



Werken beleidsplannen door in de praktijk?

De doorwerking van het beleid omtrent hulp bij het huishouden
bij de afdeling WMO van de gemeente Hengelo

Onderzoek ter afsluiting van de bacheloropleiding Bestuurskunde
In opdracht van de gemeente Hengelo

Auteur: Rosanna Stokes
Studentnummer: 0087149
Instelling: Universiteit Twente
Interne Begeleiders: dr. P.J. Klok en dr. M.M.R. Ossewaarde
Externe Begeleider: dhr. G.H. Overbeek
Datum: 26 april 2009

Voorwoord

Voor u ligt het eindverslag van mijn bacheloropdracht, ter afsluiting van mijn bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Het onderzoek dat beschreven staat in dit verslag is uitgevoerd in de periode november 2008 tot februari 2009 bij de afdeling WMO van de gemeente Hengelo.

Tijdens het uitvoeren hebben veel mensen mij op diverse manieren ondersteund, waarvoor ik iedereen bij deze wil bedanken. Mijn speciale dank gaat uit naar mijn externe begeleider, Gerrit Overbeek, die me de mogelijkheid heeft geboden om een kijkje in de keuken van zijn afdeling te nemen, naar mijn interne begeleider, dr. Klok, die gedurende dit onderzoek mij geholpen heeft om de juiste keuzes te maken en naar dr. Ossewaarde die als tweede interne begeleider helder heeft gemaakt wat al goed was en wat nog enige verbetering nodig had.

Mijn opdracht was niet geslaagd als de consultants mij niet de mogelijkheid hadden geboden om hen te overvallen met allerlei vragen. Als laatste wil ik de overige medewerkers van de afdeling WMO bedanken voor hun gezelligheid.

Gedurende dit onderzoek heb ik veel geleerd. Zowel over mezelf als over de werking van het gemeentelijk apparaat. Ik kijk terug op een zeer succesvolle stage!

Enschede, april 2009

Rosanna Stokes

Management Samenvatting

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is ingevoerd op 1 januari 2007. Deze wet heeft als doel om burgers langer zelfstandig (waar nodig met hulp) kunnen laten participeren binnen de samenleving. Dit gebeurt onder andere door het toekennen van individuele voorzieningen, waaronder de hulp bij het huishouden waarover dit onderzoek zal gaan.

Vanuit de afdeling WMO van de gemeente Hengelo is de vraag gekomen om te onderzoeken of er een discrepantie waar genomen kan worden tussen het opgestelde beleid en de uitvoering door de consultants. Het doel is om te kijken of het beleid juist wordt uitgevoerd en wat de eventuele verbeterpunten zijn.

De onderzoeksvraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd: *“In hoeverre wordt het opgestelde beleid m.b.t. de hulp bij het huishouden daadwerkelijk uitgevoerd door de uitvoerders en hoe zou hierin een verbetering mogelijk zijn?”*.

De basis voor het praktijk onderzoek bestaat uit een aantal theorieën. Zij zullen ook de eventuele discrepantie die wordt gevonden, kunnen verklaren. Het betreft hier de theorieën van Lipsky met betrekking tot de street-level bureaucrat, Van der Krogt over de factoren die van invloed zijn op de beleidsuitvoering en Maarse die kijkt naar de mate van het succes van het beleid door middel van een top-down en bottom-up benadering.

De theorie van Lipsky beschrijft de uitvoerende ambtenaren (in dit onderzoek de consultants) binnen een bureaucratische en hiërarchische organisatie. Allerlei zaken kunnen ervoor zorgen dat de ambtenaar zal afwijken van het beleid, zoals een chronische ontoereikendheid van middelen, conflicterende doelen van de organisatie en een grote vraag naar diensten die aangeboden worden.

Van der Krogt beschrijft ook een aantal factoren die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het beleid. Belangrijke factoren zijn bijvoorbeeld de aanwezigheid van een beleidsinstructie, een aantal persoonlijke kenmerken van de uitvoerend ambtenaar en factoren die samenhangen met de productiewijze.

Maarse beschrijft het bepalen van het succes of falen van beleid door de ogen van zowel de beleidsbepalers, als de beleidsuitvoerders. Dit wordt ook wel een top-down of bottom-up benadering genoemd.

Door middel van een onderzoek bij de toetsers van de afdeling WMO is bepaald of er in praktijk van het beleid wordt afgeweken. De toetsers hebben twee weken lang bijgehouden of er van het beleid werd afgeweken door de consultants.

Daarnaast zijn er ook interviews gehouden met een aantal consultants. Hierin werd hen gevraagd naar problemen die zij ondervinden met het beleid. Ook werd gevraagd naar de mogelijkheden om af te wijken van het beleid, en of dit ook voorkwam.

Zowel uit het onderzoek bij de toetsers als de interviews blijkt dat er niet afgeweken wordt van het beleid. Er is dus geen sprake van discrepantie. Dit werd ook verklaard door de wetenschappelijke theorieën.

Hoewel het beleid met betrekking tot hulp bij het huishouden dus daadwerkelijk wordt uitgevoerd, zijn er wel een aantal eventuele verbeterpunten en aanbevelingen naar voren gekomen. Deze staan hieronder genoemd:

- Nieuw beleid of wijzigingen binnen bestaand beleid bespreken in het consulentenoverleg.
- Bij nieuw beleid dient een instructiedocument te worden opgesteld.
- Bij een flinke stijging van het aantal hardheidsaanvragen dient een onderzoek gedaan te worden naar eventuele aanpassingen binnen het beleid.
- De doelen van de organisatie dienen duidelijker te worden voor de consulent.
- De werkdruk dient goed in de gaten gehouden te worden.
- Het beleid moet eens per jaar besproken worden in een vergadering met alle consulenten.
- Er dient een trainingsdag te komen om te kijken waar verschillen tussen consulenten liggen op het gebied van de indicaties voor hulp bij het huishouden.

Daarnaast is het belangrijk om te realiseren dat het uitvoeren van beleid al heel goed gaat. Het is belangrijk om op deze manier door te gaan.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Management Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding Onderzoek	6
Hoofdstuk 2: Onderzoek	8
2.1 Onderzoeksvraag	8
2.2 Deelvragen	8
2.3 Opzet van het onderzoek	8
2.4 Conceptionaliseren van de termen	9
Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader	11
3.1 De street-level bureaucrat	11
3.2 Factoren van invloed op beleidsuitvoering	13
3.3 Top-down en bottom-up benadering	14
3.4 Samenhang theorieën	15
3.5 Operationalisering	15
Hoofdstuk 4: Onderzoeksomgeving	19
4.1 De Gemeente Hengelo	19
4.2 De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)	19
4.3 De afdeling WMO	20
4.3.1 Het zorgloket	21
4.3.2 De consultants	21
4.3.3 De Wmo medewerkers	22
4.3.4 De toetsers	22
4.3.5 Overige medewerkers	22
Hoofdstuk 5: Beleid hulp bij het huishouden	23
5.1 Hulp bij het huishouden	23
5.2 Taken consultant m.b.t. beleid hulp bij het huishouden	25
5.3 Verschillen tussen beleid	26
5.4 Beantwoording deelvraag 1	26
Hoofdstuk 6: Meten van discrepantie	27
6.1 Controle door toetsers	27
6.2 Discrepantie naar mening van de consultants	27
6.3 Aantallen aanvragen hulp bij het huishouden	30
6.4 Verschillen tussen beleid	30
6.5 Beantwoording deelvraag 2	31
Hoofdstuk 7: Verklaringen voor discrepantie	33
7.1 Vanuit literatuur	33
7.1.1 De street-level bureaucrat	33
7.1.2 Factoren van invloed op beleidsuitvoering	36
7.1.3 Top-down en Bottom-up benadering	38
7.2 Beantwoording deelvraag 3	39
Hoofdstuk 8: Verbeterpunten voor de afdeling WMO	40
8.1 Verbeterpunten	40
8.2 Beantwoording deelvraag 4	41
Hoofdstuk 9: Conclusie	43
9.1 Beantwoording onderzoeksvraag	43
9.2 Overige aanbeveling	44
9.3 Beperkingen van het onderzoek	44
Literatuurlijst	45
Bijlage 1: Aantal uren HH	47
Bijlage 2: Interviewvragen consultants	48
Bijlage 3: Trainingsdag consultants	50

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit verslag staat het onderzoek beschreven dat ik heb uitgevoerd voor mijn bacheloropdracht. Met dit onderzoek zal ik mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente afronden. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling WMO van de gemeente Hengelo.

Het onderzoek dat ik heb uitgevoerd op deze afdeling had als doel om te kijken of de beleidsplannen die zijn gemaakt voor de afdeling WMO, ook daadwerkelijk uitgevoerd worden door de afdeling WMO.

1.1 Aanleiding Onderzoek

Op 1 januari 2007 is de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) ingevoerd. Het doel van deze wet is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en kunnen meedoen in de samenleving, onder begeleiding van vrienden, familie of bekenden. Als dat niet kan, vindt er ondersteuning plaats vanuit de gemeente. De Wmo regelt ook de hulp bij het huishouden en zorgt voor goede informatie over de hulp die mensen kunnen krijgen (VWS, 2008).

Elke gemeente zal bij het opstellen van het beleid van de Wmo eigen accenten leggen. Wel moeten de gemeenten elke vier jaar hun beleid opstellen aan de hand van negen prestatievelden, welke later behandeld zullen worden. De gemeente maakt de plannen voor maatschappelijke ondersteuning niet alleen. Dat doet de gemeente samen met de inwoners. Het doel van deze samenwerking is het opstellen van een samenhangend lokaal beleid op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning, waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid heeft om alle burgers te laten meedoen in de samenleving. (VWS, 2008).

De beleidsafdeling van de gemeente Hengelo stelt in principe de beleidsplannen op, welke de afdeling WMO uitvoert. Doordat de beleidsafdeling en de afdeling WMO in een verschillend gebouw zijn ondergebracht, lijkt er weinig controle te zijn op de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. De beleidsmedewerkers kunnen wel een nieuwe nota schrijven, maar als daar vervolgens weinig mee gedaan wordt is dat natuurlijk niet erg effectief. De gemeente Hengelo is dan ook benieuwd naar de daadwerkelijke doorwerking van beleidsplannen in de praktijk, en de vraag of ervaringen van de uitvoerders meegenomen moeten worden in het opstellen van nieuw beleid.

Mijn taak in dit bacheloronderzoek was om te kijken hoe het opgestelde beleid wordt uitgevoerd. Worden de beleidsplannen netjes uitgevoerd of doen de uitvoerders alles op de manier die zij zelf het beste achten?

Aangezien er heel veel beleid is met betrekking tot de uitvoering van de Wmo heb ik me gericht op een individuele voorziening voor de Wmo, de hulp bij het huishouden. Hiervoor is er beleid van bovenaf geformuleerd (vanuit de beleidsafdeling), maar de afdeling stelt ook zelf beleid op. Zijn er verschillen aan te merken tussen beleid dat zelf gemaakt wordt en beleid dat opgedragen wordt?

De uiteindelijke probleemstelling werd als volgt geformuleerd:

De gemeente Hengelo wil duidelijk krijgen of het opgestelde beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd door de afdeling WMO. Wat zijn hierin de eventuele problemen en knelpunten en wat zijn de eventuele verbeterpunten?

Het doel van dit onderzoek is om een helder beeld te krijgen van de manier waarop de afdeling WMO het opgestelde beleid uitvoert en of het wel uitgevoerd wordt. Door dit te onderzoeken kunnen er aanbevelingen gedaan worden om te zorgen dat het opgestelde beleid beter bij de praktijk past en dus beter uitgevoerd kan worden en of de afdeling WMO op een andere manier in het beleidsproces betrokken moet worden.

Hoofdstuk 2: Onderzoek

Om het onderzoek te kunnen uitvoeren is het van belang om een onderzoeksvraag te formuleren. Deze staat beschreven in dit hoofdstuk, samen met de deelvragen die nodig zijn om de onderzoeksvraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden. Daarnaast staat de opzet van het onderzoek beschreven en zullen een aantal termen die door het verslag gebruikt worden geconceptualiseerd worden zodat hier geen onduidelijkheid over kan ontstaan.

2.1 Onderzoeksvraag

Aan de hand van de opdrachtformulering door de gemeente Hengelo en enige literatuurverkenning is er een onderzoeksvraag opgesteld voor dit onderzoek. Deze vraag zal uiteindelijk in de conclusie beantwoordt worden en is de leidraad binnen dit onderzoek.

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek is de volgende:

“In hoeverre wordt het opgestelde beleid m.b.t. de hulp bij het huishouden daadwerkelijk uitgevoerd door de uitvoerders en hoe zou hierin een verbetering mogelijk zijn?”

2.2 Deelvragen

De deelvragen helpen mij om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Deze deelvragen zijn opgesteld aan de hand van de gebruikte literatuur en zullen in dit verslag allemaal beantwoord worden.

De deelvragen in dit onderzoek zijn:

1. Wat is het beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden en hoe zou de consulent volgens het beleid te werk moeten gaan?
2. Wordt het beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden op de juiste manier uitgevoerd door de consulenten en is hierin een verschil waar te nemen tussen opgedragen en zelf opgesteld beleid?
3. Hoe zou een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering te verklaren zijn?
4. Welke mogelijke verbeterpunten zijn er op het gebied van het uitvoeren van het beleid?

2.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek dat ik heb gedaan is opgebouwd uit een aantal delen.

