

COMPACTE STADBELEID VAN CENTRUMGEMEENTEN LEIDT TOT NIEUWE GOLF VAN GRENSCORRECTIES

JACQUES VAN DE VEN

Met het moderne verstedelijkingsproces is een alsmear stijgende ruimtelijke mobiliteit van bestaansbronnen en bevolking op gang gekomen. Bedrijven en draagkrachtige delen van de bevolking vestigden zich net buiten de steden, om wel te profiteren van de lusten, maar niet van de lasten van de stad. Het antwoord van de gemeenten was annexatie. In Nederland werden deze annexaties na 1929 door het rijk teruggedrongen. Vanaf de Tweede Wereldoorlog wordt de nieuwe bevolkingsgroei opgevangen in groeikernen. Deze kunnen echter worden gezien als een partiële annexatie. De laatste jaren zijn grenscorrecties weer actueel.

Is in een agrarische samenleving sprake van een evenwichtige en statische spreid-

ding, met de opkomst van het industriële kapitalisme verandert dit patroon ingrijpend. Sommige gemeenten groeien zeer snel, terwijl andere bevolking verliezen. Het is van belang te beseffen dat, parallel aan de gestegen mobiliteit, ook maatschappelijke kosten, die uiteindelijk moeten worden bestreden uit belastingopbrengsten, verplaatst worden. Is het lokale belastinggebied van substantiële omvang dan ontstaat een probleem. Bedrijven en bevolking zullen pogen te profiteren van inspanningen van een bepaalde gemeente (bijvoorbeeld de bouw en exploitatie van een schouwburg) zonder bij te dragen aan de financiering ervan. Dit kan door eenvoudig neer te strijken in een buurgemeente die gekenmerkt wordt door de afwezigheid van een schouwburg en dus, ceteribus paribus, lagere belastingtarieven zal hebben.

Genieten van een publieke voorziening en ervoor betalen valt ruimtelijk uiteen over twee autonome staatsrechterlijke eenheden. Dit 'free-rider' gedrag van randgemeenten ten opzichte van een centrumgemeente is de oorsprong van veel rivaliteit tussen gemeenten die gelegen zijn binnen een verstedelijkte agglomeratie. De centrumgemeente kan bijvoorbeeld, anticiperend op 'free-riders', besluiten om de schouwburg, waar ter plaatse behoefte aan bestaat, niet te bouwen. Maar in dat geval zijn ook de eigen burgers slechter af.

CONTINUÛM

Een oplossing voor dit type van frequent voorkomende problemen zou moeten bestaan uit het bedenken van een systeem dat iedere gebruiker van publieke voorzieningen op dezelfde voet financieel doet bijdragen als identieke gebruikers uit een andere gemeente. Aan de ene kant kan een dergelijke situatie bewerkstelligd worden door het vergroten van een centrumgemeente met alle randgemeenten waar zich 'free-riders' ophouden. Door de alsmear verder stijgende dagelijkse mobiliteit zou deze oplossing echter steeds weer opnieuw 'annexaties' vereisen met als uiteindelijk resultaat minder, maar wel enorm grote gemeenten. En dat is niet naar de zin van de centrale overheid.

Aan het andere uiterste van de oplossingschaal staat het middel van de *fiscale centralisering*. Het lokale belastinggebied wordt afgeschaft en alle belastingen worden rijksbelastingen. De gemeenten krijgen vervolgens uitkeringen van het Rijk volgens vastgestelde criteria waarbij expliciet wordt rekening gehouden met centrumfuncties. Deze oplossing, die gemeenten meer onafhankelijk maakt van de samenstelling en omvang



Annexatie voor havenexpansie in de 19e eeuw. Panorama vanaf het Centraal Station in Amsterdam

van de eigen bevolking, botst in zijn uiterste consequentie op het feit dat op deze wijze de gemeentelijke autonomie wordt ontmanteld. Dit is in strijd met het staatsrechtelijke beginsel dat Nederland een *gedecentraliseerde eenheidsstaat* is. Uit het voorgaande is de marge aangegeven voor het bedenken van oplossingen voor het probleem van de intra-metropolitaine rivaliteit tussen gemeenten. Totale fiscale centralisering of steeds terugkerende 'annexatie' zijn uiteindelijk onmogelijk. Iedere oplossing zal dus uit een mengsel van beide soorten van aanpak moeten bestaan. Maar iedere 'mix' vormt een compromis en kan dus nooit een definitieve oplossing zijn. De enige resterende optie is om bovenlokale taken apart te coördineren. Afhankelijk van het aantal taken, weinig of veel, zal dan sprake zijn van *doelcorporaties* (politieregio, volkshuisvestingsregio etc.) of van *metropolitain bestuur* (extra bestuurslaag).

