

Citeerwijze van dit artikel:

Fred Fleurke, 'Een vleugje meer bestuurskunde', *bso* 2013, april-juni, DOI:
10.5553/Beleidsonderzoek.000020

DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000020

Een vleugje meer bestuurskunde

Fred Fleurke

De komende en deels al in gang gezette decentralisatieoperaties op het terrein van welzijn, zorg, sociale zekerheid en arbeidsmarkt leveren in principe een hoop werk op voor beleidsonderzoekers. Het gaat daarbij niet meer om enkele grote opdrachtgevers op centraal niveau waarmee snel de jaaromzet kan worden gehaald, maar om een groot aantal kleinere, gevarieerde onderzoeken, waarmee informatie wordt vergaard over allerlei verschillende aspecten van beleidsvoering onder specifieke omstandigheden. De vraag is of het hier gaat om een nieuw type beleidsonderzoek, of dat het alleen maar gaat om oude wijn in nieuwe zakken.

De beleidswetenschap is ontwikkeld als wetenschappelijk bijproduct van de verzorgingsstaat, die vanaf de jaren vijftig, zestig van de vorige eeuw in de westerse wereld een hoge vlucht nam. Om de omstandigheden van burgers te verbeteren werd op nationaal niveau een groot aantal aspecten van het leven gedomesticeerd en in wetgeving en overheidsprogramma's ondergebracht. Het begrip beleid was daarbij het toverwoord. De beleidswetenschap ontwikkelde methoden van beleidsontwikkeling en beleidsvorming, ze ontwikkelde kennis over de werking van beleidsinstrumenten, richtte zich op de beoordeling van het gevoerde beleid (beleidsevaluatie), en ze onderzocht de condities voor het implementeren van beleid (strategie, timing). Ook nadat de nationale verzorgingsstaat zijn hoogtepunt had bereikt en het neo-liberalistische gedachtegoed postvatte, deden de beleidswetenschappers wat van hen verwacht werd: kennis leveren op het terrein van beleidontwikkeling, beleidsimplementatie en beleidsevaluatie.

Nu het snijden in de overheid aanhoudt en decentralisatie van taken zich doorzet, ook op het sociale domein, lijkt de positie van de beleidswetenschapper ten opzichte van de samenleving enigszins discutabel te worden. Voorziet het recht toe recht aan beleidsonderzoek nog wel in een behoefte, wanneer het beleid in gedecentraliseerde stelsels moet worden ontwikkeld en uitgevoerd? Komen daarbij niet heel andere vraagstukken aan de orde, waarmee de klassieke

beleidsonderzoeker maar moeilijk uit de voeten kan? Daar zijn wel enkele argumenten voor te geven, en om dit te adstrueren beschrijf ik drie van zulke decentrale vraagstukken.

Een eerste soort van vraagstukken die zich als gevolg van de komende decentralisaties in het sociale domein zal voordoen, betreft de lokalisering van de beleidsvoering. De gemeente als uitvoerder van rijkstaken verandert in de gemeente als beleidsvoerder. Dat behelst verscheidene rollen. In de eerste plaats de gemeente als opdrachtgever voor de instellingen die daadwerkelijk de zorg zullen verlenen. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van contracten, normering van subsidies en systemen van monitoring, prestatiemeting en dergelijke. In de tweede plaats de gemeente als bekostiger. In die rol dient de gemeente een duidelijk beeld te hebben van de behoefte aan zorg en bij ontstentenis daarvan onderzoek te verrichten. De gemeente hoeft daarbij de gepercipieerde behoefte niet klakkeloos te vertalen in een boodschappenlijst die zij bij de instellingen indient, maar kan daar eigen doelstellingen met betrekking tot preventie, participatie van cliënten, en tot reductie van de behoefte aan zorg c.a. doorheen weven. Ten derde de gemeente als partner van andere beleidsvoerders. In die hoedanigheid is de gemeente medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van een professioneel lokaal of regionaal netwerk voor zorg en voor een geschoolde praktijk daarin.

In de tweede plaats is er behoefte aan meer kennis over mogelijkheden van integrale beleidsvoering op lokaal niveau. In de beleidstheorie wordt aan lagere overheden meer integrerend vermogen toegekend dan aan de centrale overheid. Deze gedachte komt voort uit het feit dat op rijksniveau sprake is van afzonderlijke departementen, geïnstitutionaliseerde sectorale belangen en relatief sterke integratiemechanismen op politiek-bestuurlijk niveau. De lagere overheid zou door de aanwezigheid van collegiaal bestuur en een minder sterk doorgevoerde organisatorische differentiatie gemakkelijker integraal beleid kunnen voeren. Het betreft een argumentatie die tegenwoordig zowel bij de ontvangers van het beleid (de gemeenten) als de gevers ervan (de departementen) populair is. Of het waar is, moet nog worden bewezen. In ieder geval moet worden onderzocht welke terreinen zich aandienen voor integratie en afstemming, en hoe dat vervolgens in het vat moet worden gegoten.

Een derde type vragen die bij de komende decentralisaties in het sociale domein opdoemen, betreft de werking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De minister van Binnenlandse Zaken streeft naar vergroting van de bestuurskracht op lokaal niveau. Hij streeft niet alleen naar bestuurlijke fusies die leiden tot gemeenten van ten minste 100.000 inwoners, maar ook naar gemeentelijke samenwerkingsverbanden als de bevolkingsdichtheid of de geografische context daar om vraagt (lees: als het hem niet lukt overal tot 100.000 plus gemeenten te komen). Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn echter zwak geëquipeerd voor integrale beleidsvoering. Dat heeft te maken met de wijze waarop zij zijn geconstitueerd. In de eerste plaats zijn de samenwerkingsverbanden geen instanties die algemeen bestuur voeren, maar instanties wier domein is opgebouwd uit afzonderlijke taken waarvan de gemeenten zijn overeengekomen deze in een samenwerkingsregeling onder te brengen. Voor elke afzonderlijke taak wordt

een orgaan in het leven geroepen in de figuur van een bestuurscommissie of overlegorgaan van de betrokken portefeuillehouders. In de tweede plaats geldt dat samenwerkingsregelingen over het algemeen weinig of geen zelfstandige bevoegdheden overdragen aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Bevoegdheden tot het vaststellen van plannen, het geven van aanwijzingen of de verdeling van financiële middelen afkomstig uit het Gemeentefonds worden zelden of nooit toegekend aan samenwerkingsverbanden. Hoe dit ook zij, er zal veel kennis moeten worden verzameld over de vraag op welke wijze samenwerkingsverbanden toch kunnen functioneren als dragers van integrale beleidsvoering, zonder de leer van de zelfstandigheid van gemeenten aan te tasten.

Conclusie: staat een nieuw generatie beleidsonderzoeker in de startblokken om dit type vraagstukken aan te pakken? Een beleidsonderzoeker die meer in zijn mars heeft dan beleid in zijn verschillende aspecten te analyseren en te beoordelen, hoe belangrijk dit ook is en zal blijven? Een beleidsonderzoeker die bekend is met en ervaring heeft in het toepassen van meer *grounded* onderzoeksmethoden als *action research* en veld- en gedachte-experimenten? Die meer ondersteunend interveniërend is dan dwingend concluderend? Een beleidsonderzoeker die meer oog heeft voor detail en specifieke omstandigheden en condities, minder gauw grijpt naar grote enquêtes, en veel meer oog heeft voor institutionele vormgevingskwesties? Kortom, is de nieuwe beleidswetenschapper met een vleugje meer bestuurskunde (wat mij betreft, gerust wat meer dan een vleugje) in aantocht?

© Boom Lemma uitgevers