Allereerst heb ik aan de hand van de literatuur (zie volgend hoofdstuk) een theoretisch kader gemaakt. Door middel van de gebruikte literatuur hoop ik verklaringen te kunnen geven voor een eventuele discrepantie binnen het beleid over de hulp bij het huishouden. Met de hulp van het theoretisch kader zal ik uiteindelijk deelvraag 3 kunnen beantwoorden, daarnaast zal het me helpen met bijvoorbeeld het opstellen van de vragenlijst.

Daarna heb ik een aantal beleidsdocumenten gelezen om te weten te komen wat nou de taken en activiteiten van de uitvoerders van de afdeling WMO van de gemeente Hengelo zijn. Aangezien er ontzettend veel beleid is op het gebied van de Wmo heb ik in overleg besloten me te richten op de hulp bij het huishouden binnen de Wmo. Dit omdat de hulp bij het huishouden nieuw is binnen de afdeling en er daar zowel beleid van boven- als

van onderaf voor geformuleerd is. Dit zal uiteindelijk resulteren in de beantwoording van deelvraag 1.

Doordat het advies van de consultant altijd getoetst wordt door de toetsers was dat de volgende stap in het onderzoek. De toetsers hebben van 8 t/m 19 december voor mij bijgehouden of er beleidsmatig zaken niet klopten in de indicaties van de consultant.

De laatste stap was het interviewen van de consultants. Aangezien het natuurlijk kan dat er in die twee weken geen afwijkingen gevonden werden, moest er op een andere manier nog onderzocht worden of er wel of geen afwijkingen tussen beleid en uitvoering zijn. Ik heb met zeven consultants een interview gehouden. Bij de opstelling van de vragenlijst heb ik veel vragen opgesteld vanuit de theorie, maar ook vanuit de praktijk die ik meegekregen heb in de weken die ik al bij de afdeling WMO had doorgebracht. De vragenlijst bestond uitsluitend uit open vragen die de geïnterviewde de mogelijkheid gaf om alle antwoorden met eventuele voorbeelden te illustreren. Daarnaast kwamen er hierdoor ook zaken aan het licht waar ik nog niet aan had gedacht. De vragenlijst is opgenomen in de bijlage van dit verslag. De interviews en het onderzoek door de toetsers zullen helpen bij het beantwoorden van de tweede deelvraag.

2.4 Conceptualiseren van de termen

Een aantal termen worden door het hele onderzoeksverslag gebruikt. Om verwarring te voorkomen staan de belangrijkste begrippen hieronder uitgewerkt.

De term *beleid* kent vele uitwerkingen. Een daarvan is die van Bressers en Hoogerwerf (1995; 19). Zij omschrijven het als “*een streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen*”. Dit is ook de definitie van beleid die we zullen gebruiken door het onderzoeksverslag heen.

Bij de afdeling WMO zou je kunnen zeggen dat het bereiken van bepaalde doeleinden is dat iedereen kan meedoen binnen de maatschappij. Hier zijn natuurlijk bepaalde middelen voor, zoals geld en informatie. Om deze doelen te kunnen bereiken is beschikbare tijd een beperkende factor. Door de tijd en de middelen te combineren moeten de doelen bereikt worden.

Discretionaire ruimte (ook wel beleidsvrijheid of discretionaire bevoegdheid genoemd) impliceert dat uitvoerders een zekere mate van speelruimte hebben en daarmee ook een keuze uit bepaalde handelingsalternatieven hebben (Bekkers; 2007; 239). Deze speelruimte bevindt zich binnen de bestaande regels van het beleid. We vinden deze mate van vrijheid voornamelijk bij de uitvoerders van het beleid, de zogenaamde *street-level bureaucrats*. Een term waarop ik in hoofdstuk 3 zal terugkomen.

In het geval van de afdeling WMO zou een beperkte mate van discretionaire ruimte ervoor kunnen zorgen dat bepaalde uitzonderingsgevallen makkelijker en sneller behandeld kunnen worden.

Onder *discrepantie* versta ik het verschil tussen het beleid en de uitvoering. Dit verschil kan uiteindelijk verklaard worden met behulp van de wetenschappelijke theorieën (hoofdstuk 3) uit het theoretische kader. Discrepantie kan ontstaan wanneer de beleidsuitvoerders afwijken van de opgestelde regels en doen wat zij denken dat goed is.

De *hulp bij het huishouden* is een gedeelte binnen de individuele voorzieningen van de Wmo.

De term *uitvoerders* slaat op de personen die binnen de afdeling WMO het beleid uitvoeren en daarmee direct in contact staan met cliënten. In het geval van dit onderzoek zijn het de consultants die beoordelen of cliënten wel of niet hulp bij het huishouden krijgen.

Om de hoofdvraag uiteindelijk te kunnen beantwoorden zijn de termen discretionaire ruimte en discrepantie het belangrijkste. We zullen deze dan ook meetbaar moeten maken. Op deze manier kunnen we eenvoudig bepalen of er wel of geen discrepantie of discretionaire ruimte is, wat het beantwoorden van de onderzoeksvraag weer gemakkelijker maakt. Wat wel belangrijk is te vermelden is dat discretionaire ruimte plaatsvindt binnen de gestelde regels en discrepantie echter betekent dat er een afwijking is in wat de uitvoerders doen en wat er in het beleid genoemd staat.

Hoofdstuk 3: Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk worden een drietal theorieën beschreven die een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering kunnen verklaren. De wetenschappelijke theorieën bieden elk een andere invalshoek op de discrepantie tussen beleid en uitvoering en bieden ook andere oplossingen voor het probleem. De vragenlijst die is opgesteld voor het uitvoeren van het onderzoek zal aan het einde van dit hoofdstuk geoperationaliseerd worden. Op deze manier wordt het duidelijk hoe de discrepantie gemeten zou kunnen worden, en hoe een eventuele discrepantie verklaard zou kunnen worden.

Bij de uitvoering van beleid draait het om procedures die gevolgd dienen te worden en om de inhoudelijke criteria waaraan een bepaalde beslissing dient te voldoen. In hoofdstuk 4 zullen met name de procedures van het beleid worden beschreven, hoofdstuk 5 gaat juist over de inhoudelijke criteria.

3.1 De street-level bureaucrat

Een van de wetenschappelijke theorieën die inzicht geven in het werk van de uitvoerders binnen een overheidsorganisatie is de theorie van Lipsky over de *street-level bureaucrat*. Deze theorie staat beschreven in zijn boek; *Street-level Bureaucracy; Dilemmas of the individual in public services*. Lipsky (1980) richt zich op de zogenaamde '*street-level bureaucracies*'; organisaties die werk en diensten voor de overheid verrichten en die een hiërarchische en bureaucratische structuur kennen. Hij richt zich in deze organisaties op de *street-level bureaucrats* (SLB) die in direct contact staan met de burger en de eerste vorm van contact zijn met de cliënt, die gebruik wil maken van de diensten van de overheid. De SLB heeft een grote mate van discretionaire ruimte en neemt beslissingen over andere mensen (Lipsky; 1980; 3).

De toepasbaarheid van deze theorie hangt af van het feit of er bij de afdeling WMO überhaupt SLB's te herkennen zijn. Dit lijkt ook het geval te zijn. De uitvoerders die bij de afdeling WMO direct met de cliënten werken zijn de mensen van het zorgloket en de consulenten die beoordelen of de cliënten in aanmerking komen voor de aangevraagde voorzieningen. Aangezien de mensen bij het zorgloket de cliënten doorsturen naar de consulenten, kunnen we de consulenten aanwijzen als de echte *street-level bureaucrats*. Zij voeren immers het beleid uit van de Wmo en bepalen of een aanvraag wordt toegewezen of niet. Daarnaast kunnen we de gemeente Hengelo typeren als een organisatie met een hiërarchische en bureaucratische structuur waarbinnen de consulenten hun werk moeten uitvoeren.

Lipsky (1980; 27-28) beschrijft een vijftal aspecten waarmee de SLB tijdens zijn werk te maken heeft en waarom de SLB zijn werk afwijkend van het beleid zou kunnen uitvoeren. Deze aspecten hebben gevolgen voor het gedrag van de consulenten en verklaren ook waarom beleid niet altijd in de werkzaamheden terug te vinden is. Deze aspecten zijn:

1. *De middelen zijn chronisch ontoereikend waardoor de street-level bureaucrat niet aan zijn gestelde taken kan voldoen.*
Verklaringen voor bovenstaande kunnen gevonden worden in de sfeer van bijvoorbeeld tijdsdruk, veel administratief werk (weinig tijd voor cliënten), onvoldoende en ontoereikende informatie en stress (Lipsky; 1980; 29-33).

2. *De vraag naar diensten wordt groter naarmate het aanbod groter wordt.*
Je zou hier kunnen zeggen dat er sprake is van een vicieuze cirkel voor de *street-level bureaucrat*. Wanneer de vraag naar diensten groter wordt, zullen er meer middelen vrijgemaakt moeten worden. In theorie zou het aanbod dan aan de vraag kunnen voldoen. De toename van het aanbod zal echter als gevolg hebben dat de vraag naar diensten weer toeneemt, er is dan wederom een tekort aan diensten (Lipsky; 1980; 33). Een van de factoren die te maken heeft met de vraag naar diensten is de kwantiteit. De verwachtingen voor bepaalde publieke diensten zijn de laatste jaren erg toegenomen, er wordt meer en meer verwacht dat er aan alle eisen van de cliënten voldaan kan worden (Lipsky; 1980; 34).
3. *De doelen en verwachtingen van de instelling waarvoor de SLB werkt zijn ambigu, conflicterend en vaag.*
De conflicterende, vage en ambigue doelen vertalen zich naar de werkzaamheden van de *street-level bureaucrat* (Lipsky; 1980; 40). Conflicten kunnen ontstaan ook als de rol van de *street-level bureaucrat* binnen de organisatie niet duidelijk is. Oorzaken hiervoor zijn; de primaire werkzaamheden van de SLB zijn onduidelijk, de mate waarin het werk gewaardeerd wordt door collega's van de SLB en de mate waarin de cliënten worden betrokken in het bureaucratische proces van de SLB (Lipsky; 1980; 45-48).
4. *De prestaties ten aanzien van de gestelde doelen zijn moeilijk, zo niet onmogelijk om te meten.*
De precieze prestaties en de resultaten die de *street-level bureaucrat* levert zijn moeilijk om te meten. Dit komt doordat er geen eenduidige en objectieve maatstaven bestaan waartegen de werkzaamheden afgezet kunnen worden. Er wordt bij *street-level bureaucracies* immers niet direct een product geproduceerd. Er zijn ook heel erg veel variabelen die niet allemaal meegenomen kunnen worden bij een realistische evaluatie (Lipsky, 1980:48-53).
5. *De cliënt is een onvrijwillige klant.*
De cliënt die de diensten aanvraagt bij een *street-level bureaucracy* is een onvrijwillige klant. De diensten kunnen meestal nergens anders aangevraagd worden, waardoor de klant wel naar die organisatie toe moet. Er zijn enkele uitzonderingen, zoals bepaalde zorg die ook in privé-klinieken te krijgen is, maar daar moet dan wel een hogere prijs voor betaald worden. Gevolg hiervan is dat de minder vermogende mensen afhankelijk blijven van de diensten die de overheid biedt (Lipsky; 1980; 54-55).

Lipsky (1980; 82-83) beschrijft naast de bovenstaande punten ook nog een drietal mechanismen die de SLB helpen om onder de werkdruk te kunnen functioneren. Deze zijn:

1. *De ontwikkeling van handelingspatronen en routines die de vraag naar de verleende diensten beperken en de benutting van de beschikbare hulpbronnen maximaliseren.*
Aangezien er vaak meer aanvragen zijn dan dat de SLB tijd heeft, selecteert de SLB cliënten of dossiers die eenvoudig te behandelen zijn en waar zo min mogelijk problemen aan vastkleven. De gemakkelijke gevallen worden dus eerst behandeld. Dit proces wordt ook wel *creaming* genoemd (Lipsky; 1980; 107-108).

2. *Het onder controle houden van cliënten en van de werksituatie.*
De doelen binnen de organisatie worden geherdefinieerd door de aanwezigheid van werkdruk en schaarse middelen. In dit geval bepaalt de SLB zelf wat prioriteit krijgt en wat niet. Om targets te halen worden de bedrijfsdoelen geherdefinieerd. De discretionaire ruimte van de SLB zorgt er dus voor dat er minder werkdruk is en de cliënten beter onder controle gehouden kunnen worden. Dit wordt ook wel herdefinitie genoemd (Lipsky; 1980; 117-125).
3. *De uitvoerende ambtenaren ontwikkelen concepties van hun werk en hun cliënten die de spanning tussen de mogelijkheden en de doelen van het werk verkleinen.*
De SLB kan door zijn eigen kennis (informatievoorsprong) of door zijn uitstraling (bijvoorbeeld door een uniform) het proces domineren om te zorgen dat de werkdruk minder wordt. Doordat de SLB de klant domineert kan de doorlooptijd van processen verkort worden waardoor aanvragen sneller afgehandeld kunnen worden. Dit wordt ook wel dominantie genoemd (Lipsky; 1980; 140-151).

Zodra de *street-level bureaucrat* bovenstaande punten uitvoeren, maken ze zelf het beleid. Er is dan een verschuiving geweest van beleidsuitvoerder naar beleidsvormer (Lipsky; 1980; 84).

