

83 Samen of zelfstandig

De botsing van belangen bij gemeentelijke herindelingen

Ron Stevens

LINGEWAAL 1986. Op 1 januari fuseren de Gelderse gemeenten Vuren en Herwijnen met de Zuid-Hollandse gemeenten Asperen en Heukelum tot de gemeente Lingewaal. In de jaren daarvoor is er veel bestuurlijk getouwtrek geweest over de vraag, tot welke provincie de nieuwe gemeente zal gaan behoren, Zuid-Holland of Gelderland. Begin jaren tachtig staan in de weilanden langs de A15, temidden van beschilderde houten koeien, grote vrachtwagens opgesteld met het opschrift 'Vuren en Herwijnen Gelders!'. Als de inwoners van beide gemeenten in 1982 de kans krijgen zich per referendum uit te spreken, blijken vrijwel allen voor aansluiting bij Gelderland te zijn. Deze gemeentelijke herindeling wijkt af vanwege het interprovinciale aspect, maar vertoont voor het overige het gebruikelijke patroon, dat zich bij herindelingen voordoet: bestuurlijke wenselijkheid van schaalvergroting contra vaak heftig protest van de lokale bevolking tegen de gevreesde teloorgang van de eigen identiteit en van de plaatselijke gemeenschap.

Uitgangspunten

Tot de jaren zeventig kwam samenvoeging van gemeenten sporadisch voor. Het ruimtegebrek van de grotere steden om de groeiende bevolking te kunnen opvangen was tot dan toe de voornaamste grondslag van beleid. Aan het begin van de twintigste eeuw mocht Nijmegen bijvoorbeeld uitbreiden ten koste van Groesbeek en Ubbergen, terwijl Arnhem verder uitbreidde met de annexatie van Elden in 1966, een dorp dat tot de gemeente Elst behoorde. Naarmate het takenpakket van de overheid groeide, werd het probleem van de geringe bestuurlijke slagkracht van de kleine gemeenten nijpender. Toen rond 1970 decentralisatie van rijkstaken op de politieke agenda kwam te staan, bleek het ad-hocbeleid niet meer toereikend. De bestuurlijke inrichting van het land moest op de schop, zodat op het laagste niveau zou worden voorzien in sterke gemeenten die waren berekend op de uitvoering van een breed takenpakket. Het wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur uit 1976 beoogde een definitieve breuk met het ad-hocbeleid; de provincies zouden worden vervangen door vijf landsdelen en een groot aantal gewesten, waarbinnen centrumgemeenten de benodigde armslag zouden krijgen. Deze rigoureuze ingreep riep zoveel weerstand op dat er niets van terecht kwam. Wel werden zogeheten kaderwetgebieden in het leven geroepen, waarvan sinds begin jaren negentig het Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN) er een is, bedoeld om Arnhem en Nijmegen en de omliggende gemeenten met elkaar te laten samenwerken op het gebied van verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Ook al lukte het dan niet de bestuursstructuur van het land fundamenteel te veranderen, het debat over de kwaliteit van het openbaar bestuur zette vanaf de jaren zeventig wel de deur open voor gemeentelijke herindelingen. In bestuurlijke kring was men ervan overtuigd dat kleine gemeenten niet meer voor de toekomst waren uitgerust. Toen gemeenten nog voornamelijk een administratieve taak hadden, had men een omvang van 500 inwoners acceptabel gevonden, maar in de jaren zeventig werd die ondergrens opgetrokken naar 10.000 inwoners. In 1971 zat ruim de helft van de Gelderse

gemeenten daaronder en telde weer de helft daarvan minder dan 5.000 inwoners. De nieuwe uitgangspunten zouden dus voor het openbaar bestuur in Gelderland verstrekkende consequenties kunnen hebben.

