

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/122466>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

Eerste overheid in kruierend ijs – van bestuurlijke vernieuwing naar transformatie van de natiestaat?

Cees Paardekooper, Marieke van Genugten & Henk Wesseling

In de inleiding van dit themanummer beschreven we hoe de burgemeesters van de vier grote steden zich hardmaken voor meer ruimte en vertrouwen van het Rijk om gemeenten in de positie van eerste overheid te brengen. Het pleidooi van de burgemeesters weerspiegelt een breder debat met 'eerste overheid' als credo om het geloof in de bestuurskracht van de lokale overheid tot uitdrukking te brengen en als motto voor de ontwikkeling naar een gekanteld bestuur. Wat achter dit debat schuilgaat, hebben we in dit themanummer vanuit een wetenschappelijk en bestuurlijk perspectief verkend. Hierbij hebben we ons laten leiden door het idee dat gemeenten zich als eerste overheid in 'kruierend ijs' bevinden. Zij worden in hun streven om zich als eerste overheid te manifesteren en positioneren, omgeven door botsende of schurende logica's. Aan het slot van dit themanummer brengen we de spanningsvelden bij wijze van samenvatting nog eens kort onder de aandacht, waarna we ons richten op de betekenis van die inzichten voor het bredere debat over ontwikkelingen in het openbaar bestuur. De artikelen en interviews schragen de veronderstelling dat er een 'vertoogcoalitie' aan het ontstaan is rond de 'verhaallijn' binding van bestuur en burgers in relatie tot het vinden van een optimale bestuurlijke schaal. Trends als 'drang tot nabijheid' en 'bestuurlijke overzichtelijkheid' maken het ontstaan van deze vertoogcoalitie aannemelijk. Ze geven druk tot ingrijpendere veranderingen van het openbaar bestuur. Voor bevoegde autoriteiten ligt hier de opgave deze veranderingen in goede banen te leiden. Wij doen hiertoe in de slotparagraaf enige suggesties.

Eerste overheid: een attenderend, vruchtbaar begrip

Attenderende begrippen helpen om een theoretisch of bestuurlijk concept tastbaarder te maken door er een betekenisvol label op te plakken. Eerste overheid is er zo een. Het concept eerste overheid lijkt bij zijn introductie vooral bedoeld om als gemeenten gezamenlijk op één lijn te komen. De ambitie is voelbaar dat gemeenten een gezamenlijke missie en visie willen uitdragen gericht op het scherp markeren van hun positie ten opzichte van Rijk en provincie. Met succes! Het concept eerste overheid heeft de afgelopen jaren forse impulsen gegeven aan de bestuurlijke discussie over de gewenste rol van gemeenten in samenleving en openbaar bestuur en daarmee ook nieuwe impulsen gegeven aan het langlopende debat over de gewenste bestuurlijke schaal van gemeenten. Vooral in kringen van het openbaar bestuur leeft het concept eerste overheid. Minder betekenisvol lijkt het concept in kringen van ondernemingen, publieke instellingen als corporaties, scholen, ziekenhuizen en onderzoeksorganisaties. Ook in kringen van burger-

