

# Omstreden stadsgrenzen vroeger en nu

**In het begin van de jaren negentig leek vrijwel geheel bestuurlijk Nederland overtuigd te zijn van de noodzaak van regionale besturen rond zeven steden. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam besloten in 1994 zichzelf op te heffen en een stadsprovincie te vormen. Maar bij de referenda in 1995 lieten de bewoners van beide steden weten weinig in de stadsprovincie te zien.**

JEROEN VAN DER VEER\*

Ook bestuurders plaatsen anno 1997 twijfels bij de vorming van stadsprovincies. Een meerderheid van de Eerste Kamer weigerde begin december 1997 de voorbereiding van de stadsprovincie Rotterdam te ondersteunen, zolang de Tweede Kamer zich niet heeft uitgesproken over de taken en bevoegdheden. De vorming van stadsprovincies is daarmee zeer onzeker geworden.

In 1989 verscheen het rapport 'Grote steden grote kansen' van de Commissie Montijn. Deze commissie benadrukte enerzijds de economische potentie van de grote steden in het 'Europa van de regio's', maar wees tegelijkertijd op de concentratie van sociale problematiek in de centrumgemeenten. De sterke bestuurlijke fragmentatie van de Randstad belemmerde volgens de commissie Montijn de economische motorfunctie en een oplossing van de sociaal-economische problematiek. Daarom pleitte Montijn voor de vorming van agglomeratiegemeenten rond de vier grote steden. In de Tweede Kamer bleek echter dat VVD, CDA en D66 tegen agglomeratiegemeen-

ten waren. Het kabinet Lubbers III reageerde vervolgens in 1990 met de nota *Bestuur op Niveau* (BON) waarin het streven verwoord werd om te komen tot een stedelijke gebiedsautoriteit. Vanwege de eventuele strijdigheid met de Grondwet en angst voor een vierde bestuurslaag werd vervolgens besloten om de bestu-



Grensmarkeringen. Foto: Wim de Waard

ren rond de grote steden als provincie op te tuigen. Zeven stedelijke gebieden kregen in de latere BON-nota's de gelegenheid in een *bottom-up-process* uit te groeien tot een 'provincie-nieuwe-stijl'. De bestaande provincies zouden hun zeggenschap over de betrokken gebieden verliezen. In de regio's Rotterdam en Amsterdam werd voorgesteld om als complement op de vorming van stadsprovincies de centrumgemeenten op te delen. De stadsdelen hadden daarbij de status van 'gemeente-nieuw-stijl' moeten krijgen.

Het verloop van de geschiedenis mag verder bekend worden verondersteld. In het najaar van 1994 besloten burgers van Amsterdam en Rotterdam een referendum te organiseren over de stadsprovincie. De geplande 'opheffing' van hun stad was ze in het verkeerde keelgat geschoten. "Als zoenoffer aan Amstelveen, Zaanstad, Purmerend en andere omliggende gemeenten zal Amsterdam verdwijnen en worden opgedeeld in dertien stadjes met dertien burgemeestertjes en dertien gemeenteraadjes", aldus het Amsterdamse referendumcomité. In 1995 maakten de vernietigende referenda in Amsterdam en Rotterdam met Albanese uitslagen een einde aan het aanvankelijke enthousiasme voor de stadsprovincie. Begin 1996 zag het paarse kabinet zich onder druk van PvdA en D66 genoodzaakt het wetsvoorstel voor een stadsprovincie Rotterdam in te trekken. Tegelijkertijd ontstonden binnen de kringen van het kabinet steeds meer twijfels over de wenselijkheid van de vorming van stadsprovincies buiten de drie grote steden in de Randstad. Daar zag het kabinet meer in grootschalige gemeentelijke herindeling. Arnhem-Nijmegen, Enschedé-Hengelo en Utrecht vielen zodoende af als potentiële stadsprovincies. In het voorjaar van 1997 kwam het kabinet opnieuw met voorstellen voor een stadsprovincie Rotterdam, maar ditmaal zonder opdeling van de centrumgemeente. Bovendien stelde het kabinet voor stadsprovincies te vormen rond Den Haag en op termijn Amsterdam.