Als we bovenstaande kort samenvatten kunnen we concluderen dat een *street-level bureaucrat* binnen een overheidsorganisatie altijd een zekere mate van discretionaire ruimte heeft. Lipsky noemt een vijftal aspecten waarmee de SLB tijdens zijn werk te maken heeft en heeft drie mechanismen opgesteld om, om te kunnen gaan met de werkdruk die de SLB voelt vanuit zijn omgeving.

3.2 Factoren van invloed op beleidsuitvoering

Naast de theorie over de *street-level bureaucrat* kunnen ook andere factoren van invloed zijn op de beleidsuitvoering. Van der Krogt (1986) schrijft hierover.

De factoren die van invloed zijn op de beleidsuitvoering zijn (Van der Krogt; 1986; 58):

- Factoren die betrekking hebben op de beleidsinstructie;
- Factoren die verband houden met de productiewijze;
- Factoren die te maken hebben met de persoon van de uitvoerder.

Onder de beleidsinstructie verstaat Van der Krogt (1986; 58) de meer of minder concrete aanwijzingen die zijn vastgelegd in het beleidsstuk. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen aan de ene kant instructies die betrekking hebben op de *beleidsinhoud* en aan de andere kant instructies die *procedureel* van aard zijn. Naast de gedetailleerdheid van de beleidsinstructies is het ook van belang welke mate van discretionaire ruimte de uitvoerder heeft. Dit bepaalt namelijk of een uitvoerder gerechtigd is om bij bijzondere omstandigheden af te wijken van de standaarden. Bij de procedurele voorschriften gaat het vooral om die met betrekking tot controle en toezicht, omdat daardoor de mogelijkheid tot afwijking of variatie geringer wordt. Zelfs als er sprake is van discretionaire ruimte, wordt er minder afgeweken als er meer controle en toezicht is (Van der Krogt; 1986; 59). Over het algemeen kan vastgesteld worden dat de beleidsinstructie de grootste invloed heeft op de uitvoering van beleid (Van der Krogt; 1986; 58-59).

Ook de productiewijze heeft invloed op de uitvoering en bepaalt de manier waarop het 'product' (de uiteindelijke zorg die wordt toegewezen in dit onderzoek) wordt gemaakt. Er wordt bij de productiewijze onderscheid gemaakt tussen de *gebruikte technologie* en de *organisatie van de productie*. Onder technologie verstaat men het geheel van kennis, materialen, machines en sociale relaties tussen de uitvoerders. Omdat ook de sociale relaties tussen de uitvoerders onderdeel van deze definitie vormen, overlapt de technologie gedeeltelijk de organisatie van de productie en dus tevens de structuur van de organisatie.

Belangrijke aspecten van de technologie vormen de mate waarin de productie is uiteengelegd in gespecialiseerde verrichtingen, de wijze waarop deze verrichtingen worden geïntegreerd, en de wijze waarop de functies zijn gegroepeerd in organisatorische eenheden. De technologie wordt echter ook vaak bepaald of sterk beïnvloedt door de beleidsinstructie.

De mate waarin verschillende technologieën tot verschillen in uitvoering zullen leiden is afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid die de beleidsinstructies aan de uitvoerder laten. Als er weinig beleidsvrijheid is, zullen over het algemeen ook dezelfde beslissingen worden genomen over cliënten (Van der Krogt; 1986; 59-60).

Als laatste is de persoon van de uitvoerder van invloed op de beleidsuitvoering. Het belangrijkste hierbij is de betrokkenheid van de persoon bij zijn werk. Dit wordt ook wel *inhoudelijke betrokkenheid of arbeidsmotivatie* genoemd en is vooral van belang bij de kwaliteit van de uitvoering. Ook de *opleiding en ervaring* van de uitvoerder, als mede het milieu waaruit de uitvoerder komt, zijn van belang. Een laatste factor die invloed heeft op de beleidsuitvoering zijn de *opvattingen* die de uitvoerder er op na houdt over het doel van het werk, de werkwijze om dit doel te bereiken, en de werkomstandigheden. Bovenstaande heeft veel te maken met de technologiekeuze die gemaakt is. Opleiding en ervaring blijven echter van belang voor de uitvoerders. Met een goede bij- en herscholing moet het ook mogelijk zijn om ervoor te zorgen dat ambtenaren (nieuw) beleid beter kunnen uitvoeren (Van der Krogt; 1986; 60).

Als we bovenstaande kort samenvatten zijn er een aantal factoren die belangrijk zijn voor de beleidsuitvoering. Dit zijn de beleidsinstructie, productiewijze en de persoon van de uitvoerder. Al deze punten hebben in enige mate betrekking op de discretionaire ruimte die de uitvoerders hebben.

3.3 Top-down en bottom-up benadering

Naast de manier waarop beleid wordt uitgevoerd is ook van belang hoe het beleid is opgesteld. Succes en falen van beleidsuitvoering heeft te maken met de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Om het succes te bepalen wordt er gebruik gemaakt van bepaalde maatstaven om te meten. We kunnen hierin een onderscheid maken tussen de top-down benadering en de bottom-up benadering van beleid (Maarse; 1998; 110).

Bij de top-down benadering worden de maatstaven ontleend aan de officiële doeleinden van het uit te voeren beleid. Het gaat hierbij dus om de maatstaven van de beleidsbepalers. Criteria die veel voorkomen in dit beleid betreffen de mate waarin de beleidsuitvoering bijdraagt tot de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleid (Maarse; 1998; 110-111).

Daar tegenover staat de bottom-up benadering waar de mate van succes en falen wordt beoordeeld vanuit de optiek van de beleidsuitvoerende instanties, de doelgroep of

andere actoren die op de een of andere manier betrokken zijn bij de beleidsuitvoering. Er bestaat vaak een groot verschil tussen de succescriteria van de beleidsbepalers aan de top en de beleidsuitvoerders op de werkvloer die direct werken met het beleid (Maarse; 1998; 111).

Om dus te meten of het beleid dat is opgesteld voor de afdeling WMO goed wordt uitgevoerd, zullen we ook kijken naar de mate van succes of falen van het beleid. We zullen dit doen vanuit zowel een top-down als een bottom-up benadering. In dit geval dienen we dus te kijken naar in hoeverre het beleid overeenkomt met de opgestelde doelen en wat de uitvoerders beschouwen als succes van het uitgevoerde beleid. Dit kan sterk verschillen met de maatstaven van succes en falen van de beleidsbepalers, aangezien zij niet zelf met het beleid werken.

3.4 Samenhang theorieën

De bovenstaande theorieën hebben enige overlap als het gaat om de verklaring van een eventuele discrepantie binnen het beleid.

Waar Lipsky eigenlijk al een verklaring geeft waarom een street-level bureaucrat het opgestelde beleid niet kan uitvoeren, geeft van der Krogt alleen een aantal factoren die de uitvoering van het beleid kunnen beïnvloeden. Dit is nogal een verschil, omdat Lipsky er vanuit gaat dat er altijd sprake is van een zekere mate van beleidsvrijheid voor de street-level bureaucrat, iets wat natuurlijk eerst onderzocht dient te worden. Lipsky geeft met de vijf verklaringen wel een goede houvast om te kijken waar die discrepantie door veroorzaakt wordt en wat voor mechanismen de SLB ontwikkeld om hiermee om te kunnen gaan.

Doordat van der Krogt alleen factoren op heeft gesteld die van toepassing kunnen zijn op de beleidsuitvoering, zullen we de factoren kunnen gebruiken om een eventuele discrepantie te verklaren. Als laatste is het van belang om te kijken of er een verschil bestaat tussen het succes en falen van beleid vanuit het oogpunt van de beleidsbepalers en vanuit de beleidsuitvoerders. Deze manier wordt ook wel top-down of bottom-up genoemd.

3.5 Operationalisering

Om discrepantie te kunnen meten zullen er een tweetal manieren van onderzoek gebruikt worden. Deze zijn al eerder genoemd, maar het zal een onderzoek zijn op de afdeling toetsing en een aantal interviews met consultants waarin ze aangeven of ze vinden dat ze veel discretionaire ruimte hebben en of er sprake is van discrepantie. Vooral in het onderzoek van de toetsers kunnen we duidelijk een scheiding aangeven of er sprake is van discrepantie. Zodra er afgeweken wordt van het beleid is er hier namelijk sprake van. Echter kan het voorkomen dat er per ongeluk een fout op beleidsgebied gemaakt wordt, dus het wil niet zeggen dat zodra er een indicatie afwijkt er sprake is van discrepantie. In principe zou er nooit iets mogen afwijken. Elke cliënt dient namelijk hetzelfde behandeld te worden. Toch is een kleine afwijking mogelijk en vaak te verantwoorden, hiervoor houden we een percentage aan van 1%. Zodra 1% van de indicaties van de consultants afwijkt van het beleid kunnen we stellen dat er afgeweken wordt van het beleid en er discrepantie is tussen beleid en uitvoering Dit wil niet zeggen dat die indicaties goedgekeurd worden, maar waar het hier om gaat is dat de consultants in eerste instantie het beleid niet goed uitvoeren, waardoor er een discrepantie ontstaat tussen het beleid en de uitvoering.

Om uiteindelijk te kunnen meten of er daadwerkelijk sprake is van discrepantie tussen beleid en uitvoering, dient de vragenlijst die ik heb opgesteld voor de interviews geoperationaliseerd te worden. De vragenlijst is opgenomen in de bijlage. De vragen die ik heb opgesteld voor dit interview komen uit de literatuur of komen uit de praktijk van de afdeling WMO.

In onderstaande tabel staan de vragen opgenomen en hieronder zal ik kort uitleggen wat het doel is van deze tabel

Sommige vragen zijn verdeeld in twee gedeeltes. Te denken valt hierbij aan vraag 2 en 3. Vraag 2 brengt een bepaald onderwerp onder de aandacht en vraag 3 maakt het meetbaar door te vragen of het een goede manier is. Vraag 3 kan beantwoord worden met ja en nee. Het antwoord ja betekent dat men tevreden is met de implementatie van nieuw beleid, antwoordt men hier nee, dan betekent het dat men ontevreden is.

Ontevredenheid over de implementatie van beleid zou ervoor kunnen zorgen dat men minder op de hoogte is en dus is de kans op discrepantie hoger.

In de tabel hieronder staan alle vragen opgenomen. Verder zijn er 3 overige kolommen. In de kolom antwoordmogelijkheden staat genoemd welke antwoorden de consulenten kunnen geven. Er zijn open vragen, maar ook vragen die met ja/nee beantwoord kunnen worden.

De kolom hypothese/doel leidt er toe dat het duidelijk is wat de antwoorden van de consulenten daadwerkelijk zeggen. De ja/nee vragen meten een eventuele discrepantie. Als bepaalde dingen plaatsvinden dan leidt dat tot discrepantie. In deze tabel staan alleen de antwoordmogelijkheden 'ja' opgenomen, maar het spreekt natuurlijk voor zich dat als men nee antwoordt op de vraag dat de hypothese dan tegenovergesteld is. De open vragen hebben vaak een doel. Het is ofwel een inleidende vraag, of er kan met die vraag input worden verzameld over zaken die beter kunnen en wat dus in de aanbevelingen of verbeterpunten zou kunnen komen te staan.

De laatste kolom, theorie, heeft tot doel om te laten zien uit welke theorie bepaalde vragen afkomstig zijn. De theorie zal in hoofdstuk 7 ook aan de orde komen bij het verklaren van bepaalde uitkomsten.

Met behulp van de vragenlijst zal ik dus meten of er sprake is van discrepantie volgens de consulenten.

Werken beleidsplannen door in de praktijk? – Rosanna Stokes



	Vraag	Antwoord mogelijkheden	Hypothese/doel	Theorie
1	Kan je kort vertellen wat je werkzaamheden zijn als het gaat om de individuele voorziening, de hulp bij het huishouden?	Open vraag	Op gemak stellen geïnterviewde.	
2	Hoe verloopt het implementatieproces van nieuw beleid omtrent de hulp bij het huishouden?	Open vraag	Inleiding vraag 3	
3	Heb je het idee dat dit een goede manier is?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	
4	Hoe word je op de hoogte gehouden van wijzigingen van het beleid?	Open vraag	Inleiding vraag vijf.	
5	Vind je dat voldoende?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	
6	Ben je op de hoogte van de zaken die beschreven zijn in de beleidsnota's omtrent hulp bij het huishouden?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	
7	Zo nee, hoe zou dit kunnen verbeteren?	Open vraag	Aanbeveling voor verbetering	
8	Worden er instructies gegeven bij de invoering van nieuw beleid?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Van der Krogt (beleidsinstructie)
9	Zou dit moeten?	Ja/nee	Ja: input voor aanbevelingen	
10	Zijn er voor jou zaken onduidelijk binnen de Wmo en het Wmo beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden van de gemeente Hengelo?	Ja/Nee	Ja: grote kans discrepantie	
11	Hoeveel procent van je werk bestaat uit administratief werk?	Open vraag	Input voor vraag 12	Lipsky (1)
12	Vind je dat veel?	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	Lipsky (1)
13	Werk je onder een grote tijdsdruk?	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	Lipsky (1)
14	Hoe komt dit?	Open vraag	Input voor aanbevelingen	
15	Wat denk je dat het doel van de gemeente Hengelo is van de hulp bij het huishouden van de Wmo?	Open vraag	Input voor vraag 18 en 19	
16	Wat is denk je het doel van je collega's?	Open vraag	Input voor vraag 18 en 19	
17	En van jou persoonlijk?	Open vraag	Input voor vraag 18 en 19	Van der Krogt (persoon van de uitvoerder)
18	Worden deze doelen gehaald door middel van het opgestelde beleid?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Maarse
19	Conflicteren de doelen met andere zaken (zoals geld, tijd etc.)?	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	Lipsky (3); Maarse
20	Behandel je de gemakkelijke gevallen van cliënten eerst?	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	Lipsky (creaming)
21	Kan je zelf bepalen wat binnen je werk de prioriteit heeft?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Lipsky (herdefinitie)
22	Kan je het werkproces op een dusdanige wijze beïnvloeden dat je minder werkdruk krijgt?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Lipsky(dominantie)

