

Decentralisatie centraal.

Een reconstructie van het decentralisatiebeleid van gemeenten in Groningen en Drenthe

Managementsamenvatting masterscriptie: Erik Huisman

Studie: Sociologie: Gezondheid, Zorg en Welzijn Rijksuniversiteit Groningen

Datum: november 2015

Inleiding en probleemstelling

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten in Nederland (voor een groter deel) verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet. Waar deze taken voorheen bij Rijksoverheid of provincies lagen zijn gemeenten nu verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering. Bij deze verschuiving van taken van Rijksoverheid naar gemeenten, ook wel decentralisaties genoemd, krijgen gemeenten de vrijheid om het beleid naar eigen inzicht in te richten en worden burgers zelf meer verantwoordelijk. De decentralisaties passen bij de transformatie van Nederland als verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij.

Landelijk gaat 87 procent van de gemeenten werken met sociale teams (Van Arum & Schoorl, 2015). Uit onderzoek van Huisman (2015) blijkt dat de helft van de gemeenten in Groningen en Drenthe de decentralisaties aangrijpt om te gaan werken met sociale teams, de andere helft van de gemeenten doet dit niet en blijft werken vanuit de bestaande structuren. Waarom kiest de ene gemeente wel voor een sociaal team en de andere gemeente niet? Wordt deze keuze expliciet gemaakt in de beleidsplannen van de gemeenten? In dit onderzoek wordt het decentralisatiebeleid van de gemeenten in Groningen en Drenthe aan de hand van een beleidstheorie gereconstrueerd (Leeuw, 1989). Op basis van de beschikbare beleidsdocumenten wordt expliciet gemaakt wat gemeenten willen bereiken en hoe ze dit willen doen. Dit moet antwoord geven op de volgende probleemstelling: Zijn beslissingen van de gemeenten bij het inrichten van het sociaal domein deugdelijk onderbouwd?

Om inzicht te krijgen in deze probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- Op welke beleidstheorie baseren gemeenten in Groningen en Drenthe zich bij het inrichten van het sociaal domein?
- Is deze beleidstheorie van voldoende kwaliteit?
- Verschilt de beleidstheorie van gemeenten met en zonder sociaal team?

Onderzoeksmethode

Om een beleidstheorie op te stellen is gebruik gemaakt van de policy-scientific methode van Leeuw (1989). Hierbij is met behulp van een analyse van beleidsdocumenten in kaart gebracht welke doelen gemeenten willen bereiken en via welke mechanismen ze dit willen doen. Een mechanisme is een, niet zichtbare en niet meetbare, stap die ervoor zorgt dat een ingezet middel (input) wordt omgezet in een gedragsverandering (output). In een goede beleidstheorie weet men hoe de middelen ingrijpen op de gedragsmechanismen, of heeft men op zijn minst verwachtingen hierover.



Tijdens de analyse van de beleidsdocumenten bleek echter dat er weinig over mechanismen werd gesproken en is er daarom voor gekozen om de beleidstheorie op te stellen aan de hand van middel-doel relaties ofwel finale veronderstellingen (Leeuw, 2003) in plaats van relaties tussen mechanisme en doel.

De beleidsdocumenten zijn geanalyseerd met behulp van coderingen waarbij tekstdelen die wijzen op een doel of een middel zijn gemarkeerd. Een code staat voor een tekstgedeelte waarin de onderzoeker een opinie, mening of doel of iets anders van belang ziet en kan ontstaan vanuit de data (inductief) of vanuit de theorie of kennis van de onderzoeker (deductief). Voor elke gemeente ontstaat zo een lijst met te bereiken doelen en bijbehorende middelen. Het doel van dit onderzoek is om tot één algemene beleidstheorie te komen waarin de coderingen van de individuele gemeenten samengevoegd worden. Zo ontstaat er een lijst met alle coderingen die gevonden zijn in de beleidsplannen. Sommige doelen en middelen worden maar bij één of een enkele gemeente genoemd. Deze worden achterwege gelaten. Coderingen die bij minder dan drie gemeenten voorkomen worden verwijderd. Bij drie coderingen is de codering breder aanwezig in de beleidsplannen en vormt het een significanter deel van de beleidstheorie.