groepen en politieke partijen leeft het concept nog niet erg – zo lijkt. Voorts is nog weinig uitgekristalliseerd hoe het concept eerste overheid zich verhoudt tot andere concepten die de afgelopen decennia in gemeenteland zijn ontwikkeld, zoals regiegemeente, netwerkgemeente, metropool, *valleys*, *greenports* enzovoort. De wetenschappelijke bijdragen in dit themanummer gaan in op het concept en de concrete praktijk van eerste overheid. *Boogers en Denters* ontwaren twee bestuurskundige perspectieven als het gaat om de gemeente als eerste overheid: het moderniseringsmodel en het politieke gemeenschapsmodel. Ze zoomen daarbij in op het realiteitsgehalte van de veronderstellingen over noodzakelijk geachte schaalvergroting. Het moderniseringsmodel heeft als belangrijke aanname dat bestuurlijke schaalvergroting beter aansluit bij de schaal waarop problemen spelen en burgers meer ruimte geeft voor het maken van politieke keuzen. Tevens neemt de bestuurskracht van gemeenten toe door specialisatie en professionalisering en de beschikbaarheid van meer resources. Het model heeft als organiserend principe uniformiteit: bestuurlijke opschaling met behulp van universeel toepasbare bureaucratische inzichten en regels. Het politieke gemeenschapsmodel heeft daarentegen als belangrijke aanname dat bestuurlijke schaalvergroting geen panacee is, vanwege de forse nadelen, zoals meer bureaucratie en een tekort aan responsiviteit en toegankelijkheid. Het model stelt het vermogen tot zelfbestuur door kleine politieke gemeenschappen centraal met belangrijke waarden als sociale cohesie, benutten van sociaal kapitaal, democratie en doeltreffendheid. Het model heeft als organiserend principe pluriformiteit, waardoor belangrijke en betekenisvolle verschillen tussen gemeenten ontstaan. Met behulp van deze twee perspectieven maken de auteurs zichtbaar dat er in kringen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) twee uiteenlopende visies zijn op de eerste overheid. De eerste visie ziet de gemeente als het eerste ‘portaal’ van de overheid met burgers vooral in de rol van vragende, ontvangende partij. Hierbij past een forse bestuurlijke schaal zonder al te veel hulpstructuren – zo veel mogelijk uniform en professioneel georganiseerd, met back offices en shared services. Het beeld doemt op van een filiaalorganisatie met een zekere ruimte voor franchisers. In de tweede visie van de gemeente als politieke gemeenschap staan de rol en het initiatief van burgers en in het verlengde hiervan het middenveld centraal. In deze visie is schaalvergroting niet per se nodig. Andere, slimme vormen van samenwerking kunnen volstaan. Het is aan de gemeentelijke democratie hierover uitspraken te doen. Van een *one size fits all* is in deze visie geen sprake. Gemeenten kunnen hun eigen formule kiezen. Over de feitelijke effecten van beide modellen op de kwaliteit van het lokaal bestuur is volgens de auteurs bestuurskundig geen eenduidige conclusie te formuleren. De auteurs concluderen dat in de huidige decentralisatieoperatie beide visies tot uitdrukking komen, wat tot lastig te verenigen eisen aan gemeenten leidt, zoals grootschaligheid, efficiency en vormgeving aan maatschappelijke initiatieven samen met burgers. *Tordoir* maakt ons deelgenoot van zijn zoektocht naar een geografische argumentatie voor (gewenste, passende) bestuurlijke schaal. De spanning tussen netwerkruimte en de noodzakelijke gebiedsruimte voor het openbaar bestuur wordt als kernprobleem neergezet. Een spanning die zich op alle schaalniveaus voordoet. Netwerkruimte en gebiedsruimte van het openbaar bestuur vallen vrijwel nooit

samen. Burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen opereren nu eenmaal in een gebiedsdoorsnijdende netwerksamenleving. Vandaar de eis die aan gemeentebesturen wordt gesteld om te kunnen ‘dansen tussen de schalen’. Hierbij doet zich steeds weer de vraag voor op welk schaalniveau er zo iets als een optimum/*trade off* ontstaat tussen gebiedsgerichte collectieve actie door het openbaar bestuur en netwerkgerichte acties door ondernemingen en publieke instellingen (bijvoorbeeld scholen en corporaties). Het perspectief van het *daily urban system* is een wenkend perspectief om een optimum – een enigszins afgebakend logisch territoriaal systeem – te vinden. Hoe arbitrair ook! Tordoir ziet daarbij twee bestuurlijke opties. De eerste optie is gemeentelijke opschaling naar stadsgewestelijk niveau met directe democratische invloed van de burger, maar ook een gebrek aan flexibiliteit en (daardoor) een blijvende noodzaak tot afstemming met naburige besturen. De tweede optie is verlengd lokaal bestuur waarin de stadsgewestelijke taken via intergemeentelijke samenwerking worden aangestuurd. Dit betekent een gebrek aan directe democratische legitimatie, maar heeft als voordeel dat er meer flexibiliteit is in schaalniveau. Een noodzakelijke vereiste daarbij is wel dat de onderhandelingsarena heldere mandaten en heldere eigendomsrechten kent.

