



Tegenstellingen in stedelijke agglomeraties

De arrogantie van de centrumgemeente (Bron: Steven Kromhout)

Centrumgemeenten dragen de verstedelijkte samenleving met hun beleid. Daar vinden we de belangrijkste voorzieningen in een modern stadshart en historische gebouwen. Maar in de oude stadswijken hopen de problemen zich op. Randgemeenten kunnen zich beperken tot de ontwikkeling van mooie woongebieden. In Nederland zorgt het centrale belastingstelsel ervoor dat ze financieel niet parasiteren. De tegenstellingen in beleid zijn er niet minder om.

JAN GROENENDIJK

De groei van de steden in Nederland is niet gepaard gegaan met het verleggen van bestuurlijke grenzen. Stedelijke gebieden zijn voor hun bestuur aangewezen op een hele reeks lokale overheden naast elkaar. Omdat stedelijke gebieden grote tegenstellingen kennen, staan die organisaties er met hun taken totaal verschillend voor. Het belangrijkste verschil is dat tussen centrum- en randgemeenten. Centrumgemeenten besturen het oorspronkelijke stedelijke centrum plus de gebieden die daar door middel van annexaties nog aan zijn toegevoegd. Ze kunnen zich presenteren met hun schouwburg, concertzaal en congresgebouw, met een interessant centrumgebied vol winkels, restaurants en kantoren en met fraai gerestaureerde historische straten, parken en pleinen. De andere kant van hun stad vergt ook veel beleid: allochtonen en autochtonen die in de welvaartsrace achterblijven en op de slechtst overgebleven huisvesting aangewezen zijn. Centrumgemeenten moeten alle stedelijke kwesties aanpakken. Het beleid van centrumgemeenten kost veel geld. Bij lokale belastingen, in de meeste landen de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten, valt er bij de stedelijke onderklasse weinig te halen.

Randgemeenten hebben het makkelijker. Van landelijke kernen ontwikkelden ze zich tot woongebieden voor op de stad gerichte bewoners. Ze vangen de stedelijke druk vaak selectief op. Het landelijke karakter mocht niet al te rigoureuus veranderen.

Eengezinswoningen in een niet te grote dichtheid pasten daar het best bij. Inmiddels bieden ze ook plaats voor representatieve werkfuncties en direct op het wonen betrokken voorzieningen. Randgemeenten zijn financieel goed af met hun meer draagkrachtige bevolking. Er kan daar een lagere inkomsterbelasting geheven worden, ook al omdat er minder lasten zijn. Dit op zichzelf is weer een aanleiding voor mensen met hogere inkomens om de centrumstad te verlaten. In volle scherpste doet dit proces zich voor in de Verenigde Staten. Daar betekent het voor scholen, apart georganiseerd in 'schooldistricts', dat achterstandswijken het moeten doen met grotere klassen en lager betaalde docenten.

In Nederland ging het in het eerste kwart van de twintigste eeuw ook die kant op. Annexaties van randgemeenten door de centrumsteden werden toen gerechtvaardigd door te wijzen op hun parasitaire beleid. Als reactie hierop kwam de belastinghervorming van 1929 die een eind maakte aan lokale



inkomstenbelasting. Een in vergelijking met andere landen zeer ver doorgevoerde herverdeling werd de basis voor de financiering van gemeenten. Het Gemeentefonds zorgt voor een algemene uitkering aan alle gemeenten. Daarnaast laten de meeste ministeries taken door met name grote gemeenten uitvoeren waarvoor ze de kosten betalen in de vorm van specifieke uitkeringen. Met de meest beperkte mogelijkheden van lokale belastingheffing is Nederland tevens een staat die veel door lokaal bestuur laat uitvoeren. Het gevolg is dat vele geldstromen en instructies vanuit de ministeries het land in gaan.

Gelijkheid

Een indeling in grootteklassen zorgde er jarenlang voor dat centrumgemeenten uit het Gemeentefonds voldoende geld kregen voor hun vele taken. De specifieke uitkeringen completeerden dat. Wel kwamen er bij de verdeling van het Gemeentefonds steeds meer verfiningen. Het gelijkheidsprincipe is daarbij steeds het uitgangspunt geweest. Structurele verschillen tussen gemeenten moesten via herverdeling zoveel mogelijk gelijkgetrokken worden. Iedereen profiteert van publieke voorzieningen in de centrumsteden, maar die worden om die reden dan ook uit de algemene middelen betaald. Wel is er voor bestuurders steeds een sterke prik-

kel geweest om in een hogere grootteklasse te geraken en dat was bij voortgaande verstedelijking voor randgemeenten en sommige landelijke gemeenten vaak makkelijker. De ruimtelijke ordening kreeg het daar moeilijk mee. Toen de centrumsteden door een lagere woonbezetting niet meer in inwonertal groeiden maar de lasten uiteraard niet afnamen, moest de verdeling gewijzigd worden. Het aantal woningen en een aantal fysieke stedelijke kenmerken, zoals hoogte van de bebouwing, gingen toen een grote rol spelen. Inmiddels was er speciaal voor de vier grote steden een financieel overleg met het Rijk ingesteld om problemen te ondervangen.