Een rem op het proces van herindelingen was het uitgangspunt dat herindeling een zaak 'van onderop' behoorde te zijn; betrokken gemeenten moesten hierom zelf vragen. Maar ook de provincie, die door haar toezichhoudende rol op de gemeentefinanciën in staat werd geacht af te wegen of herindeling de gewenste bestuurlijke slagkracht zou opleveren, kon een voorstel doen. Omdat van de meeste gemeenten niet was te verwachten dat zij zichzelf spontaan zouden opheffen, kreeg de provincie vanzelf een prominente rol.

Zo kwam in de tweede helft van de jaren zeventig ook de herindeling in het meest westelijke deel van Gelderland op gang. Bij de grootschalige herindeling in de West-Betuwe tussen 1970 en 1978 waren Vuren en Herwijnen nog buiten schot gebleven. Tussen de provinciebesturen van Zuid-Holland en Gelderland was namelijk afgesproken dat beide gemeenten zouden worden betrokken bij het herindelingsonderzoek, dat toen voor het aangrenzende Zuid-Hollandse poldergebied Alblasserwaard-Vijfheerenlanden op stapel stond.

Vorming 'kwartetgemeente'

In het kader van de discussie over de gewestvorming in de jaren zeventig is met Vuren en Herwijnen regelmatig geschoven. In het ene plan zouden beide gemeenten deel moeten uitmaken van het bestuursrayon Lek-Merwede, in een volgend plan bleken zij ondergebracht bij het gewest Dordrecht-Gouda en in weer andere plannen zouden zij komen te vallen onder het gewest Midden-Holland dan wel het gewest Rijnmond. Al deze plannen bleven in de discussie steken. Serieuzer werd het, toen in de herfst van 1977 Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zich uitspraken voor samenvoeging van Asperen en Heukelum met Vuren en Herwijnen tot één Zuid-Hollandse gemeente. De nieuwe gemeente zou met 9.000 inwoners weliswaar onder de norm blijven, maar voor Gedeputeerde Staten was dat geen bezwaar, want zij vonden de ondergrens van 10.000 inwoners maar een willekeurige greep; bestuurskracht had niet per se iets te maken met de beschikbare financiële en personele middelen.

Vuren en Herwijnen reageerden ontstemd, maar serieuze partners werden zij niet in het proces. De regie lag stevig in handen van de provinciale besturen. Gedeputeerde Staten in Arnhem konden zich in beginsel vinden in de vorming van wat in de wandelgangen al spoedig de kwartetgemeente ging heten, maar voor hen was het geen uitgemaakte zaak dat de nieuwe gemeente Zuid-Hollands moest worden. Bestuurlijk zou het vooral daarover gaan. De papieren voor toedeling aan Zuid-Holland leken aanvankelijk het sterkst: in de praktijk waren Vuren en Herwijnen georiënteerd op Gorinchem en het beheer van het waterschap de Diefdijklinie zou niet langer interprovinciaal zijn. De Zuid-Hollandse Statencommissie schaarde zich achter het voorstel en het ministerie van Binnenlandse Zaken tekende geen bezwaar aan tegen het loslaten van het getalscriterium.

Hoofdrobspelers in het zich nu ontwikkelende 'spel' werden de verantwoordelijke gedeputeerden: J.Boone van Zuid-Holland en J.Hendriks van Gelderland. Beiden wilden de kwartetgemeente naar de eigen provincie halen. In een gezamenlijk bestuurlijk overleg in de zomer van 1978 benadrukte Boone