In mei 1997 kwamen de paarse partijen in de Tweede Kamer vervolgens tot een wonderlijk compromis, waarbij Rotterdam wel stadsprovincie kan worden, maar Den Haag niet. De VVD had namelijk grote bezwaren tegen een stadsprovincie Den Haag. Als compromis werd het Eindhoven (waar het kabinet grootschalige herindeling voor ogen had) wel toegestaan om stadsprovincie te worden. Den Haag wordt in de voorstellen uitgebreid met een aantal VINEX-woningbouwlocaties. Daarnaast krijgt de stad extra financiële middelen van het rijk.

De besluitvorming over een stadsprovincie Amsterdam werd op de lange baan geschoven.

Van de oorspronkelijke zeven gebieden wordt dus alleen rond Rotterdam en Eindhoven een stadsprovincie voorgesteld. Maar de vorming van stadsprovincies lijkt ook in die gebieden met de nodige onzekerheid omgeven. Zo ziet Rotterdam weinig in de stadsprovincie zoals die nu voorgesteld wordt, aangezien de centrumgemeente van mening is dat deze onvoldoende bevoegdheden krijgt. Ook de vorming van een stadsprovincie Eindhoven is nog allerm minst zeker. De provincie Noord-Brabant is mordicus tegen een stadsprovincie rond Eindhoven. Zij voelt er weinig voor haar zeggenschap over het gebied te verliezen. Bovendien zijn de gemeenten in de regio onderling verdeeld. De houding van de Eerste Kamer geeft aan dat de stadsprovincie ook op nationaal niveau op tegenstand kan rekenen.

De besluitvorming over de bestuurlijke reorganisatie lijkt vanwege de belangentegenstellingen tussen de bestuurlijke actoren opnieuw op niets uit te lopen. In de jaren zeventig heeft zich een soortgelijke discussie voorgedaan. Zo stelde het kabinet Den Uyl in 1974 voor om Nederland op te delen in 44 gewesten. Van diverse kanten werd zware kritiek uitgeoefend op de vorming van een dergelijke 'vierde bestuurslaag'. Om die reden werd in 1975 voorgesteld de bestaande provincies en de gewesten ineen te schuiven tot 26 'provincies-nieuwe-stijl'. Maar ook dat plan stuitte op kritiek, met name van de bestaande provincies. Na de val van het kabinet Den Uyl in 1977 nam het aantal voorgestelde provincies-nieuwe-stijl af van 26, via 17 naar 12. Uiteindelijk bleef er niets over van de plannen en werd in 1986 alleen de provincie Flevoland gevormd. De Rijnmond-raad en de Agglomeratie Eindhoven werden in hetzelfde jaar opgeheven.

## WENSELIJKHEID

In 1994 beargumenteerde de gemeente Amsterdam de wenselijkheid van een stadsprovincie met een verwijzing naar de zogenaamde tweedeling tussen stad en rand. Het Parool tekende op een bijeenkomst in de Rode Hoed het volgende op uit de mond van burgemeester Patijn: "Annexatie van de rijkere randgemeenten werd eerder politiek niet geaccepteerd. Anders hadden we het wel gedaan. (...) De grote steden zijn arm, het gemiddelde inkomen daalt. Er is in het verleden veel gebouwd voor het armere deel van de bevolking. Dat was ook de wens van de bevolking. Koopkrachtige inwoners trokken weg. Nu kan de stad niet meer zelfstandig de ontstane problemen van werkloosheid en lage scholing aan", aldus Patijn. "Nu doen de omliggende gemeenten vrijwillig mee aan de stadsprovincie. Die kans krijgt Amsterdam de komende twintig jaar niet nog eens, benadrukte de burgemeester".

De gemeente Eindhoven refereert in de nota *Stadsprovincie Eindhoven* uit 1996 aan de zogenaamde "scheefheid tussen stad en rand"



Gemeentearchief. Foto: Wim de Waard

die het gevolg is van een "selectieve drainage (...) van de centrale stad naar de randgemeenten". "Eindhoven raakt ten opzichte van de aangrenzende regiogemeenten steeds meer uit balans ten aanzien van bevolkingssamenstelling, gemiddeld inkomen, kwalitatieve samenstelling van de woningvoorraad, ontwikkeling werkgelegenheid en optredende werkloosheid" Inkomensverschillen tussen gemeenten vormen vaak een argument voor de uitbreiding van het bestuurlijk territorium van grote steden. Dat was in het verleden niet anders. Enkele voorbeelden uit een eeuw annexatiegeschiedenis rond Amsterdam tonen dat aan.