De drang naar gelijkheid heeft decentralisatie van taken naar gemeenten, in plaats van het in opdracht uitvoeren, steeds in de weg gezeten. Er was een streven om taken uit de specifieke uitkeringen van ministeries te halen en in de algemene uitkering te brengen. Dat ging zelden door omdat pressiegroepen Kamerleden konden overtuigen dat bijvoorbeeld de verslaafdenzorg veel effectiever door ministeriële circulaire's kon worden gestuurd dan door een randgemeente die zich nooit veel van verslaafden had aangetrokken. Een groter eigen belastinggebied werd keer op keer bestudeerd, maar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, altijd voorstander van extra beleidsvrijheid voor gemeenten, zag de praktijk van herverdeling van centraal geheven belasting blijkbaar toch als een makkelijker manier van financieren. Tenslotte heeft toch de Onroerende-Zaakbelasting iets meer mogelijkheden voor lokale belasting gebracht. En ziedaar: vervolgens is het verschil in belastingcapaciteit, dat ontstaat doordat bijvoorbeeld randgemeenten duurder huizen hebben, weer aanleiding geweest om hen bij de verdeling van het Gemeentefonds te korten. Deze laatste episode van de ontwikkeling van de nieuwe Financiële-Verhoudingswet van 1997 heeft de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten nog meer expliciet een oriëntatie op kosten gegeven. Drie maatstaven voor uitgaven zijn ontwikkeld om het Gemeentefonds volgens een kostenstructuur onder gemeenten te verdelen. Dit zijn de sociale structuur,

de fysieke structuur en de centrumfunctie. De vernieuwing zit hem vooral in de sociale structuur en de centrumfunctie. De lasten die stedelijke centra te dragen hebben doordat ze meer dan andere gemeenten minder-draagkrachtigen huisvesten en voorzieningen bekostigen, worden nog zorgvuldiger in aanmerking genomen. Voeg daarbij het rekening houden met de lokale belastingcapaciteit en de gelijkheid in financiële voorwaarden voor bestuur van stad en land is compleet. Is daarmee nu ook de tegenstelling tussen centrum en randgemeenten opgeheven? Allerm minst, en in dit verband is het interessant dat de Memorie van Toelichting bij de Financiële-Verhoudingswet er nog van uitgaat dat er stadsprovincies komen om de problemen van de grote steden op te lossen.

Stedelijke functies in hun totaliteit worden door de centrumgemeenten meer dan door randgemeenten in hun geheel overzien en afgewogen. Dat leidt ertoe, dat vanuit centrumgemeenten grote behoefte is aan ruimte voor functies die buiten de ambitie van randgemeenten vallen. Samenwerking tussen gemeenten zou de oplossing moeten vormen, maar de twintigste eeuw heeft in Nederland op dat punt weinig positiefs laten zien. Als laatste zijn de stadsprovincies afgefallen. De resterende mogelijkheden via de Kaderwet zijn onvoldoende om belangentegenstellingen bij ruimtegebruik te ondervangen. Annexaties zijn een rigoureuze oplossing om zeggenschap over ruimte drastisch te verleggen. Het is opvallend hoe zelden van dit middel in Nederland gebruik wordt gemaakt. Na de teloorgang van de stadsprovincies kondigde de staatssecretaris dapper aan dat het nu ging gebeuren, maar daar is het bij gebleven. De annexatie van Rosmalen door Den Bosch en Vleuten-De Meern door Utrecht zijn welhaast uniek. In de jaren zestig van de twintigste eeuw was een VVD-minister voortvarend in het vormen van krachtige randgemeenten als alternatief voor annexaties. Daarbij stond het belang van de liberale achterban in randgemeenten meer in de aandacht dan voorwaarden voor stedelijke ontwikkeling.



Protest tegen de herindeling in Haaglanden (Bron: Steven Kromhout)

Annexaties

Het Nederlandse belastingstelsel maakt het mogelijk bij de ruimtelijke inrichting op lokaal niveau zonder beperkingen sociale politiek te bedrijven. Vrees voor aantasting van de lokale belastingcapaciteit staat daarbij niet in de weg. Dat heeft bijvoorbeeld Amsterdam zijn bijzonder hoge percentage sociale-huurwoningen opgeleverd. Vooral nog gaat dit gepaard met een zekere menging van sociale groepen. Op het intergemeentelijke niveau van het stedelijke gebied geeft het wel segregatie tussen gemeenten, want randgemeenten hebben meestal weinig