INVALSHOEK

Alhoewel hiermee alle mogelijkheden, althans in theorie, in beeld zijn gebracht ter pacificering van intra-metropolitaine rivaliteit, bestaat geen eensluidendheid over wat het 'beste recept' zou zijn. Dit komt doordat de onderliggende problemen vanuit de disciplines die zich hiermee bezig houden steeds weer vanuit een andere gezichtshoek benaderd worden. Staatsrechtgeleerden benadrukken vaak dat de nationale staat, historisch gezien, is voortgekomen uit lokale samenlevingsverbanden. Deze verbanden drukken als zodanig de verscheidenheid uit 'der volksgemeenschap', die dan ook niet lichtvaardig met voeten mag worden getreden door willekeurige grenswijzigingen. Politicologen zijn van mening dat in een democratie de staatsrechtelijke orde zo moet worden ingericht dat die democratie zo goed mogelijk kan functioneren, dat wil zeggen bestuur zo dicht mogelijk bij de kiezers, wat pleit tegen te grote lokale eenheden van bestuur. Economen vinden op hun beurt dat gemeenten precies die optimale grootte dienen te hebben opdat publieke goederen en diensten kunnen worden aangeboden tegen de laagste gemiddelde kosten. Bestuurskundigen tenslotte stellen als eis dat het bestuur van een natie niet alleen efficiënt moet zijn, maar bovendien dat de bijbehorende besluitvormingskosten minimaal dienen te zijn. Wat ook voor de individuele benaderingen mag pleiten, het geheel levert geen eensluidend oordeel op. Het zal niet verbazen dat het 'annexatie-vraagstuk' in de praktijk een zeer omstreden politiek probleem is geweest. Toch vallen uit de 'annexatie-