De middelen en doelen worden vervolgens aan elkaar gekoppeld op basis van drie gradaties. De eerste gradatie is het reconstrueren van de verbanden die door de beleidsmakers zelf in de beleidsplannen worden genoemd. Deze gradatie is het sterkst omdat de beleidsmakers zelf noemen met welk middel ze welk doel willen bereiken. De tweede gradatie bestaat uit het koppelen van middelen en doelen die in dezelfde context worden genoemd. Na de eerste twee gradaties blijven er nog coderingen over die nog niet aan elkaar gelinkt zijn. De derde gradatie bestaat daarom uit het koppelen van middelen en doelen door *common sense*. Door het lezen van artikelen, beleidsplannen en gesprekken met mensen in het werkveld krijg je een beeld wat de gemeenten willen en hoe verschillende verbanden er uit zouden kunnen zien.

Resultaten

Met behulp van de coderingen uit de beleidsdocumenten is een beleidstheorie opgesteld waar vijf doelen naar voren komen. Gemeenten willen ten eerste voorkomen dat mensen zware zorg nodig hebben. Ten tweede willen ze dat mensen meer participeren in de samenleving. Ten derde willen ze efficiënter gaan werken. Ten vierde willen ze de samenredzaamheid verhogen. Ten slotte willen ze dat inwoners goed en veilig kunnen opgroeien en kunnen leven.

De beleidstheorie van gemeenten met een sociaal team en gemeenten zonder een sociaal team verschilt nauwelijks. Beide beleidstheorieën zijn nagenoeg gelijk. Een verschil in beleidstheorie is dus niet de reden dat de ene gemeente wel voor een sociaal team kiest en de andere niet. Beide willen integraal werken, maar denken dit op een verschillende manier te bereiken.

Op de kwaliteit van de beleidstheorie van de gemeenten in Groningen en Drenthe is wel wat aan te merken. Enerzijds omdat vaak niet duidelijk wordt vermeld wat gemeenten willen bereiken en hoe ze dit willen gaan doen. Te vaak blijft het onduidelijke terminologie als ‘we gaan het aanpakken’ en worden middelen en doelen niet duidelijk beschreven. Anderzijds omdat bij de toetsing van de beleidstheorie aan de wetenschappelijke literatuur blijkt dat twee van de vier onderzochte verbanden tussen middelen en doelen niet aangetoond worden.



In de literatuur is terug te vinden dat zowel het verhogen van de zelfredzaamheid als preventie leidt tot minder zware zorg. Er is echter geen bewijs dat de ondersteuning van mantelzorgers leidt tot meer samenredzaamheid in de maatschappij en dat integraal werken de efficiëntie verhoogt.

Conclusie

Zijn de beslissingen van de gemeenten bij het inrichten van het sociaal domein deugdelijk onderbouwd? Uit de beleidsplannen is geen verschil in beleidskeuze gesignaleerd tussen gemeenten met en gemeenten zonder een sociaal team. Ook zijn in de beleidsplannen de te behalen doelen en de daarvoor in te zetten middelen weinig expliciet beschreven en niet altijd wetenschappelijk onderbouwd. Er kan dan ook niet worden gesteld dat de beslissingen van gemeenten bij het inrichten van het sociaal domein deugdelijk zijn onderbouwd. De aanbeveling die hieruit volgt, is dat gemeenten er goed aan doen om in hun beleidsplannen duidelijker te beschrijven wat ze willen bereiken, hoe ze dit gaan doen en dit tevens meer baseren op wetenschappelijke literatuur.

Literatuur:

- Arum, S. van, & Schoorl, V. (2015). *Sociale wijkteams in vogelvlucht, state of the art 2014*. Utrecht: Movisie.
- Huisman, Erik (2015). *Inrichting van het sociaal domein in Groningen en Drenthe. Een nieuwe start of werken vanuit bestaande structuren*. Haren: ZorgpleinNoord.
- Leeuw, F.L. (1989). *Beleidstheorieën: veronderstellingen achter beleid*. In: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer(2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Leeuw, F.L. (2003). *Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved*. In: *American Journal of Evaluation*. Vol. 24, No. 1, 2003, pp. 5–20 ISSN: 1098-2140.