	Vraag (vervolg)	Antwoord mogelijkheden	Hypothese/doel	Theorie
23	Vind je dat er veel controle en toezicht is op het werk dat je doet?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Van der Krogt (beleidsinstructie)
24	Heb je het idee dat de cliënten die een aanvraag doen naar hulp bij het huishouden afkomstig zijn uit hetzelfde milieu?	Ja/nee	Input voor vraag 25	Lipsky (5)
25	Zijn ze afhankelijk van de zorg die de gemeente aanbiedt?	Ja/nee	Input voor vraag 26	Lipsky (5)
26	Merk je dat er meer vraag naar de hulp bij het huishouden is sinds het een voorziening van de Wmo is?	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	Lipsky (2)
27	Heb je voldoende aan je opleiding en ervaring uit eerdere banen om dit werk te kunnen doen?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Van der Krogt (persoon van de uitvoerder)
28	Zo nee, hoe zou dit verbeterd kunnen worden?	Open vraag	Input voor aanbevelingen	
29	Heb je het idee dat alle consulenten evenveel kennis hebben?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	
30	30. Denk je dat de consulenten bij elke cliënt hetzelfde advies zullen geven of is hierin veel verschil?	Ja/nee	Ja: geen discrepantie	Van der Krogt (productiewijze)
31	Wat is dan het verschil?	Open vraag	Input voor aanbevelingen	
32	Heb je de beschikking over voldoende kennis, materialen en machines (vb computers) om je werk te kunnen doen?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Van der Krogt (productiewijze); Lipsky (1)
33	Kan je het goed vinden met je collega's?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Van der Krogt (productiewijze)
34	Heb je het naar je zin op je werk?	Ja/nee	Ja: kleine kans discrepantie	Van der Krogt (persoon van de uitvoerder)
35	Komen er veel adviezen terug van toetsing omdat ze strijdig zijn met het beleid?	Ja/nee	Ja: wel discrepantie	
36	Hoe vaak maak je ongeveer gebruik van de hardheidsclausule (hoeveel van de hoeveel gevallen)?	Open vraag	Input voor meten discrepantie	
37	Heb je het idee soms belemmerd te worden in je werk door het beleid omtrent de hulp bij het huishouden?	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	
38	Door welk deel van het beleid?	Open vraag	Input voor aanbevelingen	
39	Vind je dat je een zekere mate van beleidsvrijheid hebt binnen het beleid van de hulp bij het huishouden? Leg uit met voorbeeld.	Ja/nee	Ja: grote kans discrepantie	
40	Heb je nog overige opmerkingen?	Open vraag	Input voor aanbevelingen	

Hoofdstuk 4: Onderzoeksomgeving

In dit hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van de gemeente Hengelo, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de afdeling WMO van de gemeente Hengelo. In dit hoofdstuk draait het met name om de procedures van de beleidsuitvoering.

Schematisch zal worden aangegeven hoe het proces van aanvraag tot toe- of afwijzing van een aanvraag verloopt.

Door het beschrijven van de onderzoeksomgeving wordt er een stukje achtergrond voor de lezer behandeld.

4.1 De Gemeente Hengelo

Hengelo ligt in de provincie Overijssel en is na Enschede de grootste stad van de regio Twente. De gemeente Hengelo omvat naast de stad Hengelo ook de dorpen Beckum, Oele en Woolde (Gemeente Hengelo).

Op 1 januari 2007 telde de gemeente Hengelo 81.429 inwoners. Er wonen iets meer vrouwen (41.054) dan mannen (40.375) in Hengelo. Tweederde van de inwoners van Hengelo valt in de leeftijdscategorie 15-64 en behoort daarmee tot de potentiële beroepsbevolking (Gemeente Hengelo-3; 2007; 24-25).

De gemeente Hengelo had op 1 januari 2007 842 mensen in dienst. Ongeveer 43% hiervan is vrouw. Eenderde van alle werknemers is tussen de 40 en 50 jaar (Gemeente Hengelo-3; 2007; 116).

4.2 De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

“Meedoen”, zo wordt de kern van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd op 1 januari 2007, door het ministerie van VWS geformuleerd. Meedoen over de volle breedte van de bevolking: jong en oud, ongeacht iemands maatschappelijke of economische positie, ongeacht beperkingen. Soms lukt “meedoen” niet op eigen kracht, omdat burgers de weg niet weten, problemen hebben met het opgroeien of de opvoeding van hun kinderen, zich in een isolement bevinden, geen hulp willen of durven te vragen. Velen hebben enige mate van ondersteuning nodig.

Mensen indien nodig ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving, herstellen van de zelfredzaamheid, mensen toerusten om maatschappelijk te participeren, daar gaat het bij de Wmo om.

In de Wmo worden de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de welzijnswet en een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Wet Collectieve Preventie (WCPV) opgenomen.

Het kabinet wil met de Wmo landelijk alleen de kaders bepalen. De verantwoordelijkheid wordt niet verticaal, richting het Rijk geregeld, maar horizontaal, richting de burger. Belangrijk is dat de direct betrokkenen bij de totstandkoming van het beleid worden betrokken, de besluitvorming transparant verloopt en de bereikte resultaten inzichtelijk worden gemaakt (Gemeente Hengelo-1; 2006; 4).

De Wmo definieert maatschappelijke ondersteuning in negen prestatievelden. De gemeente is vrij om zelf het beleid, de inzet en prioritering te bepalen per prestatieveld.

De prestatievelden zijn (Gemeente Hengelo-1; 2006; 4-5):

1. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten;
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ondersteuning van ouders met problemen met opvoeden;
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. Het ondersteunen van mantelzorgers, daaronder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken niet kunnen waarmaken, evenals het ondersteunen van vrijwilligers;
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch of een psychosociaal probleem;
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
7. Het bieden van maatschappelijke opvang waaronder vrouwenopvang en beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Gemeenten dragen de beleidsverantwoordelijkheid voor de lokale invulling en dienen ook lokaal verantwoording af te leggen (Gemeente Hengelo-1; 2006; 6).

4.3 De afdeling WMO

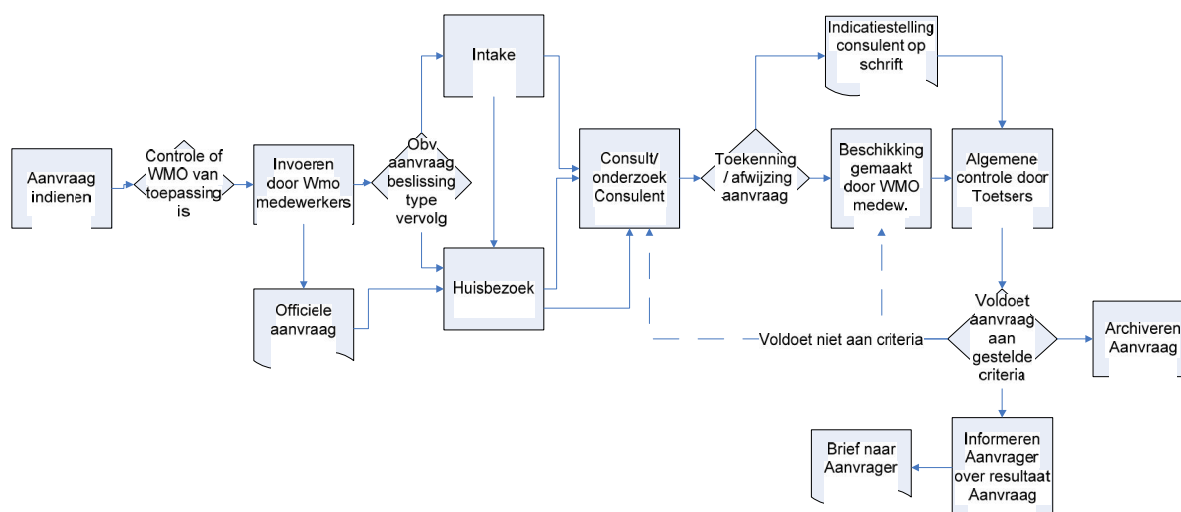
De afdeling WMO van de gemeente Hengelo was voor de invoering van de Wmo een afdeling gespecialiseerd in de uitvoering van de Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten)

De individuele voorzieningen binnen de wet WMO zijn ondergebracht bij de afdeling WMO. Samen met het zorgloket valt de afdeling WMO onder de sector Publiekszaken van de gemeente Hengelo (Gemeente Hengelo-1; 2006; 24).

De individuele voorzieningen zijn (Gemeente Hengelo-2; 2006; 3):

- Rolstoelen en Scootmobielen
- Collectief vervoer (vervoersvoorzieningen)
- Woningaanpassingen
- Huishoudelijke verzorging
- Parkeervoorzieningen

Bij de afdeling WMO werken mensen met heel diverse functies. Van de aanvraag tot de toekenning of afwijzing van de zorg wordt het door de afdeling WMO afgehandeld. Schematisch kan het als volgt worden weergegeven;



Hieronder staat een korte beschrijving van wat de diverse functies binnen de afdeling zijn en hoe de stromingen binnen de afdeling eruit zien.

4.3.1 Het zorgloket

Bewoners van de gemeente Hengelo kunnen bij het zorgloket terecht voor alle vragen over wonen, welzijn en zorg. Het is hierbij de toegangspoort tot de voorzieningen van de Wmo. Het zorgloket is gevestigd in het stadhuis op het publieksplein waar ook zaken als paspoorten, inschrijving e.d. aangevraagd kunnen worden. Het zorgloket heeft 2 balies en daarnaast een drietal telefoonlijnen waar ook aanvragen binnen kunnen komen (Gemeente Hengelo-4; 2006; 3-7).

Als mensen gebruik willen maken van de zorg van de Wmo moeten ze een aanvraagformulier in te dienen bij het zorgloket. Dit kan per post, e-mail of door naar het loket te komen en daar een aanvraag in te dienen (Gemeente Hengelo-5; 2007; 11). De medewerker luistert naar de problemen die de burger heeft en probeert met een onafhankelijk advies te komen. Als het niet helemaal duidelijk is wat precies de klachten zijn, dan wordt er net zo lang doorgevraagd totdat het wel duidelijk is voor de zorgloket medewerker. De medewerker van het zorgloket doet geen uitspraken over of iemand wel of niet in aanmerking komt voor bepaalde voorzieningen. Nadat een aanvraag is ingediend gaat deze naar de administratie waar de aanvraag wordt ingevoerd en daarna wordt doorgestuurd naar de consulent.

Er vindt weinig tot geen terugkoppeling plaats tussen de consulent en de medewerker van het zorgloket. Soms wordt een lastige aanvraag nog even geëvalueerd, dit komt maar heel af en toe voor. Ook komt het soms voor dat een medewerker van het zorgloket direct naar een consulent stapt, omdat de aanvraag dan heel onduidelijk is.

4.3.2 De consulenten

De consulenten van de afdeling WMO indiceren of cliënten wel of niet in aanmerking komen voor de voorzieningen die ze hebben aangevraagd. Onder indicatiestelling wordt verstaan het objectief vaststellen van de (ergonomische) beperkingen van een cliënt en de daaruit voortvloeiende belemmeringen (Gemeente Hengelo-5; 2007; 18).

Om tot een advies te komen kijkt de consulent naar een aantal aspecten (Gemeente Hengelo; 2007; 19-20):

- Medische beoordelingsaspecten
- Sociale beoordelingsaspecten
- Ergonomische beoordelingsaspecten
- Technische beoordelingsaspecten
- Financiële beoordelingsaspecten

4.3.3 De Wmo medewerkers

De Wmo medewerkers zijn de volgende schakel in het aanvraag proces van Wmo voorzieningen. Zodra de aanvraag bij het zorgloket is binnengekomen, wordt die ingevoerd door een van de medewerkers. Als de cliënt al eerder zorg heeft aangevraagd bij de afdeling WMO, wordt de aanvraag direct doorgestuurd naar de consulent. Nadat de aanvraag is ingevoerd voor nieuwe cliënten, wordt er een afspraak gemaakt met de cliënt voor een huisbezoek of een intake gesprek. Nadat de consulent een advies heeft gegeven en voorzieningen wel of niet heeft toegekend, maken de medewerkers de beschikking en brieven. Deze gaan dan naar toetsing.

4.3.4 De toetsers

De toetsers controleert de aangeleverde documenten op juistheid en volledigheid. De toetsers gaat vervolgens na of de juiste procedure is gevolgd en of de beschikking overeenkomt met de indicatie van de Wmo consulent, het medische advies en/of het bouwkundig selectierapport en met hetgeen dat is aangevraagd. Als de behandeling niet volgens de regels is uitgevoerd en het recht op de voorziening niet door de toetsers kan worden vastgesteld wordt er aanvullend onderzoek gedaan. De toetsers treedt in dat geval in contact met de consulent wanneer hij tot een andere conclusie komt dan in de rapportage wordt aangegeven. Is er hierna nog geen overeenstemming over de beslissing, dan wordt het afdelingshoofd ingeschakeld (Gemeente Hengelo-5; 2007; 15)

4.3.5 Overige medewerkers

Naast de bovenstaande medewerkers vinden we op de afdeling WMO nog een aantal andere medewerkers. Dit zijn het afdelingshoofd die alle mensen van de afdeling aanstuurt en verantwoording aflegt aan het sectorhoofd. Daarnaast is er ook een beleidsmedewerker die het afdelingshoofd ondersteunt bij het opstellen van beleid. Deze beleidsmedewerker houdt zicht met name bezig met de ontwikkelingen binnen het zorgloket. Als laatste is er nog een bouwkundig medewerker die de consulenten inschakelen zodra er een woonvoorziening wordt toegekend.

