd werd het behoud van lokale zelfstandigheid vaak ingezet als argument. Doordat lokale zelfstandigheid een reflectie is van lokale identiteit, werd het als argument ingezet. Het begrip lokale identiteit werd echter niet expliciet ingezet, waardoor het de vraag is of de argumentatie bewust werd ingezet om de lokale identiteit te

waarborgen. Identiteit speelde ook een rol in de verwijzingen naar de al bestaande tradities en relaties tussen de dorpen, welke konden worden geschaad door een herindeling. Door middel van deze argumentatie werd verwezen naar historische herinneringen, een van de kenmerken Smith omschrijft. Wederom draait het hier niet om een expliciete verwijzing naar identiteit, maar wel een kenmerk ervan.

Vooraf op het expliciet benoemen en gebruiken van het begrip identiteit binnen de gemeenten verschillen de beide casussen van elkaar. Hoewel de gemeente Gendt bleef vechten voor haar zelfstandigheid, wat verbonden kan worden aan lokale identiteit, zoals hierboven staat uitgelegd, werd in de casus Lingewaard het begrip explicieter gebruikt. Zowel in de 'oude situatie' als wanneer het ging over de nieuwe gemeente, werd het belang van identiteit binnen de gemeenten benadrukt. Namelijk door de overeenkomsten tussen gemeenten, en daarmee overeenkomsten in hun identiteiten, te koppelen aan het vinden van onderlinge aansluiting, waardoor een nieuwe identiteit makkelijker zou worden gevormd.

De rol van lokale identiteit kwam ook terug in een belangrijk argument tegen de tegen argument voor de vorming van één grote gemeente in de regio Overbetuwe. Namelijk in het verlies van de huidige identiteit. De Gedeputeerde Staten zagen af van een dergelijke opschaling en vormden twee gemeenten. Bovenstaand argument is mogelijkwerwijs een reden waarom een dergelijke opschaling geen doorgang vond. Er kan niet worden vastgesteld dat het de enige of de doorslaggevende reden is geweest. Wel kan worden meegenomen dat Gedeputeerde Staten aangaven belangen te hechten aan de wensen de gemeenten, hoewel dit in het geval van Gendt niet werd waargemaakt.

Het verschil in het expliciet benoemen van (lokale) identiteit binnen de twee herindeling kan verklaard worden door uitgang- en speerpunten van het binnenlands beleid. Ten tijde van de herindeling Lingewaard, 1995-2001, was er meer aandacht gekomen voor de

specifieke situatie van gemeenten en voor het leveren van maatwerk, hoewel minimum inwoneraantallen nog steeds een belangrijke rol vervulden. Door deze uitgangspunten werd het aannemelijker lokale identiteit in te zetten als argument tegen een herindeling. Een andere verklaring kan zijn dat het bewustzijn over het bestaan en het belang van lokale identiteit in de loop der tijd is toegenomen, waardoor het argument vaker op een meer direct manier werd ingezet.

De analyse van beide casussen en de antwoorden op de deelvragen hebben uitgewezen dat de rol die identiteit speelde binnen de behandelde herindelingen in de periode 1969-2001 in de loop der tijd veranderde. In eerste instantie werd er vooral impliciet gebruik gemaakt van argumenten op basis van lokale identiteit. Later werd lokale identiteit en het belang ervan als argument frequenter gebruikt, explicieter en duidelijker ingezet en benoemd. In welke mate lokale identiteit een doorslaggevende rol heeft gespeeld in de uiteindelijke besluitvorming van de procedures, is niet definieerbaar. De herindelingen werden uiteindelijk doorgevoerd, hoe graag de gemeenten het anders hadden zien gebeuren. Geconcludeerd kan worden dat de lokale identiteit binnen de herindeling van de 'gemeente West Maas en Waal' en de gemeente 'Lingewaard' voornamelijk een rol speelde in de reacties op de herindelingen en de argumentaties die gebruikt werden om deze reacties te ondersteunen. Lokale identiteit speelde dus wel degelijk een rol binnen de gemeentelijke herindelingen van de gemeente West Maas en Waal en de gemeente Lingewaard.