Oude Vrielink, Koper en Sterrenberg laten met behulp van twee cases zien onder welke voorwaarden de gemeente als eerste overheid in de praktijk, en meer in het bijzonder in het sociale domein, vorm kan krijgen en kan werken. De twee cases van één gezin, één plan, één regisseur-aanpak laten zien hoe gemeenten als eerste overheid daarbij moeten investeren in een goede relatie met het institutionele veld van professionals en stevig de regie moeten nemen om samenwerking tussen deze professionals te organiseren. Deze regie krijgt in de twee cases de vorm van netwerkbesturing van multidisciplinair samengestelde teams van professionals. Voor gemeenten is het daarbij belangrijk steeds oog te houden voor de legitimiteit van het netwerk om zo de inzet van het institutionele veld te kunnen garanderen. Bovendien is het belangrijk voor voldoende stabiliteit te zorgen, maar ook voldoende ruimte voor flexibiliteit te laten, zodat daadwerkelijk ingespeeld kan worden op de individuele behoeften van de burger. Belangrijke risico's liggen hierbij op de loer. Allereerst zijn dat de middelen die beschikbaar zijn voor deze transitie. Bezuinigingen en beschikbaarheid van budgetten kunnen de relatie met het institutionele veld ernstig verstoren. Tevens moet een stevige regie niet doorslaan in controle- en verantwoordingsdrift. Dit zal ten koste gaan van de handelingsvrijheid en flexibiliteit die nodig zijn om maatwerk te leveren.

Samenvattend constateren we dat de eerste overheid conceptueel en empirisch gepaard gaat met enkele spanningsvelden: 1) verschillende perspectieven op de eerste overheid stellen tegenstrijdige eisen aan goed lokaal bestuur, 2) de netwerkruimte en gebiedsruimte stellen andere eisen aan de schaal van eerste overheid en 3) in de regierol die gemeenten als eerste overheid vervullen, moeten zij kunnen omgaan met tegengestelde logica's van netwerkbesturing.

De interviews geven eveneens een gevarieerd beeld hoe vanuit bestuurlijke praktijken wordt gekeken naar het concept eerste overheid. Het is opvallend hoe juist het zoeken naar oplossingen centraal staat voor de in de artikelen geconstateerde dilemma's en vragen. Kriens en Buitendijk vinden elkaar op veel punten. In verschillende bewoordingen maken ze het onderscheid tussen *scope* (nabijheid) en

Cees Paardekooper, Marieke van Genugten & Henk Wesseling

scale (robuustheid). Ze hebben het voornemen te toetsen of gemeenten daarvoor hanteerbare oplossingen hebben gevonden. Ze benadrukken dat gemeenten eigen beleidsruimte moeten hebben en met burgers en partijen afspraken moeten maken. Ze benadrukken de noodzakelijke beleidsruimte en de te sluiten verbonden met burgers en partijen. En waar nodig gewoon achter de voordeur. Opvallend is de grote waarde die Kriens hecht aan legitimiteit als het gaat om verdere regiovorming, juist ook vanuit betrokkenheid van de burger. Dat het openbaar bestuur ingrijpend verandert, daar zijn ze het over eens. Daarbij is het belangrijk ferm voort te gaan vanuit de huidige kaders, zonder blauwdrukken en uniformering van allerlei regiovorming. Ook Backx ziet het concept eerste overheid als een wenkend perspectief. Hij wijst er wel op dat gemeenten op tal van beleidsterreinen nooit de rol van eerste overheid zouden moeten willen spelen. Maatschappelijke kwesties als bijvoorbeeld luchtkwaliteit en gezondheid hebben een reikwijdte die ver over de grenzen van gemeenten heen gaan. Ze vergen een andere bestuurlijke bedding. Hij voegt in feite aan *scope* en *scale* het element toe van centrale kaderstelling bij vormgeving aan decentralisaties.

Eerste overheid: een allesbehalve onschuldig begrip

De artikelen laten zien dat eerste overheid inderdaad een attenderend concept is met forse wervingskracht. Het concept is behulpzaam bij de zoektocht naar profiel, rol en positie van gemeenten in de samenleving en het openbaar bestuur. Het is daarmee ook behulpzaam bij het vinden van een antwoord op de vraag welke bestuurlijke schaal hierbij passend is. Daardoor is het geen onschuldig begrip, maar een forse interventie. Het concept reframet bestaande (diffuse) beleidstheorieën en (ambigue) beleidspraktijken. Zo spreken inmiddels ook Rijk en provincies over de eerste overheid. Dat was de uitdrukkelijke bedoeling getuige de krachtige formulering ‘kanteling van de staat’ van de commissie-Van Aartsen. Er lijkt een hechte ‘vertoogcoalitie’ te ontstaan tussen Rijk, VNG, gemeenten en andere betrokken partijen, waaronder ook adviseurs en wetenschappers. De vertoogcoalitie lijkt op drie centrale stellingen te berusten.