dat de toedelingskwestie ondergeschikt behoorde te zijn aan de wens van de betrokken gemeentebesturen, maar hij constateerde vervolgens dat de provinciale grens bij Leerdam nogal ongelukkig liep en daarom beter naar het oosten kon worden verschoven, richting Rhenoy en Acqoy. Ook bracht hij in dat, indien de kwartetgemeente Gelders zou worden, de gemeente Gorinchem ongetwijfeld annexatie van het Vurense kerkdorp Dalem zou gaan bepleiten. Hendriks was daarvan niet onder de indruk. Aan een andere indeling van de dorpen Rhenoy en Acqoy bestond volgens hem geen behoefte, tenzij zeer dringende redenen aanwezig waren, maar die zag hij niet. Afgesproken werd dat de vorming van de kwartetgemeente niet zou worden losgekoppeld van het totaalplan voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en dat Provinciale Staten van beide provincies, alvorens zich uit te spreken, gezamenlijke hoorzittingen in het gebied zouden moeten organiseren. Voor Hendriks was de belangrijkste afspraak dat in het herindelingsvoorstel geen voorkeur voor de provinciale toedeling kenbaar zou worden gemaakt, waarmee de Gelderse gedeputeerde een mooi resultaat boekte. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hadden hierna een jaar nodig om de herindelingsnota Alblasserwaard-Vijfheerenlanden op te stellen. Hendriks benutte deze tijd voor het verzamelen van zoveel mogelijk argumenten voor de toevoeging van de kwartetgemeente aan Gelderland. Zijn ambtenaren attendeerden hem erop dat Asperen en Heukelum deel uitmaakten van het zuiveringschap Rivierenland en het polderdistrict Tielerwaard. Bij de ruilverkaveling van de Tielerwaard-West in 1965 waren beide gemeenten betrokken geweest en hadden toen geen bezwaar gemaakt tegen opname in het Gelderse verband. En omdat het beheer van de rivier de Linge voor het grootste deel in Gelderse handen was, zou het ook praktisch zijn, als het gehele op de Linge afwaterende gebied Gelders werd. Voldoende argumenten dus om met kracht de aansluiting van de kwartetgemeente bij Gelderland te blijven bepleiten.

De lokale bevolking protesteerde. Dat bleek onder meer op een hoorzitting, die de beide provinciale Statencommissies in februari 1980 in het gemeentehuis van Herwijnen hielden. De burgers en plaatselijke bestuurders die inspraken voerden het ene bezwaar na het andere aan tegen de voorgenomen herindeling. "De ervaringen, die met herindeling zijn opgedaan, vertellen niets dan narigheid." "De bevolking vraagt niet om herindeling, er is niemand die er om vraagt, het wordt ons gewoon opgedrongen." De voorzitter van de PvdA-fractie in de gemeenteraad van Herwijnen P. van Meurs, in het dagelijks leven journalist bij *Vrij Nederland*, maakte van zijn hart bepaald geen moordkuil. "Ik heb wel eens het idee," zo verkondigde hij, "dat de bestuurders die over ons gesteld zijn, bang zijn voor kleine gemeenten zoals Herwijnen, waar de afstandelijkheid niet bestaat. (...) In een gemeente als de onze, beseffen we waar er geholpen moet worden, en hebben eigen wegen om mensen bij te staan, voor wie geen enkele sociale wet geschreven is." Bij zo'n benadering lag het voor de hand dat ook de eigen gedeputeerde Hendriks er flink van langs kreeg. Deze was een paar weken eerder in Herwijnen geweest om zijn verhaal te doen en had toen opgemerkt dat de gewone man van herindeling niet slechter zou worden. Van Meurs vond dat maar "een zwak en monotoon, bijna apathisch verhaal. Het weerspiegelde de desinteresse, die waarschijnlijk geldig is voor alle hogere bestuurders, die ons de herindeling opdringen. Want de gewone man wordt er alleen maar slechter van." [1] Waarna hij voorbeelden en studies aanhaalde om zijn stelling te onderbouwen dat de afstand tussen burgers en bestuur door herindelingsen werd vergroot.