Literatuurlijst

Bronnen

- *13 december 1995 vervolg regionale bijeenkomsten, ingekomen op 22 december 1995, van de G.S, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457*
- *21 oktober 1996: verslag gemeentelijke herindeling Overbetuwe gesprek tussen Gendt en Gelderland, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 458.*
- *Aan de heren leden van de gemeenteraad (Appeltern, Batenburg, Bergharen en Horssen), Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2598.*
- *Bestuur en gebied, aanzet tot discussie. Overbetuwe 1995, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.*
- *Bestuurlijke Reorganisatie, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2597.*
- *Comité Dreumel aan de gemeenteraad van Dreumel, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1381.*
- *Comité Dreumel. Aan de gemeenteraad van Dreumel 6-12-1969, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.*
- *De Gelderlander: Maas en Waal één geheel?, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.*
- *Document Rijnconsult: onderzoek fusie Huissen, Bommel en Gendt, 15 januari 1996: samenhang gebied Overbetuwe Bommel-Gendt-Huissen, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 458.*
- *Gedeputeerde Staten Gelderland, Arnhem 9-05-1995, aanvulling op veranderen op niveau, deel 2 (VON 2), Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.*

- *Gemeentelijke herindeling. Aan het college van B en W der Gemeente Dreumel, Dreumel 20 september 1982, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1383.*
- *Ingekomen stuk op 2 juni 1995: versterking van de gemeentelijke bestuurslaag Gedeputeerde Staten, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.*
- *Ingekomen stuk op 2 juni 1995: versterking van de gemeentelijke bestuurslaag Gedeputeerde Staten, 457.*
- *Intergemeentelijk contact inzake gemeentelijke herindeling, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2597.*
- *Kort (eigen) verslag bespreking gemeentesecretarissen Gendt, Bommel en Huissen d.d. 20-2-1995, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bommel (1936) 1940-2000 (2006), 457.*
- *Krant onbekend 01-02-1969: Slechts een gemeente Maas en Waal, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.*
- *Krant onbekend 5 mei 1972: Maas en Waal behoort één geheel te blijven, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, gemeente Appeltern, 2595.*
- *Krantenartikel 'de Gelderlander' 22-01-1969: Burgers ageren tegen opheffing gemeenten, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.*
- *Krantenartikel 'de Gelderlander' 23-6-1972, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 2595.*
- *krantenartikel 'de Gelderlander' 28-01-1969: Maak van Maas en Waal één gemeente, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.*
- *Krantenartikel 'de Gelderlander' 28-02-1969, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 2595.*
- *Krantenartikel 'de Gelderlander': Maaskanters gekant tegen opheffing van de gemeente, Nijmegen, Regionaal Archief, Gemeente Appeltern 1818-1983, 2595.*

- *Notitie: koers- en strategie-bepaling bestuurlijke organisatie over Betuwe/Knooppunt*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 457.
- *Notulen van de openbare vergadering de raad van Dreumel op 30-06-1969*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1382.
- *O.B.O. overleg d.d. 28 juni 1995, inzake samenwerking gemeenten. Waarin afgevaardigden van verschillende gemeenten aanwezig zijn (Huissen, Elst, Valburg, Heteren, Dodewaard, Gendt, Bemmelen)*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 457.
- *Oktober 1996: verslag gemeentelijke herindeling Overbetuwe gesprek tussen Gendt en Gelderland*, 458.
- *Procedure verloop gemeentelijke herindelingproces (west-) Maas en Waal en een gedeelte van Rijk van Nijmegen*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1382.
- *Raadsvergadering 2-3-? Gemeentelijke herindeling Land van Maas en Waal en Rijk van Nijmegen*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.
- *Raadsvoordracht gehouden op 6-12-1969*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.
- *Raadsvoordracht gehouden op 6-12-1969*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1380.
- *Samenvattend verslag van de eerste bijeenkomst in het kader van de open overlegfase als bedoeld in artikel 2 van de Wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) op maandag 3 juni 1996, in Huis der Provincie*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Bemmelen (1936) 1940-2000 (2006), 458.
- *Samenvatting van de bijdragen van de gemeente besturen van Dreumel en Wamel tijdens de openbare hoorzitting van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken die de Tweede Kamer over het wetontwerp tot gemeentelijke herindelingen van het Land van*

Maas en Waal en het Rijk van Nijmegen, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1383.