Hoofdstuk 5: Beleid hulp bij het huishouden

Om te kunnen bepalen of het beleid van de afdeling WMO op de juiste manier wordt uitgevoerd, is het van belang om te weten wat er in het beleid staat. Dit zijn inhoudelijke criteria die een belangrijke rol spelen in de uitvoering van het beleid. Zonder deze criteria is het moeilijk om een eenduidige beslissing te nemen en kan er discrepantie optreden tussen het beleid en de uitvoering.

5.1 Hulp bij het huishouden

Er bestaan een aantal vormen van hulp bij het huishouden (HH). Zo is er HH direct, deze aanvraag komt binnen bij het zorgloket en de cliënt komt veelal net uit het ziekenhuis en kan daardoor bepaalde (of alle) huishoudelijke taken niet doen.

Als tweede is er de HH75+. Mensen die ouder zijn dan 75 en geen huisgenoten hebben die jonger zijn dan 75 komen hiervoor in aanmerking. Deze aanvragen komen binnen bij de backoffice (in dit geval de toetsers).

Als laatste is er nog de hulp bij het huishouden die hieronder staat uitgewerkt.

Belangrijk te onthouden is dat zodra er ook maar iets afwijkt een consulent beoordeelt of iemand recht heeft op hulp bij het huishouden (Afdeling WMO; 2008; 9).

De hulp bij de huishouding (HH) kan verdeeld worden in twee verschillende soorten (Gemeente Hengelo-5; 2007; 25).

HH1: de daadwerkelijke hulp bij de huishoudelijke werkzaamheden. Taken die hieronder vallen zijn:

- boodschappen doen
- broodmaaltijden bereiden
- warme maaltijd bereiden
- licht huishoudelijk werk
- zwaar huishoudelijk werk
- de was doen
- huishoudelijke spullen in orde houden

HH2: het ondersteunen bij het verzorgen van huisgenoten, zoals jonge kinderen en het kortdurend ondersteunen bij het voeren van de regie over het huishouden, zoals boven genoemd. De HH2 kan in het kader van de Wmo maximaal voor drie maanden worden verstrekt. De taken die hieronder vallen zijn:

- activiteiten HH1
- anderen helpen in huis met zelfverzorging
- anderen helpen in huis bij bereiden maaltijd
- dagelijkse organisatie van het huishouden.

De voorziening die verstrekt wordt voor hulp bij het huishouden kan bestaan uit (Gemeente Hengelo-6; 2007; 6):

- een algemene voorziening waaronder algemene hulp bij het huishouden;
- hulp bij het huishouden in natura;
- een persoonsgebonden budget (pgb), zelf te besteden aan hulp bij het huishouden.

Hieronder staan deze verschillende voorzieningen kort uitgelegd.

Om voor de algemene voorziening in aanmerking te komen gelden er een aantal regels (Gemeente Hengelo-5; 2007; 26):

- het gaat om een voorziening die een korte duur heeft
- het gaat om een voorziening die betrekking heeft op lichte, niet complexe zorg
- het gaat om een voorziening ten behoeve van een incidentele zorgbehoefte (bijvoorbeeld na een ziekenhuisopname).

Deze vorm kan alleen aangevraagd worden indien een uitgebreide aanvraagprocedure zou leiden tot een te lange periode waarin men op hulp moet wachten. Er hoeft hier ook niet zoveel administratie voor gedaan worden.

Er wordt hiervoor geen eigen bijdrage gevraagd, hierdoor zal deze vorm van zorg altijd voor een kortlopende periode worden toegekend. Gedacht moet worden aan situaties van 3 tot 6 maanden.

Er is wel een minimum aantal weken van 4 dat de huishoudelijke hulp nodig is (Gemeente Hengelo; 2007; 26).

Hulp bij het huishouden in natura is meer op de persoon afgestemd en meer geschikt voor grotere en langdurige behoefte aan zorg.

De aanvrager krijgt de geïndiceerde zorg geleverd door een zorgaanbieder die door de aanvrager zelf uitgekozen wordt. Voordat iemand deze zorg krijgt dient er eerst nagegaan worden of er sprake is van aantoonbare beperkingen op grond van ziekten of gebrek. De ziekten kunnen liggen op terreinen van beperkingen, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem.

Deze vorm van hulp kan ook verstrekt worden in situaties dat de mantelzorg problemen heeft met de uitvoering daarvan. Als de problemen (deels) opgelost kunnen worden door het toekennen van hulp bij het huishouden, is dat een reden tot toekenning. De hulp vindt plaats bij de hulpvrager die normaal gesproken de mantelzorg ontvangt (Gemeente Hengelo-5; 2007; 26-27).

Met een pgb (persoonsgebonden budget) kan de aanvrager zelf hulp inhuren. De criteria die hiervoor gelden zijn dezelfde als die bij hulp bij het huishouden in natura. Een pgb kan wel alleen verstrekt worden voor een periode van minimaal drie maanden (Gemeente Hengelo-5; 2007; 27).

Iemand komt in aanmerking voor bovenstaande voorzieningen indien aantoonbare beperkingen op grond van ziekte of gebrek, of problemen bij het uitvoeren van mantelzorg, het zelf uitvoeren van een of meer huishoudelijke taken onmogelijk maken en de algemene hulp bij het huishouden dit snel en adequaat kan oplossen (Gemeente Hengelo-6; 2007; 6).

Iemand komt niet in aanmerking voor hulp bij het huishouden wanneer er binnen de leefeenheid waarvan deze persoon deel van uitmaakt een of meer huisgenoten wonen die wel in staat zijn huishoudelijk werk te verrichten. Dit wordt gebruikelijke zorg genoemd.

Er kan wel een indicatie worden gesteld dat er gedurende 6 weken lang de rest geleerd wordt hoe de huishoudelijke taken of het organiseren van het huishouden in elkaar steken. Dit kan alleen als er hiervoor motivatie is (LVIO; 2003; 3).

Van kinderen wordt ook verwacht dat ze kunnen meehelpen en dit wordt in de indicatiestelling meegenomen (LVIO; 2003; 4).

- Kinderen tot 4 jaar: geen huishoudelijke taken;
- Kinderen 5-12: licht huishoudelijke taken (tafel dekken, was in de wasmand doen etc.);
- Kinderen 13-18: opruimen eigen kamer;
- Inwonende kinderen 18-22: huishoudelijke taken die behoren tot eenpersoonshuishouden en verzorgen en begeleiden jongere kinderen;
- Volwassenen vanaf 22 jaar: beoordeeld als partner van de zorgvrager (zouden dus in principe alles moeten kunnen).

Er zijn voorzieningen die kunnen voorkomen dat hulp bij het huishouden nodig is. Deze 'voorliggende voorzieningen' kunnen voor gaan boven een aanspraak op Wmo zorg. Wanneer er een adequate oplossing wordt geboden door gebruik te maken van deze voorzieningen, wordt geen Wmo zorg geïndiceerd.

Voorbeelden van voorliggende voorzieningen zijn:

- Kinderopvang (crèche, kinderdagverblijf, overblijfmogelijkheden op school);
- Voor- en naschoolse opvang;
- Oppascentrale;
- Maaltijddienst;
- Hondenuitlaatservice;
- Boodschappendienst;
- Strijkdienst.

5.2 Taken consulent m.b.t. beleid hulp bij het huishouden

De consulenten bij de afdeling WMO dienen het beleid, zoals het is opgesteld te volgen. Zij hebben direct te maken met de cliënten die de zorg aanvragen. Als iemand hulp bij het huishouden aanvraagt, dan gaat de consulent bijna altijd op huisbezoek. Gaat het om een verlenging van hulp bij het huishouden, of om een cliënt die al lang bekend is bij de afdeling WMO dan is dit niet altijd nodig. Om goed te kijken wat het belang is van een huisbezoek, ben ik op maandag 8 december meegeweest naar drie huisbezoeken. Op deze manier hoopte ik meer inzicht te krijgen in hoe het er dan allemaal aan toe gaat. Een huisbezoek duurt een half uur tot driekwartier en hierin vraagt de consulent allerlei zaken omtrent de situatie binnen het huishouden, de eventuele ziektes van de aanvrager en huisgenoten, (thuiswonende) kinderen en andere zaken die van invloed kunnen zijn op de aanvraag en toekenning. Aan de hand van een huisbezoek en een eventuele medische keuring voor aanvrager, partner of inwonende oudere kinderen, wordt een advies gegeven en een indicatie voor het aantal uren huishoudelijke hulp per week wat iemand kan krijgen.

Er bestaan richtlijnen voor het aantal uren dat iemand krijgt voor hulp bij het huishouden. Deze staan vermeld in de bijlage van dit verslag. Van het aantal uren dat wordt toegekend kan ook afgeweken worden. In het beleid is namelijk een hardheidsclausule opgenomen (Gemeente Hengelo-6; 2007; 19). Hierin staat dat er afgeweken mag worden, mits er een goede reden is. Die hardheidsclausule kan worden gezien als discretionaire ruimte die de consulenten hebben. In het vervolg van dit verslag zal ik meer ingaan op de hardheidsclausule en hoe vaak er dus afgeweken wordt van het beleid.

De consulenten beoordelen een aanvraag aan de hand van een aantal criteria. Voorbeelden zijn of iemand in staat is te lopen, zelf wat te kunnen doen in het huishouden, of het hebben van een zeer grote woning of niet. Aan de hand van de

criteria wordt uiteindelijk bepaald of iemand in aanmerking komt voor hulp bij het huishouden en zo ja, voor hoeveel uren per week.

5.3 Verschillen tussen beleid

Aan het begin van dit verslag wilde ik graag ook een vergelijking maken tussen opgedragen en zelf opgesteld beleid. Duidelijk is geworden dat al het beleid dat “van bovenaf” komt wordt omgezet door de afdeling in een praktisch beleid (top down). Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het beleidsplan “*Mee kunnen doen in Hengelo*”. In dit beleidsplan staat weliswaar genoemd dat individuele voorzieningen (waaronder de HH) verstrekt moeten gaan worden. Een echte uitwerking is hiervan niet gegeven en wordt overgelaten aan de uitvoerende medewerkers. In de uitwerkingsnotitie van dit beleidsplan staat bijvoorbeeld wel een beslisboom over of een aanvraag wel bij de Wmo thuishoort en over hoe een aanvraag dient te verlopen. De echte uitwerking waar de consulenten ook naar kunnen verwijzen in hun indicaties staan beschreven in de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning en het Verstrekkingsboek. Hierin staan de specifieke regels waaraan een aanvraag en indicatie moet voldoen. Er kan dus geen verschil worden aangewezen tussen beleid dat van bovenaf komt en het beleid wat door de afdeling zelf is geformuleerd.

5.4 Beantwoording deelvraag 1

De eerste deelvraag van dit onderzoek was de volgende:

“Wat is het beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden en hoe zou de consulent volgens het beleid te werk moeten gaan?”

Samenvattend van wat boven beschreven staat, zijn de belangrijkste zaken in het beleid van de hulp bij het huishouden het onderscheid in Huishoudelijke Hulp1 en Huishoudelijke Hulp2 en de regels omtrent gebruikelijke zorg. Het komt voor dat iemand hulp bij het huishouden aanvraagt, maar dat er nog een ander persoon deel uit maakt van het huishouden die wel zorg kan dragen voor een schoon huis. In dat geval wordt er dus geen hulp bij het huishouden toegekend. In een aantal gevallen is het wel mogelijk om tijdelijke ondersteuning te krijgen, zodat iemand kan leren hoe een huishouden geleid wordt.

De consulenten bepalen per aanvraag of iemand wel of niet in aanmerking komt voor hulp bij het huishouden. Ze stellen hiervoor een indicatie op aan de hand van een huisbezoek en een eventuele medische keuring van de aanvrager of eventuele partner en huisgenoten. Dit zorgt ervoor dat de consulent volledig op de hoogte is van de situatie bij iemand thuis, waardoor een duidelijke en eerlijke beslissing genomen kan worden. Het beleid zorgt voor de kaders waarbinnen een consulent kan indiceren. De gemeente wil immers wel dat alle aanvragers gelijk behandeld worden, ook al worden de aanvragen door verschillende consulenten behandeld. Wel is er altijd de mogelijkheid om af te wijken en gebruik te maken van de hardheidsclausule. In een dergelijk geval dient er wel een goede motivatie te zijn om af te wijken, aangezien de hardheidscommissie uiteindelijk moet beoordelen of ze het eens zijn met de indicatie van de consulent.

Hoofdstuk 6: Meten van discrepantie

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de taken die de consulenten uitvoeren. Op twee manieren is er gemeten of er een discrepantie is tussen beleid en uitvoering. Allereerst door te kijken hoeveel indicaties beleidsmatig niet kloppen die bij toetsing binnenkomen. Aangezien het kan voorkomen dat in de gemeten periode geen afwijkingen op het gebied van beleid plaatsvinden, heb ik ervoor gekozen om ook nog interviews te houden met een aantal consulenten. Aan de hand van deze twee onderzoeken zal duidelijk worden of er wel of geen sprake is van discrepantie. Als laatste zal ik in dit hoofdstuk de vraag beantwoorden of het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd en of er daarbij verschil is tussen opgedragen en zelf opgesteld beleid.