Ten eerste vormen *scale*, *scope* en kaderstelling de kernelementen van de verhaallijn. Boogers en Denters constateren, lijkt ons, terecht dat er een eind is gekomen aan de lange traditie van decentralisatieoperaties waaraan altijd een geur van uitvoeringsloket van het Rijk verbonden was. Met behulp van de argumenten die Tordoir ontleent aan de geografische logica is het wellicht mogelijk in het concept van de eerste overheid de perspectieven modernisering en politieke gemeenschap, die Denters en Boogers beschrijven, niet als uitersten te zien, maar als complementen. ‘Dansen tussen de schalen’ is dan een manier om als eerste overheid *scale* en *scope* te verbinden en daarmee recht te doen aan de verschillende logica’s van de burger. Bij de logica van de burger als klant/vrager van publieksdiensten past een ander type bestuurlijk vermogen, (ambtelijke) organisatie en schaalniveau dan bij de logica van de burger als initiatiefnemer, partner en belanghebbende bij maatschappelijke voorzieningen als winkelcentra, scholen, ziekenhuizen, culturele voorzieningen, uitgaanscentra en dergelijke. Bij de burger als klant/vrager is

burgernabijheid primair een kwestie van professionele dienstverlening conform uniforme standaarden, processen en systemen met gebruikmaking van alle beschikbare technologische hulpmiddelen. Uniformiteit is hier de sleutel voor kwaliteit, dienstbaarheid en betaalbaarheid. Bij de burger als initiatiefnemer, partner en belanghebbende krijgt burgernabijheid een geheel andere dimensie. Burgernabijheid en politieke gemeenschap vallen in het perspectief van netwerkgerichte optredens en acties c.q. verplaatsingspatronen (onder andere werken, winkelen, uitgaan, gebruikmaken van sociaal-culturele voorzieningen) vrijwel nooit samen met gemeentelijke (woon)grenzen, zelfs niet als we kijken naar het merendeel van de 100.000-plusgemeenten. Vanuit dit perspectief bezien komt het bij het vinden van een passende schaal voor de eerste overheid aan op het vinden van passende verbindingen tussen gebiedsruimte en netwerkruimte. Met name in de beleidstheorie van de gemeenten (VNG) lijkt het perspectief van het eersteoverheidsportaal (dienstverlener aan burgers en bedrijven) steeds meer geïntegreerd met het perspectief van de eerste overheid als politieke gemeenschap, gelet op de grote aandacht die er is gekomen voor eigen beleidsruimte en participatie van burgers. Maar ook in de beleidspraktijken van de centrale overheid is de doorwerking van de eerste overheid inmiddels goed merkbaar: decentralisatie van taken en budgetten naar gemeenten is een hoofdrichting in het overheidsbeleid. Hierbij is nog wel veel onduidelijkheid over hoeveel vrijheidsgraden gemeenten daadwerkelijk zullen hebben en hoeveel uniformiteit behouden moet blijven. Anders gezegd, het kernelement 'kaderstelling' in de verhaallijn blijft nog wat onderbelicht.

Ten tweede lijkt er een middenweg te ontstaan ten aanzien van de wijze van opschaling van het openbaar bestuur tussen de altijd weer opkomende wens tot landelijke uniforme herziening van de feitelijk zeer gefragmenteerde Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat en de meer vrijblijvende 'van onderop'-benadering. De auteurs laten zien dat zich hierbij meerdere oplossingen aandienen. Naast (welvaarts)economische, geografische en bestuurskundige argumenten zullen ook sociologische en politieke argumenten moeten worden benut om de passende schaal van de eerste overheid te bepalen. Tordoir laat scherp zien dat op het niveau van de *daily urban systems* keuzen moeten worden gemaakt voor een bepaalde bestuurlijke schaal. Deze kunnen in metropolitane regio's anders uitpakken dan in meer perifere regio's. De huidige bestuurlijke praktijk laat zien dat gerichte keuzen vaak worden vermeden. Gemeenten hebben alle vrijheid om aan regiovorming te doen vanuit hun eigen opvattingen en preferenties, die lang niet altijd corresponderen met eisen en inzichten ontleend aan de geografische logica. Het kabinet opteert daarentegen voor enige uniformiteit (afschaffen deelgemeenten, geen WGR+). Het heeft bovendien een sterke voorkeur voor de optie van 100.000-plusgemeenten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Tegelijkertijd accepteert het kabinet het feit dat een dergelijke uniformiteit niet kan worden afgedwongen. Het werkt in de praktijk mee aan een gevarieerd geheel van schaalniveaus (aparte bestuurlijke schaalniveaus voor arbeidsmarkt, jeugd, zorg en welzijn, en publieke gezondheidszorg, veiligheid en omgevingsrecht). Het Rijk stelt geen eisen aan de integraliteit van besluitvorming; het laat in het sociale domein de formele aard van de regio-overeen-