- *VNG nota betreffend de herindeling van het Rijk van Nijmegen en het Land van Maas en Waal*, Nijmegen, Regionaal Archief Nijmegen, Gemeente Dreumel 1811-1983, 1381.

Krantenartikelen

- 'Buit herindeling beter uit', de Gelderlander Betuwe (12-11-1996), 1.
- 'Gendt geeft zelfstandigheid op', de Gelderlander Betuwe (02-12-1997), 1.
- 'Grenzen zijn van oudsher gevoelige materie', de Gelderlander Betuwe (9-12-1996), 4.
- 'Herindeling leidt tot grote bezwaren', de Gelderlander Betuwe (26-04-1997), 1.
- 'Huissen wil vol gas naar herindelingen', de Gelderlander Betuwe (26-11-1996), 1.
- 'Lokale lijsten in Gendt terughoudend', de Gelderlander Betuwe (23-03-1996), 2.
- 'Rust rond de herindeling', de Gelderlander Maas en Waal en Tiel (17-01-1969), 1.
- 'Twee mammoet gemeenten in het Land van Maas en Waal', de Gelderlander Maas en Waal en Tiel (09-01-1969), 2.
- Heftig verzet burgerij Dreumel tegen opheffing', de Gelderlander Maas en Waal en Tiel (24-01-1969), 1.

Websites

- Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Aantal gemeenten daalt in 2016 naar 390' <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/01/aantal-gemeenten-in-2016-daalt-naar-390> [28-6-2016].

Literatuur

- Berghuis, J., Herweijer en Pol, *Effecten van herindeling* (Deventer, 1995).

- Borgt, van der Carlo, Amanda Hermans, Hugo Jacobs (red.), *Constructie van het eigene: culturele vormen van regionale identiteit in Nederland* (Amsterdam, 1996).
- Cherni, Judith, 'Social-local identities', in: Tim O'Riordan (ed.), *Globalism, Localism an Identity. Fresh perspectives on the transition to sustainability* (Londen, 2001), 61-81.
- Craib, Iain, *Experiencing Identity* (Londen, 1998).
- Edensor, Tim, *National Identity, Popular Culture and Everyday Life* (New York, 2002).
- Foppen, Johannes, *Herindelen: De bestuurskracht van een kleine gemeente. De casus Riethoven* (Rotterdam, 1991).
- Keith Snell, Keith, *Parish and Belonging. Community, Identity and Welfare in England and Wales, 1700-1950* (Cambridge, 2006).
- Korsten, Arno, *Een halve eeuw lokaal bestuur* (Heerlen, 2012).
- O'Riordan, Tim, en Chris Church, 'Synthesis and Context', in: Tim O'Riordan (ed.), *Globalism, Localism an Identity. Fresh perspectives on the transition to sustainability* (Londen, 2001), 3-24.
- Pratchett, Lawrence, 'Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'', *Political Studies* 52 (2004), 358-375.
- Simon, Carola, *Ruimte voor identiteit: De productie en reproductie van streekidentiteiten in Nederland* (Groningen, 2005).
- Tilly, Charles, 'Citizenship, identity and social history', in: Charles Tilly (ed.), *Citizenship, identity and social history* (Cambridge, 1995), 1-18. Of: Tilly, Charles, 'Citizenship, identity and social history', *International Review of Social History* 40: 3 (1995), 1-18.
- Toonen, Theo Marcel van Dam, Mariëtte Glim en Guido Wallgh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit* (Assen, 1998), alhier 26.
- Voisey, Heather en Tim O'Riordan, 'Globalization and localization', in: Tim O'Riordan (ed.), *Globalism, Localism an*

Identity. Fresh perspectives on the transition to sustainability (Londen, 2001), 25-42.