Annexatie van kleine gemeenten: Sloten in Amsterdam

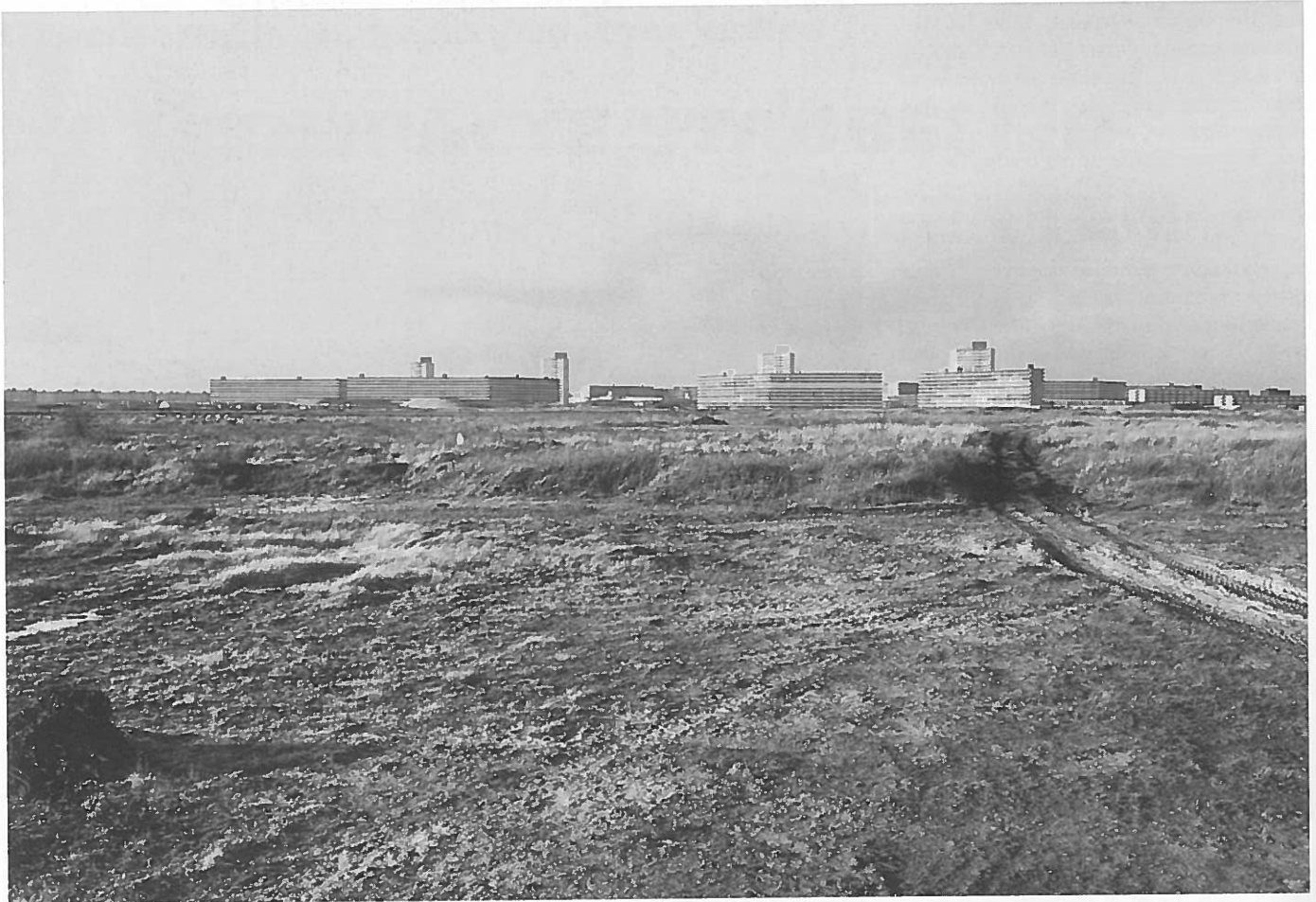
geschiedenis' wel lijnen te trekken.

Van de ongeveer 1.400 gemeenten die het Koninkrijk der Nederlanden bij haar stichting telde, zijn er momenteel minder dan de helft over. Het overgrote deel is verdwenen door wat 'het proces van gemeentelijke herindeling' genoemd wordt: meerdere kleine gemeenten fuseerden ter wille van een betere bestuurskracht en kostenbeheersing. Laten we deze gevallen terzijde, dan resteren wat in de volksmond 'annexaties' worden genoemd: veelal kleinere gemeenten, of delen ervan, worden aan een grote toegevoegd op verzoek van deze laatste. Omdat zowel de Provincie als het Rijk betrokken zijn bij de goedkeuring van grenswijzigingen tussen gemeenten, is het van groot belang dat de centrumgemeente een dergelijk verzoek goed beargumenteert. Ondanks het feit dat in meer dan 150 jaren 'annexatiegeschiedenis' een veelheid van argumenten in stelling is gebracht, vallen er enige lijnen te trekken.

GOLVEN

In de tweede helft van de 19de eeuw claimden centrale steden gebiedsuitbreiding om grootschalige investeringen te kunnen plegen in infrastructurele werken waarvoor op eigen grondgebied de ruimte ontbrak. Omdat de buurgemeenten vaak een groot oppervlakte bezaten maar weinig inwoners telden, werden deze niet in staat geacht de voorgenomen werken zelf uit te kunnen voeren. Omdat in zo een situatie de nationale economie werd belemmerd in haar groei, was de centrale overheid snel bereid om het verzoek van de centrumgemeente te honoreren. Het

