

Het ontstaan van twee nieuwe provincies

Over enkele jaren zal Nederland er twee nieuwe provincies bij krijgen, die nu nog als OOR en ROA bekend staan. Tegelijkertijd verdwijnen onze twee grootste steden: de gemeenten Amsterdam en Rotterdam worden opgeheven. Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de dertiende en de veertiende provincie?

RONALD KLIP*

Het tijdschrift *Gedeelde Stad* organiseerde eind januari een studiedag over de bestuurlijke herindelingen in de regio's Amsterdam en Rotterdam. In het OOR-gebied (Overleg Orgaan Rijnmondgemeenten) is de procedure het verst gevorderd: de afscheiding van Zuid-Holland zal waarschijnlijk in 1997 plaatsvinden. De regio Amsterdam, oftewel het ROA (Regionaal Orgaan Amsterdam) volgt een jaar later. Tegelijk met het verkrijgen van de provincie-status voor de regio's, worden de gemeenten Amsterdam en Rotterdam opgeheven en worden stadsdelen en deelgemeenten tot gemeenten bevorderd. Op de studiedag werd duidelijk dat er buiten de procedurele overeenkomsten vooral veel verschillen bestaan tussen de ontstaansgeschiedenissen van de twee stadsprovincies.

ACHTERGROND

Al enkele decennia wordt er gediscussieerd over de bestuurlijke schaal in met name grootstedelijke gebieden. Die zou aangepast moeten worden aan de schaal van de problemen in die gebieden. Bij het aanpakken van veel problemen stuitte men telkens op de gemeentegrenzen en op het 19de-eeuwse principe van de onderlinge gelijkwaardigheid van gemeenten, ongeacht het aantal inwoners. Hier wordt nu maatwerk tegenover gesteld, dat wil zeggen: geef elke regio een bestuursvorm die past bij de specifieke problemen. De stadsprovincies nemen een aantal belangrijke gemeentelijke bevoegdheden over. Ze beheren elk een regiofonds waarin de rijksuitkeringen aan de gemeenten gestort worden. Tevens krijgen ze de bevoegdheid structuurplannen vast te stellen.

ROTTERDAM

In het Rijnmondgebied is van het debâcle met het Openbaar Lichaam Rijnmond geleerd hoe het niet moet. Deze samenwerking moest uiteindelijk beëindigd worden, omdat zowel de provincie als de gemeente Rotterdam weigerden bevoegdheden af te staan. De haven, het bindende element in de regio, bleef ten tijde van Rijnmond volledig onder Rotterdamse controle en werkte zodoende vooral als slijtzwam.

In het OOR wordt erkend dat diezelfde haven op alle Rijnmondgemeenten een grote uitstraling heeft en dat al die gemeenten daarom recht hebben op zeggenschap over de haven. Het zijn vooral de randgemeenten die op samenwerking hebben aangedrongen. Rotterdam ging accoord met de eigen opheffing. Een spreker, de bij het OOR gedetacheerde Amsterdamse beleidsmedewerker Loes Bakker, omschreef de sfeer in het OOR als "we gaan het met elkaar doen". De burgemeester van Hellevoetsluis, Marie van Rossem, wees erop dat bij de totstandkoming van het OOR vooral gelet is op inhoudelijke overeenstemming en niet zozeer op de grootte van het gebied.

Overigens is van inhoudelijke samenwerking nog nauwelijks sprake, in tegenstelling tot in het ROA.

AMSTERDAM

Het ROA presenteerde vorig jaar een regionaal verkeers- en vervoersplan. Op dit moment wordt aan een regionale huisvestingsverordening gewerkt. Een nadeel van deze inhoudelijke samenwerking, aldus Bakker, is dat geschillen kunnen leiden tot uitstel van de provincievorming.

Een ander verschil is de binnengemeentelijke decentralisatie, die in Amsterdam veel verder

gevoerd is dan in Rotterdam. De Rotterdamse deelgemeenten hebben nog weinig bevoegdheden, terwijl de Amsterdamse stadsdelen wat betreft ambtelijk apparaat al aardig op echte gemeenten lijken.

De Amsterdamse oud-wethouder Walter Etty zag subjectieve en objectieve verschillen. Omdat het ROA vooral een Amsterdams idee is, is de verhouding met de randgemeenten anders dan in het OOR. Amsterdam kwam in 1982 met de nota 'Naar een stadsprovincie Amsterdam', zonder daarover met de randgemeenten te overleggen; de randgemeenten Abcoude en Oostzaan weigeren mee te doen in het ROA. Als oorzaak voor het subjectieve verschil noemde Etty een objectief verschil: de grote economische diversiteit in de regio Amsterdam. De meeste bedrijven zijn niet afhankelijk van de haven, zoals in Rijnmond. Het Westelijk Havengebied van Amsterdam en de luchthaven Schiphol zijn weliswaar belangrijk voor de regionale werkgelegenheid, maar vormen geen bindende factor.

Het Amsterdamse gemeenteraadslid Roel van Duijn (Groenen) stipte een punt aan dat wellicht een probleem kan worden: de opheffing van de gemeente Amsterdam. Hij vermoedde dat veel Amsterdammers er moeite mee zullen hebben zeggenschap over hun stad te moeten delen met inwoners van randgemeenten. Een referendum hierover zou negatief uit kunnen vallen. Op de studiedag overheerste de opvatting dat dit in Rotterdam niet zo'n probleem zou zijn. Ten eerste kent Rotterdam geen referendum en ten tweede denkt men dat Rotterdammers pragmatischer tegen dit soort bestuurlijke aanpassingen aankijken.

* Redactie AGORA



De Rotterdamse haven: bindend element en slijtzwam in Rijnmond. Foto: Arjan van der Laan