Cees Paardekooper, Marieke van Genugten & Henk Wesseling

komsten vergaand open. Het stelt wel eisen aan kwaliteit van de regiovorming per terrein, geeft *incentives* voor fusie en streeft naar coherentie in het sociale domein. De VNG kiest als verkondiger van de eerste overheid voor een vergelijkbare aanpak: stimuleren van regionalisering van onderop. Bewegingen als metropoolvorming en samenvoeging van de drie provincies spelen in het vertoog over decentralisaties nauwelijks een rol. *First things first*. Hoe dat verder gaat en of daar ook zo'n tang van 'incentives van boven' en 'overtuigen van onder' is, is een interessante vraag.

Ten derde en ondersteunend voor de eerste twee stellingen zal de kwaliteit van het decentrale bestuur doorslaggevend zijn voor succes. Oude Vrieling, Koper en Sterrenberg laten treffend zien dat welke schaalniveaus ook ontstaan, het uiteindelijk altijd aankomt op de handelingsbekwaamheid van de eerste overheid: politiek en ambtelijk. Het is daarom wenselijk dat discussies over dansen tussen de bestuurlijke schalen ook worden gevoed door ervaringen en inzichten betreffende leiderschapskwaliteiten, regisserend vermogen, manieren van netwerksturing, succesfactoren en benodigde competenties. Richten en inrichten van bestuurlijke schalen is noodzakelijk, maar zonder daadwerkelijk *verrichten* wordt het niet veel. Een professionele, competente eerste overheid is een *sine qua non*. Zo'n overheid beschikt over kwaliteit, resources, innovatief vermogen en kritische massa, is niet kwetsbaar en ook nog kostenefficiënt. Juist ook deze stelling vraagt aandacht voor kaderstelling in relatie tot *scale* en *scope*. En daarmee voor een proces dat we 'gedifferentieerde uniformering' zouden willen noemen.

Eerste overheid: kanteling van de natiestaat, of toch niet?

Met het concept eerste overheid lijkt een heuse historische *shift* te worden bewerkstelligd: de gemeenten zijn vastbesloten niet langer een lagere overheid te zijn, maar dé eerste overheid, een volwaardige eerste bestuurslaag. Met noties over burgerparticipatie, doe-democratie, regiegemeente, centrumgemeente, verlengd bestuur, metropoolvorming en samenwerking met private en publieke partijen proberen gemeenten het concept eerste overheid verder in te vullen. Daarmee radicaliseert het concept, onbedoeld en onbewust. Gemeenten willen rijksbeleid incorporeren in hun eigen opgaven, die ze met eigen beleidsruimte wensen te realiseren. Qua reikwijdte gaat het inmiddels over alle taakgebieden en beleidsterreinen. 'De eerste overheid, tenzij' lijkt een winnende formule te zijn. Het Rijk heeft inmiddels wat uit te leggen als het taken en budgetten niet overdraagt aan gemeenten. In deze formule is bestuurlijke schaal al dan niet in de vorm van 'dansen tussen de schalen' een strategische kernvariabele voor gemeenten, gelet op metropoolvorming, *valleys* en *greenports*. Alles overziend lijkt het erop dat het concept eerste overheid in de bestuurspraktijk steeds meer wordt opgerekt.

Hoe ingrijpend en verstrekkend concept en werkelijkheden van de eerste overheid ook zijn, een heuse kanteling van de staat, in de zin van staatkundige federalisering met specifieke jurisdicties voor gemeenten, lijkt niet aan de orde te zijn. Zo speelt een suggestie van de commissie-Bovens over het verruimen van het aan-

deel van de gemeentelijke belastingen in de bestuurlijke praktijk amper een rol. Toch lijkt ons niet uitgesloten dat het concept van de eerste overheid in de verschillende regio's de komende jaren een heuse staatkundige invulling krijgt. Interessante vraag bij deze historische *shift* is hoe de bijna verbeterde gerichtheid op een zo ingrijpende herziening van de bestuurlijke organisatie te verklaren is. Zeker als men in ogeschouw neemt dat bestuurlijke herzieningen in het verleden vaak weinig succesvol waren. Wij hebben drie veronderstellingen die deze verbetering begrijpelijk maken.