Het was een achterhoedegevecht. Het ging er in feite om dat Vuren en Herwijnen hoe dan ook bij Gelderland zouden moeten blijven. De beide gemeenteraden spraken zich ook in die zin uit. Intussen had Gorinchem inderdaad een claim gelegd op Dalem, nog wel met steun van Provinciale Staten van Zuid-Holland. Dat leidde in Dalem tot de vorming van een comité 'Dalem Gelders!'. Met 444 handtekeningen op zak, dat wil zeggen met 79 procent van de kiesgerechtigde burgers achter zich, bestookte het de Statencommissie in Arnhem met argumenten. Gorinchem had in 1978 met een beroep op ruimtegebrek al Arkel en Laag-Dalem geannexeerd, maar, aldus het comité, "op het stuk grond dat ruim twee jaar geleden aan Gorinchem werd overgedragen, is nog geen spade in de grond gegaan. Het blijft bij het bouwen van luchtkastelen." Voorts zou het verlies van de achthonderd inwoners van Dalem betekenen dat het inwoneraantal van de te vormen kwartetgemeente nog verder onder de 10.000 grens zou zakken. Dat het landelijk karakter en de prettige leefgemeenschap verloren zouden gaan, stond voor het comité vast. Bovendien, zo voerde het nog aan, bleek uit de ervaring van de inwoners van Laag-Dalem dat na de samenvoeging de gemeentelijke belastingen fors waren gestegen. En dan het schrikbeeld: "we zullen een buitenwijk gaan worden van Gorinchem." [2]

Gesteggel in Den Haag

Het pleit voor Gelderland was nog lang niet gewonnen. Op het departement van Binnenlandse Zaken werd terzelfder tijd gewerkt aan de vorming van een provincie Rijnmond, nadat de gewestvorming een vroege dood was gestorven. Vanwege het duidelijk agrarische karakter, maar ook om recreatieve redenen werden Vuren en Herwijnen, en daarmee de kwartetgemeente, bij deze provincie ingedeeld. Voor de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken H. Wiegel was een zwaarwegende overweging dat, als Gorinchem in de nabije toekomst meer ruimte nodig had, een provinciegrens geen obstakel mocht vormen. De pleidooien vanuit Gelderland vond hij niet logisch, want in de jaren zeventig waren Vuren en Herwijnen buiten de herindeling van de West-Betuwe gehouden juist vanwege de oriëntatie op Gorinchem en hem waren geen gegevens omtrent een drastische wijziging in die oriëntatie bekend. De claim van Gorinchem op het gebied tot aan het fort Vuren wilde Wiegel niet honoreren, want in zijn optiek diende de provinciegrens tussen Herwijnen en de Gelderse gemeente Neerijnen te worden getrokken. De betrokken gemeenten en comités kwamen opnieuw in het geweer en stuurden protestbrieven naar de minister en naar Gedeputeerde Staten; uit 'solidariteitsoverwegingen' sloten Asperen en Heukelum zich hierbij aan.

De gemeentelijke herindeling liep in Den Haag vertraging op, doordat de vorming van de provincie Rijnmond, evenals als indertijd die van een gewest Rijnmond, niet haalbaar bleek. Ook de elkaar snel opeenvolgende regeringswisselingen in het begin van de jaren tachtig hinderden de voortgang. Pas in februari 1985 bereikte het wetsontwerp herindeling Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de Tweede Kamer, met daarin opgenomen de kwartetgemeente die werd toegewezen aan Zuid-Holland. Ondersteund door pleidooien van onder meer het Intergemeentelijk Overleg Rivierenland, met daarin veel argumenten die de ambtenaren in Arnhem op verzoek van Hendriks hadden opgesteld, toog Hendriks' opvolger J. Fokkens enkele maanden later naar Den Haag om Kamerleden rechtstreeks te bewerken. Dat had succes, want de fracties van PvdA en de VVD neigden samen met de fractie van het GPV ernaar de kwartetgemeente Gelders te maken. De prijs die daarvoor moest worden betaald,

was dat Dalem bij Gorinchem zou worden getrokken. Ondanks een tegenstribbelende minister hakte de Tweede Kamer uiteindelijk de knoop in die zin door. Ook de Eerste Kamer aanvaardde het aldus gewijzigde wetsvoorstel. De kwartetgemeente werd definitief Gelders, de inwoners van Dalem hadden het nakijken.