6.1 Controle door toetsers

In de periode van 8 t/m 19 december 2008 hebben de toetsers bijgehouden hoeveel adviezen voor hulp bij het huishouden getoetst werden en hoeveel er hiervan zaken bevatten die niet juist waren. Voor dit onderzoek is het relevant als de adviezen worden teruggestuurd op beleidsmatige fouten. Ook hebben ze genoteerd wanneer er gebruik werd gemaakt van de hardheidsclausule.

Tijdens de periode dat de toetsers voor mij het aantal fouten hebben bijgehouden zijn er 58 aanvragen getoetst. Hieronder staat schematisch aangegeven hoeveel aanvragen fouten bevatten, hoeveel er terug zijn gestuurd met fouten en naar wie.

Aanvragen		Teruggestuurde aanvragen	
Goed	39 (67%)	Consulent	3 (15%)
Fout	19 (33%)	Medewerker	16 (85%)
Totaal	58 (100%)	Totaal	19 (100%)

Zoals hierboven in de tabellen af te lezen valt, zijn er behoorlijk wat aanvragen die terug gestuurd worden. De fouten worden vooral gemaakt bij de algemene medewerkers en niet bij de consulenten.

De fouten die gemaakt zijn binnen deze aanvragen zijn heel verschillend van aard. De fouten hebben bijna altijd betrekking op de beschikking die is opgesteld. Dit kan variëren van een verkeerde datum, spelfouten in de brief of het verkeerd invullen van het aantal uren hulp bij het huishouden wat iemand toegewezen krijgt

De toetsers hebben geen fouten gevonden bij de consulenten op het gebied van beleid. Er werd correct verwezen naar de diverse artikelen van de verordening of de wet en er werd niet afgeweken van de regels, en er hoefde geen gebruik worden gemaakt van de hardheidsclausule. De fouten die wel door de consulent werden gemaakt waren het aangeven van een verkeerd type woning en een onduidelijke motivatie van het aantal toegekende uren voor hulp bij het huishouden.

6.2 Discrepantie naar mening van de consulenten

Tijdens de periode dat ik stage liep op de afdeling WMO heb ik met zeven medewerkers interviews gehouden. Alle zeven zijn consulenten, maar twee hiervan specialiseren zich meer richting beleid en werkprocessen. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van 6 t/m 12 januari 2009 en duurden tussen de 30 en 45 minuten. Tijdens het interview heb ik de consulenten een aantal vragen voorgelegd waarmee ik heb gemeten of er sprake is van discrepantie. Deze vragen hadden betrekking op het beleid van de hulp bij het huishouden, en een aantal vragen waren direct te koppelen aan de literatuur

zoals die is uitgewerkt in hoofdstuk 3. Daarnaast wilde ik graag weten of de consultants problemen ondervonden met het uitvoeren van het beleid en of ze het idee hadden dat er sprake was van discrepantie tussen het beleid en de uitvoering. In de bijlage van dit verslag zijn de vragen toegevoegd die ik tijdens het interview heb gesteld.

Hieronder staan een aantal zaken uitgewerkt. Met name de zaken waarover de consultants het oneens waren en zaken die betrekking hebben op de discrepantie tussen beleid en uitvoering.

De consultants gaven tijdens de interviews allemaal aan op de hoogte te zijn van de zaken die beschreven staan in de verschillende beleidsnota's omtrent de hulp bij het huishouden. Soms moeten ze nog dingen terugzoeken, maar het gaat dan vooral om zaken die niet vaak voorkomen. Ook is het beleid omtrent de hulp bij het huishouden nog onderhevig aan veranderingen, aangezien het pas twee jaar deel uitmaakt van de Wmo. Zodra er ook iets verandert binnen het beleid of als er nieuw beleid wordt ingevoerd worden ze daarvan op de hoogte gesteld per e-mail en soms wordt het nog besproken in een vergadering. Beleid is altijd te vinden op een vaste plek op de server van de afdeling WMO.

Er worden vaak geen instructies gegeven bij de invoering van nieuw beleid. Er wordt wel verteld dat er nieuw beleid is, maar niet wat de specifieke taken van de consultants daarbij zijn. De consultants vonden dat het niet altijd duidelijk was wat er veranderde binnen het beleid en wat daar de consequenties van zijn. Daarnaast kan een instructie voorkomen dat de consultants elk een andere interpretatie hebben van het beleid, iets wat kan zorgen voor problemen. Een kleine samenvatting van het beleid of een bespreking tijdens het consulentenoverleg zou het eenvoudiger maken voor de consultants om op de hoogte te blijven van alle wijzigingen in het beleid.

Gemiddeld zijn de consultants ongeveer 63% van hun tijd kwijt aan administratief werk. Slechts een consultant gaf aan dit niet teveel te vinden. De meeste vinden wel dat het bij hun werk hoort, maar zouden het toch liever anders zien. De grote hoeveelheid administratief werk kan er voor zorgen dat er discrepantie ontstaat tussen beleid en uitvoering. Toch geven de consultants aan door de grote hoeveelheid administratief werk over het algemeen niet onder grote tijdsdruk te staan. Hierdoor wordt de kans op discrepantie weer kleiner.

De consultants hebben erg verschillende meningen als het gaat om het beïnvloeden van werkprocessen om de werkdruk te kunnen verlagen. Sommigen vinden dat het wel kan door bijvoorbeeld vaker een cliënt te bellen in plaats van langs te gaan (wat dus meer tijd kost), terwijl anderen vinden dat er niks aan gedaan kan worden omdat de cliënt dan tekort wordt gedaan. Als de consultants de werkprocessen goed kunnen beïnvloeden en minder werkdruk krijgen hierdoor, hoeft dit niet bij te dragen aan discrepantie tussen beleid en uitvoering.

De consultants gaven aan in de interviews dat ze het idee hadden dat niet alle consultants evenveel kennis bezitten en dat hierdoor misschien niet hetzelfde advies bij een cliënt gegeven zou worden. In alle interviews gaven de consultants aan dat ze zelf het idee hadden wel genoeg kennis te bezitten om dit werk te kunnen doen. Dit is natuurlijk interessant, aangezien collega's dat idee schijnbaar niet hebben. Vijf van de zeven consultants gaven verder aan dat ze niet verwachtten dat bij een cliënt iedere consultant hetzelfde advies zal geven. Dit kunnen kleine verschillen zijn, zoals dat de ene

consulent sneller een medisch advies aanvraagt dan de andere consulent, maar ook over het aantal uren zal wellicht discussie ontstaan, aangezien de ene consulent gevoeliger is voor sociale casussen (met kleine kinderen bijvoorbeeld) dan de andere consulent.

Alle consulenten gaven tijdens het interview aan dat er niet veel indicaties terug komen van toetsing omdat ze strijdig zijn met het beleid. Als er wel indicaties terugkomen, gaat het vaak meer over de onderbouwing van de indicatie die soms niet volledig genoeg wordt bevonden. Verder waren ze van mening dat er niet veel controle en toezicht is op het werk wat ze doen en ervaren dit als positief. Vaak worden er intercollegiaal lastige zaken besproken (oa in het consulentenoverleg) waardoor er ook al een soort van controle plaatsvindt. Eens per jaar vindt er wel een interne controle plaats. Er wordt dan een steekproef van 25 dossiers genomen en bekeken of deze volgens de wet en regelgeving van de gemeente juist zijn uitgevoerd. Deze aanvragen worden getoetst op een aantal zaken. Er wordt bijvoorbeeld bekeken of een dossier compleet is met kopie van een identificatiebewijs, de aanvraag is ingediend bij het zorgloket Hengelo en of het aantal uren toegekende HH klopt met de bedragen die genoemd staan in de offerte. Er wordt hierbij niet gekeken of de consulenten een goede of slechte indicatie hebben gegeven, maar het gaat over het algemeen dus echt over de documenten in het dossier en of de aanvraagprocedure op de juiste manier is verlopen. Aangezien het hier met name gaat over procedurele en niet inhoudelijke zaken zullen we deze resultaten niet gebruiken in dit onderzoek.

Het merendeel van de consulenten voelt zich niet belemmerd tijdens hun werk door het beleid. Een aantal geeft aan soms wat meer ruimte te willen om af te wijken en hierdoor de cliënt volledig tevreden te kunnen stellen, maar anderen geven juist aan het fijn te vinden dat er regels zijn, omdat ze daardoor ook beschermd worden. Ook zorgen de regels ervoor dat de cliënten op dezelfde manier behandeld worden, iets wat natuurlijk heel erg belangrijk is. Als de consulenten zich soms belemmerd voelen dan is dat vooral door het gedeelte over gebruikelijke zorg (zie hoofdstuk 5). Dit is zeer complex en behoorlijk streng. Een ander punt zijn de regels omtrent de goedkoopst adequate oplossing. Dit wordt ook wel eens als lastig ervaren. De consulenten willen natuurlijk het beste doen voor de cliënt en die zijn het niet altijd eens met de beslissing die genomen wordt. Dat zorgt soms voor vervelende situaties tussen cliënt en consulent.

De consulenten gaven tijdens de interviews wel aan enige mate van beleidsvrijheid te ervaren. Voornamelijk door de hardheidsclausule die geformuleerd staat in de Verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning hebben de consulenten een mogelijkheid om af te wijken binnen de regels, mochten ze daar noodzaak toe zien. Dit dient dan wel goed gemotiveerd te worden en ook de hardheidscommissie moet in een dergelijk geval goedkeuring geven. Naast de hardheidsclausule is het beleid redelijk strak geformuleerd en laat het niet veel ruimte voor eigen interpretatie en grote afwijkingen.

De enige afwijkingen tussen beleid en uitvoering zouden kunnen ontstaan in de toekenning van een bepaald aantal uren, echter dit is niet met zekerheid vast te stellen, aangezien de consulenten nooit samen of met een groep een aanvraag behandelen. Tijdens de interviews bleek ook wel dat de ene consulent gevoeliger is voor bepaalde omstandigheden dan de andere consulent. Met name schrijnende gevallen waar kinderen of oudere mensen in het spel zijn werken wel eens op de gevoelens van de consulent. Ook gaven ze aan dat zodra je goed je indicatie kon onderbouwen er al veel mogelijk was. Vroeger werd er ook wel eens binnen de opgestelde regels van het beleid

afgeweken zonder van de hardheidsclausule gebruik te maken. Er werd dan gewoon met alle consultants overlegd en als die het goed vonden werd die bepaalde beslissing genomen. Inmiddels is er besloten dat dit niet meer gebeurt en dat als de consultants willen afwijken dit moet gebeuren door een beslissing toe te wijzen op hardheid. Dit is een goede stap in de juiste richting. Op deze manier krijg je ook goed beeld van hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van de hardheidsclausule en kan het beleid eventueel aangepast worden mocht dat nodig zijn.

Zoals we hebben kunnen zien hierboven zijn er wel een aantal zaken die aanleiding geven om te denken dat er een discrepantie is tussen het beleid en de uitvoering, zoals het gebrek aan ervaring van sommige consultants, het (grotendeels) ontbreken van een beleidsinstructie en de mate van betrokkenheid bij bepaalde cliënten. Dit wordt ook weer ontkracht door een aantal zaken, bijvoorbeeld de sterke controle die er is en het feit dat er bijna nooit iets beleidsmatig niet klopt in de indicaties die de consultants doen. Hierbij ga ik ervan uit dat er uit de interviews met de consultants is gekomen dat er geen sprake is van discrepantie tussen beleid en uitvoering.

6.3 Aantallen aanvragen hulp bij het huishouden

Naast de bovenstaande genoemde zaken van onderzoek doen heb ik ook de gegevens omtrent aanvragen voor hulp bij het huishouden opgevraagd. Op deze manier hoopte ik op nog een andere manier inzicht te krijgen in de hoeveelheid toekenningen op hardheid. Dit zal niet bijdragen aan de onderzoeksvraag, aangezien de hardheidsclausule binnen het beleid van de gemeente Hengelo valt en er daardoor geen sprake is van discrepantie, maar van discretionaire ruimte. Daarnaast is het eens goed om alle gegevens op een rijtje te zetten en om op deze manier te kijken hoeveel aanvragen er überhaupt zijn en hoeveel er daarvan worden toegekend. De gegevens staan hieronder in een tabel genoteerd.

Aanvragen Toegekend	1937 (93,7%)
w.v met hardheid	15 (0,7%)
Aanvragen Afgewezen	115 (5,5%)
Totaal aanvragen	2067

Wat meteen duidelijk wordt uit bovenstaande tabel, is dat er ontzettend weinig aanvragen worden afgekeurd. Daarnaast wordt een heel erg klein deel van de aanvragen toegekend met hardheid. Zodra de consultant iets toewijst op hardheid bepaald de hardheidscommissie of dit inderdaad juist is. De hardheidscommissie bestaat uit het afdelingshoofd van de afdeling WMO, een consultant, de sectormanager en een beleidsmedewerker van de afdeling juridische zaken.

Er wordt dus heel weinig gebruik gemaakt van de hardheidsclausule. Wat we wel in ons achterhoofd moeten houden is dat niet alles officieel via de hardheidscommissie is gespeeld afgelopen jaren. Iets wat ook is aangegeven door de consultants in de interviews. Toch zullen deze aantallen hierdoor niet veel stijgen, is gebleken uit de interviews.