## HISTORIE

Stadsprovincies vormen in feite een eigentijds antwoord op de groei van steden over hun grenzen heen. Tot in de jaren twintig werd annexatie het geëigende antwoord geacht op deze problematiek. Vooral vanaf 1870 groei-

den de steden sterk. Amsterdam verdubbelde tussen 1870 en 1900 in bevolking van 250.000 naar 500.000 inwoners. In de binnenstad trad een enorme toename van de bevolkingsdichtheid op en de polders buiten de oorspronkelijke stadswal werden volgebouwd. Maar het grondgebied dat de gemeente Amsterdam ter beschikking stond, was beperkt. Vijfhonderd meter buiten de Singelgracht, iets ten zuiden van de huidige Ceintuurbaan en de Van Baerlestraat, begon de gemeente Nieuwer-Amstel. Amsterdamse voorzieningen werden gerealiseerd op het grondgebied van Nieuwer-Amstel. In 1865 werd het Rij- en Wandelpark (het latere Vondelpark) geopend dat zich voor de helft over het grondgebied van Nieuwer-Amstel uitstrekte. Ook het Concertgebouw en het Wilhelminagasthuis (gedeeltelijk) werden op het grondgebied van Nieuwer-Amstel gebouwd. Door de aanleg van het Vondelpark was een aantrekkelijke omgeving ontstaan. De woonbebouwing breidde

zich dan ook snel uit in de randgemeente. Ook langs de Amstel groeide Amsterdam over haar grenzen heen. Vanaf 1877 deed Amsterdam aanspraken op het noordelijk deel van Nieuwer-Amstel. Eén van de argumenten van de hoofdstad was gelegen in de verschillen in belastingdruk tussen beide gemeenten. In die pe-

*landij voorgoed gaan beginnen met naburige gemeenten te annexeren en tal van duizenden Nederlanders te dwingen, om Amsterdammers te worden. De Garibaldische spitsvoerders, alsof Amsterdam al was een Staat in den Staat, durven al spreken van 'Amsterdamsch geld' wij Nederlanders kennen alleen Neder-*



Het voormalig raadhuis aan de Middenweg van de Watergraafsmeer. Foto: Wim de Waard

riode werd nog een aanzienlijk deel van de belastingen op lokaal niveau geheven. De belastingen lagen een stuk lager in Nieuwer-Amstel dan in Amsterdam. Veel Amsterdammers trokken daarom weg naar de randgemeente waar zij wel mee konden delen in de lusten -zij werkten in de stad, ze gingen er naar de schouwburg, en hun kinderen bezochten er het onderwijs-, maar niet hoefden mee te betalen aan de lasten -de armenzorg, de aanleg van de haven en andere infrastructuur die de gemeente Amsterdam moest dragen. Nieuwer-Amstel gedroeg zich volgens Amsterdam als parasitaire randgemeente.

De gemeente Nieuwer-Amstel protesteerde fel tegen de Amsterdamse aanslagen op haar grondgebied. Het verzet tegen de annexatie verenigde zich onder de hoede van Pastoor J.W. Brouwers. Brouwers sprak over de "geld-dorst van de Amsterdamse gemeentekas" en de "grootmogendheidszucht van het gemeentebestuur". In het blad *De Amstelbode* waarover hij de redactie voerde, werd gespierde taal gebruikt tegen het "roofzieke Amsterdam": "Amsterdam, die oud-dwingeland in de tijden der Republiek, heeft zich in de laatste jaren in zulke monsterachtige onevenredigheid versterkt dat het hier nodig is de officiële cijfers te laten optreden." Brouwers refereerde daarop aan de gigantische bevolkingsaanwas die de gemeente Amsterdam in de decennia ervoor doorgemaakt had en vervolgde zijn betoog: "En dit Amsterdam wil nu zijn dwinge-

*landsch geld, en alle gewaand Amsterdamsch geld dat geen Nederlandsch geld is, dat is valsch geld, het werk van valsche munters. Nu hebben eenige Amsterdammers goed gevonden een concert-gebouw te komen bouwen in de gemeente Nieuwer-Amstel; en nu het klaar is, heffen anderen het socialisten-lied aan en willen dat gedeelte met andere gedeelten van Nieuwer-Amstel langs sluwe wegen inpalmen, willen het annexeren."* Als bewijs van de standvastigheid van de gemeente Nieuwer-Amstel kwam in 1892 een nieuw raadhuis gereed op de westelijke Amsteloevers. Het verzet van Nieuwer-Amstel mocht echter niet baten. Amsterdam werd in 1896 uitgebreid met het noordelijk deel van de gemeente, waaronder een deel van de huidige Pijp, Zuid, Oud-West en Oost.