Ten eerste, sommige functies van de natiestaat verplaatsen zich de komende decennia verder naar Europa (c.q. andere transnationale instituties). Hierdoor zal de nationale staat steeds meer de rol van makelaar krijgen tussen supranationaal niveau en het niveau waar het beleid daadwerkelijk vorm krijgt (in stedelijke en landelijke regio's).

Ten tweede, (inter)regionale *daily urban systems* worden meer en meer beslissend voor innovatieve concurrentiekracht. Voor natiestaat en gemeenten ontstaat steeds meer druk hiertoe bestuurlijk goed functionerende territoriale eenheden in te richten. Daarmee worden het geen regio's met eigen jurisdicties, maar is er wel de druk op gemeenten en Rijk er iets van te maken.

Ten derde, in een *globaliserende* en individualiserende wereld is natiebeseft noch evenwicht tussen nationale plichten en rechten vanzelfsprekend. Heftige confrontaties tussen identiteiten alsmede verstoringen van het evenwicht tussen rechten en plichten vinden juist op lokaal en regionaal niveau plaats. Hierdoor ontstaat voor natiestaat en gemeenten veel druk om binding en disciplinerende 'dichtbij' te organiseren.

Advies

Deze veronderstellingen zijn in de vertoogcoalitie allesbehalve onomstreden. Er is een forse beweging om Nederland als *imaged community* (Benedict Anderson) opnieuw uit te vinden. Feit is evenwel dat regionale contexten belangrijk zijn om integratieprocessen te begrijpen en te bevorderen. Institutionele structuren, arbeidsmarkt en bevolkingssamenstelling variëren per regio c.q. grootstedelijk gebied en zorgen daarmee voor specifieke integratiekaders. Diversiteit en etnische mix kenmerken inmiddels de grote Europese en dus ook Nederlandse steden. Ons lijkt het verstandig als gemeenten en Rijk als vertoogcoalitie dit thema in hun verhaallijn een plek geven.

Het zou raadzaam zijn als het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) als 'moederdepartement' met de collega-departementen in de slag gaat over een meer georkestreerde rijkvisie op bestuurlijke schaalvraagstukken. Hoewel met de drie decentralisaties een zekere coherentie in regiovorming kansrijk lijkt te zijn, domineert de eigen logica van sectorale beleidsvoorstellen nog behoorlijk. Variatie lijkt ons goed, maar het zou een interessante opgave voor BZK zijn om als moederdepartement de programma's van de andere departementen te incorporeren in een samenhangende visie op inrichting en vormgeving van het openbaar bestuur. Ook het Rijk zou, in dialoog, meer expliciet op zoek moeten

Cees Paardekooper, Marieke van Genugten & Henk Wesseling

gaan naar passende verbindingen tussen netwerkruimte en noodzakelijke gebiedsruimte van collectieve actie. Daarbij is steeds de vraag relevant hoeveel centrale kaderstelling nodig is om balans te vinden tussen *scope* en *scale*. Gemeenten zouden een gezamenlijk krachtiger sturing op regiovorming moeten toelaten, gericht op het vinden van duurzame legitimatievormen en vormen van 'dichtbij'. Inmiddels zijn daarmee veel ervaringen opgedaan. Het Rijk zou variëteit en experiment kunnen bevorderen met *incentives* en dialoog (zie ook interview Buitendijk).

Het lijkt verstandig nu eerst de drie decentralisaties goed af te ronden en dan alsnog de vormgeving van *daily urban systems* als bestuurlijk perspectief op te pakken. Dit zouden provinciale fusies kunnen zijn, maar veel belangrijker lijkt de intensivering van samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld Almere en de Amsterdamse regio of tussen Rotterdam/Den Haag, Dordrecht en West-Brabant. In deze bestuurlijke ruimten ontstaat echte vernieuwing. Het Rijk kan dit als gezegd bevorderen door ruimtegevendende kaders en *incentives*.

Daarbij geldt als altijd: de binding met burgers (*scope*) is en blijft de eerste opdracht van de eerste overheid. De eerste overheid kan het niet (meer) alleen, maar heeft meer kans op binding dan alternatieven als *national community* en nationaal populisme. Deze zijn achterhaald, respectievelijk onaantrekkelijk. Vinden wij.

Literatuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Den Haag.