6.4 Verschillen tussen beleid

Ik wilde graag ook nog een analyse doen van de verschillen tussen opgedragen en zelfgestelde beleid. In het vorige hoofdstuk heeft u al kunnen lezen dat hier eigenlijk geen verschil tussen is, aangezien opgedragen beleid vanuit de gemeente altijd wordt vertaald naar beleid waarin praktische zaken staan voor de afdeling WMO.

Wellicht dat deze vorm van beleidsinvoering er mede aan bijdraagt dat er geen discrepantie is waar te nemen. Elk beleid wordt immers opgesteld door de mensen van de afdeling zelf, waardoor er misschien een groter draagvlak bestaat voor dit beleid, dan als het beleid echt werd opgedragen door de gemeente. Nu is er misschien nog het gevoel dat inspraak mogelijk is en dat lijkt te zorgen voor positieve resultaten.

6.5 Beantwoording deelvraag 2

De tweede deelvraag van dit onderzoek was de volgende:

“Wordt het beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden op de juiste manier uitgevoerd door de consultants en is hierin een verschil waar te nemen tussen opgedragen en zelf opgesteld beleid?”

Deze deelvraag bestaat uit twee delen. Allereerst de vraag of het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd.

Op drie manieren heb ik geprobeerd om te meten of het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd. Door bijhouden van fouten door de toetsers, het interviewen van zeven consultants en het analyseren van de aanvraaggegevens voor hulp bij het huishouden.

In totaal zijn er 58 aanvragen getoetst in de twee weken dat de toetsers voor mij de fouten bijhielden. De toetsers hebben in de periode dat ze hebben gecontroleerd op beleidsmatige fouten er hier geen van gevonden. De kans dat er iets gevonden zou worden was achteraf gezien ook behoorlijk klein, aangezien er tijdens de interviews werd aangegeven dat de consultants niet vaak dingen terugkrijgen van de toetsers die strijdig zijn met beleid. Voor een vervolgonderzoek zal er misschien een langere periode onderzocht moeten worden. Er werden wel veel indicaties teruggestuurd naar de medewerkers en soms naar de consultants. Om te kijken of er wel een discrepantie bestaat tussen beleid en uitvoering zal er in een eventueel vervolgonderzoek een langere periode onderzocht moeten worden. Daarnaast zullen de toetsers van alle regels op de hoogte moeten zijn, iets waar ik nu niet naar heb gekeken.

Tijdens de interviews met de consultants zijn er een aantal vragen gesteld met betrekking tot het beleid. Dit waren zaken die betrekking hebben op een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering. Ook heb ik de consultants gevraagd of zij zelf het gevoel hebben dat ze kunnen afwijken van het beleid. De consultants gaven over het algemeen aan dat het beleid redelijk strak opgesteld was. Het enige waar af te wijken viel was in het toegekende aantal uren en met een goede motivatie was dit volgens hen ook mogelijk. Aangezien de hardheidsclausule binnen het beleid is opgenomen leidt dit dus niet tot discrepantie. Het aantal uren dat kan worden toegekend door de consultants is niet vastgesteld door de Raad of het College van B&W, waardoor dit ook niet leidt tot eventuele discrepantie. Dit in ogenschouw nemend zouden we kunnen concluderen dat er ook uit de interviews is gekomen dat het beleid op de juiste manier uitgevoerd wordt.

In mijn onderzoeksopzet had ik beschreven dat ik een afwijking van 1% acceptabel vond. Fouten kunnen gemaakt worden en dit kan soms ook door de toetsers gemist worden. Aangezien de toetsers geen fouten gevonden hebben op het gebied van het beleid, kunnen we concluderen dat het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd en er geen discrepantie.

Dit alles bij elkaar genomen kan gesteld worden dat het eerste deel van de deelvraag positief beantwoord kan worden. Het beleid wordt op de juiste manier uitgevoerd en als

er wordt afgeweken binnen het beleid dan is hiervoor een goede motivatie nodig en wordt een eventuele toewijzing op hardheid ook nog bekeken door de hardheidscommissie.

Met het tweede deel van de deelvraag wilde ik te weten komen of de consultants misschien meer problemen hadden met opgedragen beleid, dan met zelf opgesteld beleid waarin ze ook een inbreng hebben gehad. Toen ik bezig was met dit onderzoek en meer te weten kwam over de manier van beleidsopstelling merkte ik al snel dat de consultants op zich weinig te maken hebben met beleid dat opgedragen is. Dat wil zeggen dat de beleidsmedewerkers van de afdeling WMO het beleid op een dusdanige wijze vertalen dat de consultants niet eens meer doorhebben dat het oorspronkelijk door een andere afdeling of de minister bedacht is. Daarnaast is het beleid wat bijvoorbeeld is opgesteld door de beleidsafdeling vaak heel globaal en worden pas door de afdeling zelf concrete acties en taken opgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de meerjarennota en andere beleidsstukken betreffende de Wmo.

We kunnen dus stellen dat het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd door de consultants en dat er dus geen verschil is waar te nemen tussen opgedragen en zelf opgesteld beleid, aangezien er een vertaalslag plaatsvindt om het beleid aan te passen voor de afdeling. Er is geen discrepantie gemeten tussen beleid en uitvoering, wel hebben de consultants de mogelijkheid om binnen de regels af te wijken middels de hardheidsclausule.

Hoofdstuk 7: Verklaringen voor discrepantie

In het vorige hoofdstuk hebben we gemeten dat er geen sprake is van een discrepantie in het beleid. De consultants voeren het beleid op de juiste manier uit. In dit hoofdstuk bekijken we of dit verklaard kan worden met de theorieën die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn geweest. Op deze manier hopen we een inzicht te krijgen waarom er geen sprake is van discrepantie. Aan het einde van dit hoofdstuk zal de derde deelvraag beantwoordt worden.

7.1 Vanuit literatuur

Achtereenvolgens zal ik nu de theorieën van Lipsky, van der Krogt en Maarse behandelen om te bekijken of de eerder getrokken conclusie verklaard kan worden door middel van de wetenschappelijke theorieën.

7.1.1 De street-level bureaucrat

Lipsky beschrijft een aantal aspecten waarom een street-level bureaucrat niet altijd het beleid op de juiste manier uitvoert. Er zijn een vijftal aspecten die ik ook geprobeerd heb om in de interviews naar voren te laten komen.

Deze aspecten zijn de volgende (Lipsky; 1980; 27-28):

1. De middelen zijn chronisch ontoereikend waardoor de *street-level bureaucrat* niet aan zijn gestelde taken kan voldoen.
2. De vraag naar diensten wordt groter naarmate het aanbod groter wordt.
3. De doelen en verwachtingen van de instelling waarvoor de SLB werkt zijn ambigu, conflicterend en vaag.
4. De prestaties ten aanzien van de gestelde doelen zijn moeilijk, zo niet onmogelijk om te meten.
5. De cliënt is een onvrijwillige klant.

Bij het eerste aspect zijn verklaringen voor het niet kunnen voldoen aan de gestelde taken onder andere veel administratief werk, tijdsdruk, onvoldoende en ontoereikende informatie en stress.

Tijdens de interviews gaven de consultants aan dat gemiddeld 63% van hun werk bestaat uit administratief werk. Onder administratief werk versta ik werk waarbij de consultant niet direct contact heeft met de cliënt. Een telefonisch consult versta ik dus niet onder administratief werk. De consultants gaven aan dit over het algemeen erg veel te vinden. Toch vinden ze het erbij horen en maken hier geen probleem van.

Op dit moment is het op de afdeling erg rustig en is er sprake van voldoende personele bezetting. De consultants ervaren dan ook geen tijdsdruk en kunnen zelf prioriteren wat zij het belangrijkste vinden.

De consultants gaven verder aan dat ze goed geïnformeerd worden over wijzigingen binnen bestaand of over de invoering van nieuw beleid. Soms zou er iets meer tijd besteedt mogen worden wanneer er dingen wijzigen, maar over het algemeen zorgde dit niet voor problemen.

Aan de hand van de bovengenoemde verklaringen zouden we er vanuit kunnen gaan dat aspect één van de theorie van Lipsky bij de afdeling WMO niet aan de orde is. Soms zijn er periodes die wat drukker zijn en waarin de werkdruk hoger is, maar dit zorgt niet voor een te grote druk op de schouders van de consultants.

Bij aspect twee gaat het om de vicieuze cirkel die ontstaat voor de street-level bureaucrat. Wanneer de vraag naar diensten groter wordt, zullen er meer middelen vrijgemaakt moeten worden. Ook zijn de eisen van de cliënten steeds hoger geworden. Aan de consultants heb ik de vraag gesteld of ze het idee hebben dat er meer vraag naar de diensten van de Wmo is gekomen sinds de hulp bij het huishouden bij de afdeling zit. Ze geven eigenlijk allemaal aan dat dit niet het geval is. Er wordt wel elk jaar meer aangevraagd, maar de werkdruk blijft redelijk gelijk, aangezien er ook meer mensen aangenomen worden of de werkzaamheden veranderen waardoor die minder tijd kosten. Het aantal voorzieningen dat kan worden aangevraagd bij de afdeling is wel toegenomen de afgelopen jaren, maar zorgt niet voor een bepaalde druk. Er worden dus wel steeds meer middelen ingezet om te kunnen voldoen aan de stijgende vraag. Sommige consultants gaven aan dat de mensen wel verwachten dat ze altijd recht hebben op de voorzieningen die de gemeente aanbiedt. Ze hebben er belasting voor betaald, dus vinden mensen ook dat ze bepaalde rechten hebben. Ook verwachten ze steeds meer van de consultants. Dit uit zich bijvoorbeeld in dat mensen sneller navragen hoe het met een aanvraag zit, terwijl die misschien pas een week geleden is ingediend.

Aspect twee is dus wel aan de orde bij de afdeling WMO. Toch zorgt dit aspect bij de consultants niet voor een bepaalde werkdruk, waardoor er geen afwijking van het beleid plaatsvindt.

Het derde aspect gaat over de doelen van de organisatie. Als die ambigu, conflicterend of vaag zijn dan kan dit ervoor zorgen dat het de werkzaamheden van de consultant beïnvloedt. Conflicten kunnen ook ontstaan als de rol van de consultant binnen de organisatie niet duidelijk is.

Tijdens de interviews heb ik de consultants gevraagd naar het doel van de gemeente Hengelo met betrekking tot de Wmo. Daarna heb ik ze gevraagd of het doel van hun collega's en van henzelf hetzelfde was.

Als het doel van de gemeente Hengelo noemde alle consultants iets in de trant van het ondersteunen van mensen, of het laten participeren van de burger binnen de samenleving.

Het doel van de collega's en de geïnterviewden zelf was ook redelijk gelijk aan dit doel. In principe willen alle consultants mensen helpen om beter te functioneren in hun dagelijks leven. Wel werd er aangegeven dat de manier hoe consultants dit willen bereiken verschilt. Zo wil de ene consultant meer contact met de cliënt en wil de andere juist veel meer de regels volgen. Dit zorgt onderling nog wel eens voor conflicten, maar deze conflicten zijn niet onoverkomelijk.

De consultants gaven aan dat de doelen over het algemeen niet conflicteren met andere zaken. Soms conflicteert het wel met de tijd die de consultants hebben voor de cliënt zelf. De verslagen moeten soms zo lang en uitgebreid dat er minder tijd overblijft om met de cliënt te praten.

We kunnen er vanuit gaan dat aspect drie niet echt aan de orde is bij de consultants van de afdeling WMO. De doelen zijn duidelijk en conflicteren over het algemeen niet echt met andere zaken. Daarnaast is de rol van de consultant binnen de organisatie duidelijk en gaven de consultants in de interviews aan dat het beleid ze helpt bij het bereiken van de doelen. Hierdoor is er dus geen noodzaak om af te wijken van het opgestelde beleid.

Het vierde aspect heeft betrekking op dat de prestaties ten aanzien van de gestelde doelen lastig of onmogelijk te meten zijn.

De doelen die eerder genoemd werden door de consultants hadden betrekking op het helpen van mensen met het participeren binnen de samenleving. De consultants verstrekken voorzieningen aan de mensen die daarvoor in aanmerking komen om hun te helpen met het participeren binnen de samenleving. Er valt te meten hoeveel voorzieningen worden verstrekt, maar niet wat voor impact die voorzieningen precies hebben op het leven van de mensen. Er valt moeilijk te zeggen of de mensen inderdaad beter participeren binnen de samenleving. We zouden wel kunnen stellen dat de hulp bij het huishouden behoorlijk bij kan dragen aan het welzijn van de mensen, maar dit heeft geen direct effect op de participatie van mensen binnen de samenleving. Natuurlijk is het verstrekken van voorzieningen ook een doel van de Wmo en dit valt zoals eerder gezegd wel te meten. Dit aspect is dus deels aan de orde. De prestaties ten aanzien van het participeren binnen de samenleving valt bijna niet te meten, het aantal verstrekte voorzieningen die aan dit doel moeten bijdragen zijn wel te meten.

