

## ARTIKELEN

### THEMA-ARTIKELEN

# De gemeente als eerste overheid in kruiend ijs

*Marieke van Genugten, Cees Paardekooper, Henk Wesseling & Mirjan Oude Vrielink*

‘Wij, burgemeesters, bieden het kabinet een “New Deal”’, zo luidt de kop van een opiniestuk in *de Volkskrant* van 18 september 2012. De burgemeesters van de vier grote steden roepen hierin het kabinet op om gemeenten als eerste overheid in positie te brengen. Zij doen deze oproep naar aanleiding van drie majeure decentralisatieoperaties op de terreinen zorg, jeugd en werk en inkomen. Gemeenten, zo stellen de burgemeesters, moeten de ruimte en het vertrouwen krijgen om creatieve oplossingen te bedenken teneinde meer rendement uit de publieke sector te halen. Om deze positie van eerste overheid waar te kunnen maken is het volgens hen van belang dat gemeenten de regie kunnen nemen, zonder daarbij gehinderd te worden door strakke voorwaarden, regels en protocollen over financiering, uitvoering en verantwoording vanuit het Rijk.

Het opiniestuk illustreert dat het concept ‘eerste overheid’ steeds meer richting geeft aan het handelen van gemeenten. Het concept is echter nog allesbehalve uitgewerkt en zeker niet probleemloos. In dit themanummer gaan we in op de spanningsvelden die het concept en de praktijk omgeven. Deze spanningsvelden ontstaan door tegengestelde eisen of logica’s die botsen of schuren en maken dat gemeenten zich ‘in kruiend ijs’ bevinden.

In de eerste bijdrage laten *Marcel Boogers* en *Bas Denters* zien dat er twee verschillende perspectieven bestaan op de ‘eerste overheid’. Zij wijzen op het gevaar dat door een vervlechting van deze perspectieven tegengestelde eisen worden gesteld aan goed lokaal bestuur, waardoor gemeenten hun positie als eerste overheid niet kunnen waarmaken. Dat niet alleen het concept, maar ook de praktijk van de eerste overheid met spanningsvelden is omgeven, wordt duidelijk in de tweede bijdrage. Het kabinet wil dat gemeenten in het lokaal sociaal domein de regie nemen om te zorgen voor een integrale aanpak van achterstandsproblematiek. Concreet bepleit het kabinet een aanpak volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur. *Mirjan Oude Vrielink*, *Helga Koper* en *Lydia Sterrenberg* beschrijven welk resultaat Enschede en Leeuwarden met deze aanpak hebben bereikt in twee experimenten. De auteurs laten zien hoe beide steden zijn omgegaan met de tegengestelde logica’s van netwerkbesturing en wat dit in de huidige beleidscontext van gemeenten als eerste overheid vraagt. Tot slot gaat *Pieter Tordoir* in de derde bijdrage van dit themanummer in op de relevantie van geografische logica bij discussies over de positie en schaal van gemeenten als eerste overheid. Ook hier wordt een spanningsveld gesignaleerd. Dit spanningsveld bestaat eruit dat een democratisch bestuur niet anders dan gebiedsgericht te organiseren is,

terwijl legitimering van beleidsbeslissingen in een netwerksamenleving niet aan een vaste schaal gebonden kan worden. Tordoir maakt duidelijk hoe *daily urban systems* funderend kunnen zijn voor de optimale schaal van bestuur en bespreekt de bestuurlijke consequenties hiervan.

Tussen de bijdragen door laten we drie prominente bestuurders vanuit hun positie in het openbaar bestuur aan het woord over de gemeente als eerste overheid. Gert-Jan Buitendijk geeft zijn kijk op de gemeente als eerste overheid vanuit het perspectief van het Rijk, Jantine Kriens representeert het gemeentelijk perspectief en Hugo Backx, tot slot, verwoordt zijn visie vanuit zijn positie in het verlengd lokaal bestuur.

In de slotbijdrage van dit themanummer schetsen we een overkoepelend beeld. We benoemen de rode draden, trekken conclusies en doen een aantal suggesties voor de verdere verdieping van het denken over 'de kanteling van de staat'. We hopen zo mede richting te geven aan het debat over ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de eerste overheid in het bijzonder.