Aanvankelijk zou de nieuwe gemeente Vuren gaan heten. Gelderser kon haast niet. Lokale historici pleitten ook wel voor de naam Leijenburg, naar het voormalige kasteel in Heukelum, waarvan de resten precies onder het tracé van de A15, mooi in het geografische midden, liggen. Uiteindelijk koos de nieuwe gemeenteraad voor de naam Lingewaal. Het gemeentehuis kwam in Asperen te staan.

Andere herindelingen

Bij het plannen van herindelingen hanteerde ook het provinciebestuur de norm van 10.000 inwoners, maar niet iedere kleine gemeente bezweek eronder. Zo doorstond het aan Velp (gemeente Rheden) vastgegroeide Rozendaal met zijn 1.500 inwoners alle stormen. Door intensieve samenwerking met buurgemeenten en uitbesteding van gemeentelijke diensten kon het voortbestaan van de gemeente Rozendaal steeds weer worden gerekt. In de wandelgangen van het provinciehuis kon men horen waarom. De afgelopen eeuw woonde in deze kleine gemeente altijd de provinciale griffier of de commissaris van de koningin. Een mooie verklaring, maar dat neemt niet weg dat de samenvoeging van Rozendaal met een andere buurgemeente op den duur onvermijdelijk zal zijn. Dat geldt overigens niet alleen voor Rozendaal, ook gemeenten zoals Rijnwaarden en Doesburg zijn lijdelijk voorwerp in de bestuurlijke discussie.

Het hier beschreven proces is in grote lijnen herkenbaar bij de vele andere gemeentelijke herindelingen die vooral in het laatste kwart van de eeuw plaatsvonden en dan met name in de Bommelerwaard, het Land van Maas en Waal en de Betuwe. Het aantal gemeenten nam in deze periode fors af; telde Gelderland in 1900 nog 114 gemeenten en in 1970 105, in 2000 was dat aantal gedaald naar 77. Na de grote herindeling van Oost-Gelderland in 2005 heeft Gelderland nog 55 gemeenten. In de meeste gevallen botsten bij de herindeling de bestuurlijke voorkeuren met de hang van de plaatselijke bevolking, al dan niet gesteund door de lokale bestuurders, naar behoud van de zelfstandigheid van de eigen gemeente. De intensiteit van de botsing was bepalend voor de duur van het proces; niet zelden nam dat veel tijd in beslag, soms wel tientallen jaren. Een voorbeeld daarvan is Warnsveld. Reeds in 1965 liet het provinciaal bestuur de gemeenten Zutphen en Warnsveld weten dat hun samenvoeging binnen twee jaar zijn beslag moest krijgen. Die poging mislukte. In 1988 amendeerde de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de samenvoeging van beide gemeenten zodanig, dat Zutphen de landelijke gebieden Leesten en Bronsbergen kreeg, terwijl Warnsveld Het Eiland kreeg. Grootschalige en felle protesten vanuit Warnsveld volgden, in de vorm van onder meer handtekeningenacties en demonstratieve tochten naar Den Haag. Hoewel ze verdragend werkten, konden dergelijke protestacties het onvermijdelijke niet tegenhouden. Uiteindelijk werd de samenvoeging van Warnsveld en Zutphen gerealiseerd per 1 januari 2005.

NOTEN

1. *Verslag hoorzitting gemeente Herwijnen* (19 februari 1980, 23 april 1980). – Archief Provincie Gelderland.

2. *Huis-aan-huis verspreide petitie in Dalem* (16 juni 1980). – Archief Provincie Gelderland.

BRONNEN

Provinciehuis, Arnhem:

Archief Provincie Gelderland, Herindeling Lingewaal.

LITERATUUR

E. Postma, *Leren van gemeentelijke herindeling* (Rotterdam, 2002).

D. Straat e.a. (red.), *Dilemma's bij gemeentelijke herindeling. Goed geschakeld of verkeerd verbonden* ('s-Gravenhage, 2002).

Th. Toonen e.a., *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit* (Assen, 1998).