In 1921 werd het Amsterdamse grondgebied meer dan verdrievoudigd. Ook bij die annexatie speelde de verdeling van lusten en lasten een rol. Als gevolg van de aanleg van de tramlijnen naar het Gooi en Zandvoort hadden zich in de gemeenten Sloten en Watergraafsmeer veel Amsterdammers uit de middenklasse gevestigd. De lagere grondkosten in de randgemeenten oefenden een aantrekkingskracht uit op Amsterdammers. Sloten en Watergraafsmeer protesteerden tegen de annexatie, maar de arme agrarische gemeenten aan de noordzijde van het IJ (Buiksloot, Nieuwendam en Ransdorp) wilden juist bij Amsterdam gevoegd worden. Zij hadden immers niets

te vrezen voor het progressieve Amsterdamse belastingregime.

## FISCALE CENTRALISATIE

Tot de jaren twintig werd annexatie beschouwd als oplossing voor lokale lastenverschillen. Aan het eind van de jaren twintig voelde de wetgever er echter weinig meer voor om de welgestelde forensen met de gemeentegrens achterna te blijven lopen. In plaats daarvan werd in 1929 met de Financiële Verhoudingswet het Gemeentefonds ingevoerd. De oplossing werd gezocht in fiscale herverdeling op nationaal niveau. Het eigen belastinggebied werd daarbij teruggebracht tot vijftig procent van de lokale inkomsten. Anno 1997 is zo'n zestien procent van de gemeentelijke inkomsten afhankelijk van lokale belastingen. Voor een stad als Amsterdam ligt dat cijfer op elf procent.

Met de recente wijziging in de Financiële Verhoudingswet per 1 januari 1997 wordt bij de gemeentefonds-uitkering in meerdere mate tegemoetgekomen aan de zwakke sociale structuur van de centrumgemeente en de aanwezigheid van centrumvoorzieningen. De wijziging resulteert aldus in een herverdeling tussen de 'rijke' rand en de 'arme' stad. Toch is het argument van de lusten en de lasten daarmee niet van de agenda verdwenen. Inkomensverschillen tussen gemeenten zullen immers altijd blijven bestaan. Bovendien merkte J. in 't Veld al in 1929 op dat een stelsel van volledige belastingegalitatie nou eenmaal niet verenigbaar is met de gemeentelijke autonomie.

\*Jeroen van der Veer is als beleidsmedewerker onderzoek en informatie verbonden aan de Amsterdamse federatie van woningcorporaties. Dit artikel is gebaseerd op het proefschrift van de auteur: *Omstreden Stads grenzen: een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven*.

## Literatuur

Externe Commissie Grote Stedenbeleid (1989), *Grote Steden Grote Kansen*. 's Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Gemeente Eindhoven (1996), *Stadsprovincie Eindhoven*. Eindhoven: Gemeente Eindhoven, Dienst Bestuursondersteuning.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1990), *Kabinetsstandpunt 'Bestuur en Stedelijke Gebieden; Bestuur op Niveau'* (Kamerstuk 21062, Nr. 3), 's Gravenhage: SDU Uitgeverij.

Munster, M.D.M. van (1996), *De lusten en de lasten: grensperikelen en samenwerking tussen de gemeenten Nieuwer-Amstel (Amstelveen) en Amsterdam*. Amstelveen: Vereniging Historisch Amstelveen.

Sanders, J.M., m.m.v. H. J. Passtoors (1918), *Annexatieplannen in de agglomeratie Eindhoven*.

Veld, J. in 't (1929) *Nieuwe Vormen van decentralisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Omstreden Stads grenzen: *Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven*, ISBN 90-5166-594-6, uitgeverij Eburon, Delft, tel: 015 - 213 1484.