beste voorbeeld van dit type 'annexaties' betreft de havenexpansie in Rotterdam en Amsterdam. Een ander type uit de 19de eeuw betreft kleinere agrarische randgemeenten, die maar weinig verzet boden tegen inlijvingspogingen van de grote buurman, omdat zij alleen zo in het genot geraakten van nieuwe technologische vindingen als waterleiding, gas en electra. Na de aanneming van de Woningwet, in 1901, zagen sommige gemeenten al snel in dat nieuwbouw van woningen voortaan in veel lagere dichtheden dan de toen gangbare zou dienen te geschieden. Op dat moment maakte het argument 'ruimtegebrek' ter wille van sociale woningbouw zijn entree. Al dan niet begeleid door klachten over suburbane 'parasitaire randbebouwing' vlak buiten haar stadsgrenzen, geïnspireerd door belastingvlucht, poogden gemeenten het Rijk te overtuigen van de noodzaak van een verruimd territorium. Implementatie van haar sociale taak vereiste 'annexatie', omdat de 'parasitaire randgemeenten' onwillig werden geacht betaalbare woningen te willen bouwen voor arbeiders. Vooral na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917, toen de socialisten overal in de gemeenteraden kwamen, ging er een 'annexatiegolf' door Nederland. Immers de socialisten claimden dat nu eindelijk ernst moest worden gemaakt met de verbetering van de huisvesting van de grote massa van de arbeiders. Dit werd het Rijk uiteindelijk te gortig. In 1929 kwam zij daarom met een herziening van de wet die de financiën regelde tussen haar en de gemeenten. Veel gemeentebelastingen werden afgeschaft en gemeenten zouden worden gecompenseerd vanuit een fonds, het



Gemeentefonds, waardoor ze veel minder afhankelijk zouden worden van de omvang en de samenstelling van de lokale bevolking.

De enorme welvaartstijging van na 1945 eiste woningbouw in opnieuw lagere dichtheden. Omdat het Rijk niet van zins was toe te geven aan een nieuwe 'annexatiegolf', daarbij verwijzend naar het Gemeentefonds van 1929, kozen de grote gemeenten voor een 'second-best' oplossing. Zij eisten zeggenschap over de woningbouw in gemeenten waar, in het

In 1966 werd het gebied, dat nu Amsterdam Zuidoost heet, geannexeerd om een alternatief te kunnen bieden aan de wegtrekkende suburbanen.

Foto: Archief DRO Amsterdam

kader van de 'gebundelde deconcentratie', werd gebouwd ten behoeve van woningzoekenden uit de grote stad. Zij wilden invloed hebben op de differentiatie van nieuw te bouwen woningen naar financieringscategorie, grootte, huurprijsniveau en op de woningtoewijzing. In zekere zin is dit groeikernenbeleid te zien

als een tijdelijke partiële annexatie, omdat op een *beleidsterrein* niet de gemeente zelf maar een andere, de donorgemeente, besliste. Rond 1980 sloeg deze tijdelijke complementaire relatie tussen donorstad en groeikern om in rivaliteit. De bevolkingsdaling van veel grotere gemeenten was inmiddels omvangrijk, en na het uitbreken van de economische crisis bleken zij te zijn opgescheept met relatief veel werklozen, migranten en andere groepen met lage inkomens. Zij eisten afbouw van het overloopbeleid en gingen eenzijdig over tot een beleid van het verdichten van het eigen territorium: de compacte stad. Maar verdichting heeft zijn grenzen. Na ruim tien jaren van compacte verstedelijking botsen de grotere gemeenten opnieuw tegen hun grenzen. Omdat 'annexatie' politiek besmet is, claimen steeds meer gemeenten 'grenscorrecties'. Daarbij verschuilen ze zich achter het milieu. Alleen compacte stadsgewesten zouden de groei van de private motorisering kunnen beteugelen. Maar wie een iets langere 'annexatie-historie' beziet, onderkent al gauw een rode draad: centrumgemeenten hebben nooit de greep op het proces van deconcentratie van bevolking willen verliezen!

Jacques van de Ven is werkzaam als stadsgeograaf bij de vakgroep Sociale Geografie van de Universiteit van Amsterdam

(Advertentie)

Martijn Gallenkamp

F O T O G R A F I E

G E S P E C I A L I S E E R D
I N V A S T G O E D

B i c k e r s g r a c h t 2 8 2
1 0 1 3 L H A m s t e r d a m
t e l 0 2 0 - 6 2 0 1 8 9 8