Woningwetwoningen gebouwd. Gemeenten in het stedelijke gebied hebben elkaar financieel niet nodig. Ieder voor zich zoekt zijn weg naar 'Den Haag'. De vier grote steden profiteren daarbij van hun aparte overleg met de departementen van Binnenlandse Zaken en Financiën; hun bureaus hebben wat dat betreft het nakijken. Met de rug naar elkaar benut iedere gemeente haar eigen kansen. Randgemeenten hebben nog wel eens kansen op financieel gewin gehad bij de exploitatie van bouwgrond. Het Voorontwerp Wet Bijzondere Bepalingen Provincie Rotterdam van 1993 kwam met vergaande financiële bevoegdheden voor deze stadsprovincie. De gemeenten zouden daarmee veel meer op elkaar aangevoerd zijn om het karwei in de regio gezamenlijk te klaren. Zoals bekend ging er een grote streep door deze bestuurlijke vernieuwing.

Er lijkt een directe lijn te bestaan tussen de motieven voor de stichting van het Gemeentefonds in 1929 en de verdere ontwikkeling van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten in de rest van de twintigste eeuw. Het is immers opvallend dat de tamelijk ingrijpende wijzigingsoperatie van 1995-1997, waarbij randgemeenten sterk in hun aandeel uit het Gemeentefonds achteruitgingen, kon worden uitgevoerd bij deelname van de vvd aan het kabinet. Al hebben randgemeenten zich flink laten horen, veel hebben ze niet aan de invoering van het nieuwe, voor hen zo nadelige systeem kunnen veranderen. Net als in 1929, maar dan niet duidelijk uitgesproken, lijkt het erop dat het vermijden van annexaties voor de vvd voorop heeft gestaan in de politieke afweging. Gelijkheid van financiële voorwaarden spreekt in Nederland ieder

aan, ook al is dat in de portemonnee van inwoners van randgemeenten nu iets meer te voelen. Het grotere belang van gemeentelijke zelfstandigheid probeerde men daarmee veilig te stellen. Randgemeenten met meer ruimte dan centrumgemeenten kunnen immers in zekere mate zelf bepalen welke stedelijke functies het best bij hen passen en die ruimte daarvoor gebruiken. Hierin ligt een belangrijke bron voor conflicten in een stedelijke regio. Annexatie is natuurlijk een definitieve oplossing voor zo'n conflict, maar in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen is deze weg slecht begaanbaar gebleken. Een vernieuwing van de wetgeving inzake herindeling heeft de provincies interessante instrumenten in handen gegeven voor bovengemeentelijke sturing van ruimtelijk beleid.

Sinds 1991 geeft de Wet Algemene Regels Herindeling (ARHI) de provincies de bevoegdheid een grenscorrectie door te voeren. Wetgeving door de Kamers is daar niet voor nodig. Het gaat dan om grondgebied met weinig bewoners, niet meer dan tien procent van de betrokken gemeente. Provincies maken hier ruim gebruik van. Meestal is het dreigen met een grenscorrectie voldoende om de weigerachtige randgemeente alsnog tot medewerking aan bovengemeentelijk ruimtelijk beleid te bewegen. Noord-Holland liet de gemeente Langedijk zijn aandeel leveren in de woningbouw voor de Alkmaarse regio. Oegstgeest vond de provincie Zuid-Holland op zijn weg bij de weigering aansluitend aan Leiden te bouwen. In het Waalsprong-gebied kreeg Nijmegen de benodigde grond op een presenteerblaadje van de door de provincie Gelderland aangesproken Betuwse gemeenten. De grondafstand van Vleuten-De Meern aan Utrecht, voorafgaande aan de recente annexatie, was ook zeker niet uit pure generositeit: de provincie Utrecht had dat anders zelf ook wel via een ARHI-procedure geregeld.

Elke samenleving krijgt het bestuursstelsel dat het verdient. Zo heeft de Nederlandse samenleving, gericht op gelijke financiële voorwaarden voor stad en land, verpaupering van gebieden voorkomen. Vergaande herverdeling van belastinggeld heeft ons land echte getto's bespaard. Maar regionale solidariteit is, met name tussen centrum- en randgemeenten, nog ver te zoeken.

Jan Groenendijk is universitair docent Politieke Geografie bij de discipline Groebiedsstudies van de Faculteit Ruimtelijk Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Literatuurselectie

Groenendijk, J.G. (1998) Local policymaking under fiscal centralism in the Netherlands: consequences for local environmental policy. *Environment and Planning C: Government and Policy* 16, 2, p. 173-89.

Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën (1995) *Memorie van Toelichting bij de Financiële-verhoudingswet*, Handelingen der Tweede Kamer, 24 552, nr. 3, 's-Gravenhage: sdu.

Veer, J. van der (1998) *Omstreden stadsgrenzen. Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven*. Delft: Eburon.