Het laatste aspect heeft te maken met dat de cliënt nergens anders heen kan dan naar de gemeente voor bepaalde zorg. De cliënt is dan een onvrijwillige klant. Dit aspect heb ik ook in de interviews naar voren laten komen. Allereerst heb ik de consultants gevraagd of ze het idee hadden dat alle cliënten uit hetzelfde milieu komen. Aangezien vermogende mensen de hulp bij het huishouden particulier in zouden kunnen kopen zou het kunnen zijn dat er veel mensen uit een lager milieu aankloppen bij de gemeente. De consultants gaven aan dat dit over het algemeen niet het geval was. Er is wel een meerderheid afkomstig uit een lager sociaal milieu, maar er zijn ook mensen uit een hoger milieu die zorg aanvragen bij de gemeente. Niet iedereen komt dus uit een lager milieu. De consultants merken wel dat de groep die zorg krijgt vanuit de Wmo juist diverser is geworden sinds de hulp bij het huishouden onder de Wmo en dus ook onder de afdeling valt. Toch zijn cliënten in dit geval niet helemaal onvrijwillig. Ze kunnen dan wel nergens anders heen voor deze zorg, maar ze komen wel zelf naar de gemeente toe om hulp te vragen. Het is niet zo dat de gemeente naar de cliënten toegaat om hulp aan te bieden. Aspect vijf is dus ook deels aan de orde bij de afdeling WMO. De cliënten zou je kunnen omschrijven als onvrijwillige klant, maar een van de doelen van de Wmo is ook dat de mensen juist niet meer naar allerlei verschillende instanties hoeven om de hulp te krijgen die ze nodig hebben. De cliënt kan dus inderdaad bijna nergens anders heen voor de zorg die ze willen, maar dit heeft eigenlijk niet te maken met het milieu waar ze uit komen.

Er wordt maar aan een aantal aspecten voldaan waarvan er wordt verondersteld dat die verklaren waarom beleid niet altijd op de juiste manier wordt uitgevoerd. We hadden in het vorige hoofdstuk al vastgesteld dat er geen sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Dit komt dus overeen met bovenstaande theorie van Lipsky. Lipsky heeft ook een drietal mechanismen opgesteld die de street-level bureaucrat helpen met het functioneren onder de druk die de bovengenoemde vijf aspecten veroorzaken (Lipsky; 1980; 82-83). Aangezien de vijf aspecten niet aan de orde zijn bij de afdeling WMO is het ook niet nodig om te kijken of er gebruik wordt gemaakt van de mechanismen. Hier waren wel vragen over gesteld in de interviews, maar het is nu niet relevant deze te behandelen.

7.1.2 Factoren van invloed op beleidsuitvoering

Van der Krogt schrijft dat er bepaalde factoren zijn die invloed hebben op de uitvoering van beleid (1986; 58). Deze factoren zijn:

1. Factoren die betrekking hebben op de beleidsinstructies
2. Factoren die verband houden met de productiewijze
3. Factoren die te maken hebben met de persoon van de uitvoerder.

Onder beleidsinstructies verstaat Van der Krogt (1986; 58) de min of meer concrete aanwijzingen die zijn vastgelegd in het beleidsstuk. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen aan de ene kant instructies die betrekking hebben op de *beleidsinhoud* en aan de andere kant instructies die *procedureel* van aard zijn (Van der Krogt; 1986; 59).

Over het algemeen kan vastgesteld worden dat de beleidsinstructie de grootste invloed heeft op de uitvoering van beleid (Van der Krogt; 1986; 58-59).

Eerder hebben we al kunnen lezen dat de consultants aangaven in de interviews dat er niet altijd specifieke instructies gegeven worden bij de invoering van nieuw beleid. Er worden vaak wel werkprocessen gemaakt, die beschouwd kunnen worden als instructies. De consultants zijn wel van mening dat er iets vaker wat uitgelegd mag worden met betrekking tot het beleid. Nu heb je kans dat iedereen dingen anders interpreteert. Lastige zaken, waarover een consultant soms kan twifelen, worden bijna altijd besproken in het consulenteoverleg. Het gaat dan vaak over zaken waar consultants niet duidelijk krijgen of ze een aanvraag moeten toe- of afwijzen. Tijdens deze overleggen (waarvan ik er een aantal heb meegemaakt), blijkt wel dat elke consultant de regels in sommige gevallen anders interpreteert. Hierover zijn dan ook soms discussies tijdens het overleg.

Volgens van de Krogt is het ook van belang welke mate van discretionaire ruimte de uitvoerder heeft, aangezien de uitvoerder dan in bepaalde zaken kan afwijken (Van der Krogt; 1986; 59). De consultants kunnen afwijken middels de hardheidsclausule en doen dit dan ook wel eens in uitzonderlijke gevallen. De discretionaire ruimte die ze hebben is behoorlijk beperkt, maar er is wel enige ruimte.

Als we kijken naar de procedurele voorschriften dan gaat het vooral om die met betrekking tot controle en toezicht, omdat daardoor de mogelijkheid tot afwijken geringer wordt (Van der Krogt; 1986; 59). De consultants gaven tijdens de interviews aan dat ze niet vinden dat ze veel gecontroleerd worden. Alle indicaties gaan natuurlijk wel naar de afdeling toetsing en er wordt een interne controle gehouden. De consultants ervaren het positief dat er niet iemand continu over hun schouder meekijkt. Ze geven wel allemaal aan dat als er afwijkingen zijn op het gebied van beleid de indicaties wel terug worden gestuurd.

We kunnen aannemen dat er op het gebied van beleidsinstructies nog wel het een en ander te verbeteren valt, maar dit zorgt momenteel niet voor problemen. Het zou het werk van de consultants kunnen vergemakkelijken als er een instructie zou worden toegevoegd aan het beleid. Daarnaast ervaren de consultants de wijze van controle op hun werk als positief. Ze voelen zich niet onder druk staan, maar er is voldoende controle waardoor er niet zomaar wordt afgeweken van het bestaande beleid zonder dat iemand het merkt.

De eerste factor die Van der Krogt beschrijft heeft bij de afdeling WMO wel invloed op de uitvoering van het beleid. De werkprocessen die er zijn zorgen voor meer duidelijkheid en het consulenteoverleg zorgt er ook voor dat de consultants met onduidelijkheden makkelijk in contact kunnen komen met hun collega's. Doordat er überhaupt iets van

(interne) regels en controle bestaat heeft dit een positieve invloed op de uitvoering van beleid en zorgt dit ervoor dat er geen sprake is van discrepantie.

De tweede factor die van invloed zou kunnen zijn op de uitvoering van beleid is de productiewijze. Hiermee wordt bedoeld de manier waarop het uiteindelijke product (in dit geval de voorziening die wordt geleverd) gemaakt wordt. Er wordt hierin een verschil gemaakt tussen de gebruikte technologie en de organisatie van de productie. Onder de technologie verstaat men het geheel van kennis, materialen, machines en sociale relaties tussen de uitvoerders. De organisatie van de productie heeft meer te maken met de sociale relaties tussen de uitvoerders en overlapt hiermee dus ook een gedeelte van de technologie. Verschillen in uitvoering zullen ook hier ontstaan als er sprake is van discretionaire ruimte. Zodra de regels strak zijn zullen over het algemeen dezelfde beslissingen genomen worden over cliënten (Van der Krogt; 1986; 59-60).

De consulenten heb ik allemaal gevraagd of ze voldoende kennis hadden om het werk te doen wat ze nu doen. Ze gaven allemaal aan dat wel te hebben, maar dat de consulenten niet allemaal dezelfde kennis hebben. Dit komt vooral doordat ze allemaal een andere achtergrond hebben en ook andere interesses hebben binnen het werk van consulent. Daarnaast gaven de consulenten aan ook voldoende materialen, computers, ruimte etc. te hebben om hun werk te kunnen doen. Doordat de consulenten geen problemen hebben door te weinig kennis of te weinig hulpmiddelen, is er geen reden om af te wijken van het beleid.

Als laatste van de factor productiewijze heb ik de consulenten gevraagd naar de relaties tussen de consulenten en hun collega's. Allemaal gaven ze aan dat ze het goed konden vinden met hun collega's en daardoor ook met plezier naar hun werk te gaan. Als er dus problemen zijn op het gebied van beleid dan kan er hier makkelijk met collega's over gesproken worden. Het tweede deel van de factor productiewijze zou dus ook niet moeten zorgen voor een discrepantie tussen beleid en uitvoering.

De factor productiewijze heeft geen effect op de uitvoering van het beleid. De consulenten ondervinden weinig belemmeringen met betrekking tot het missen van bepaalde kennis en materialen en kunnen het goed vinden met hun collega's, waardoor ze makkelijk problemen kunnen bespreken. De tweede factor van Van der Krogt zorgt dus niet voor een grote discretionaire ruimte van de uitvoerder, waardoor afwijkingen binnen het beleid worden geconstateerd.

De laatste factor die volgens Van der Krogt van invloed kan zijn op de beleidsuitvoering is de persoon van de uitvoerder. Het belangrijkste hierbij is de betrokkenheid van de persoon bij zijn werk en dit heeft invloed op de kwaliteit van het werk. Ook opleiding en ervaring en het milieu waar iemand uit komt kunnen van belang zijn. Opvattingen over het doel van het werk en de werkwijze om dit doel te kunnen bereiken zijn als laatste van invloed op dit punt (Van der Krogt; 1986; 60).

Ik heb de consulenten niet zozeer een vraag gesteld naar de betrokkenheid bij hun werk. Wel heb ik ze gevraagd naar de doelen van hun werk. Zoals eerder genoemd waren dit toch vaak antwoorden met betrekking tot het helpen en ondersteunen van mensen in hun dagelijks leven. De meeste consulenten gaven ook wel aan dat het ze een prettig gevoel gaf als ze inderdaad iets voor iemand kunnen betekenen. We kunnen hier uit opmaken dat de consulenten zich wel betrokken voelen bij hun werk. Bij een hoge betrokkenheid zal de kwaliteit van het werk ook beter worden en ervoor zorgen dat er geen afwijkingen te vinden zijn in het beleid. Aangezien de consulenten tijdens het interview aangaven dat ze voldoende hebben aan hun opleiding en ervaring uit eerder werk, zal ook deze factor weinig invloed hebben op het uitvoeren van het beleid.

De persoon van de uitvoerder heeft als laatste factor geen invloed op de uitvoering van beleid. De consultants zijn betrokken bij hun werk en hebben niet het idee dat ze te weinig kennis hebben om het werk uit te voeren.

We kunnen concluderen dat de factoren die Van der Krogt noemt en die een negatief effect kunnen hebben op de beleidsuitvoering niet aanwezig zijn bij de afdeling WMO van de gemeente Hengelo. Dit komt overeen met de eerdere conclusie dat er geen discrepantie is waar te nemen tussen beleid en uitvoering en de consultants ook weinig discretionaire ruimte hebben.

7.1.3 Top-down en Bottom-up benadering

Tot slot kijken we naar het succes en falen van het opgestelde beleid. Volgens Maarse kunnen we een onderscheid maken in een top-down en een bottom-up benadering van beleid. Om het succes te meten van beleid wordt er gebruik gemaakt van bepaalde maatstaven (Maarse; 1998; 110)

Bij de top-down benadering worden de maatstaven ontleend aan de officiële doeleinden van het uit te voeren beleid. Het gaat hierbij om de maatstaven van de beleidsbepalers. Criteria die veel voorkomen in dit beleid betreffen de mate waarin de beleidsuitvoering bijdraagt tot de effectiviteit en de doelmatigheid van het beleid (Maarse; 1998; 110-111). Als beleidsbepalers voor het beleid dat gevoerd wordt op de afdeling WMO, kunnen we de beleidsafdeling van de gemeente Hengelo aanwijzen. Zij stellen het beleid op voor de gemeente Hengelo. Het doel van de gemeente Hengelo met het beleid over de Wmo en daaronder vallend de hulp bij het huishouden is het mee doen binnen de samenleving. Als dit niet lukt op eigen kracht wil de gemeente Hengelo ondersteuning bieden (Gemeente Hengelo-2; 2006; 8). Deze ondersteuning wordt onder andere geboden in de vorm van individuele voorzieningen (waar de afdeling WMO zorg voor draagt). De consultants die het beleid uitvoeren van de gemeente Hengelo verstrekken voorzieningen aan diegene die bepaalde zaken niet meer zelf kunnen doen en daardoor niet meer kunnen meedoen binnen de samenleving. We kunnen dus stellen dat ze het beleid uitvoeren van de beleidsbepalers.

Aangezien de uitvoerders het beleid wat de beleidsbepalers hebben opgesteld uitvoeren, kunnen we spreken van een succes bij de top-down benadering. Het beleid wat de beleidsbepalers hebben opgesteld wordt nog wel door de afdeling herschreven in een praktisch beleid, maar hierdoor worden de doelen die de beleidsafdeling met het beleid voor ogen had wel gehaald.

De bottom-up benadering beoordeelt het falen en succes van het beleid vanuit de beleidsuitvoerende instantie. Er bestaat een groot verschil tussen de succescriteria van de beleidsbepalers en de beleidsuitvoerders op de werkvloer die direct met het beleid werken (Maarse; 1998; 111).

Van de consultants hebben we gezien dat die ook als doel hebben om mensen te laten meedoen binnen de samenleving. Dit is natuurlijk wel een ander doel dan de beleidsbepalers hebben, aangezien de consultants de mensen individueel helpen en de gemeente juist wil dat alle mensen als groep kunnen meedoen binnen de samenleving. De consultants gaven tijdens de interviews aan dat het beleid wel helpt om hun doel te bereiken. Het beleid kan in sommige gevallen tegen hun intuïtie in gaan, maar ook heel vaak helpt het om lastige situaties te beoordelen. Voor de consultants werkt het beleid dus vaak met hen en niet tegen hen.

In de organisatie waarin de afdeling WMO valt, kunnen we spreken van een mix tussen top-down en bottom-up, aangezien er eerst nog een vertaalslag plaatsvindt van het beleid van de beleidsafdeling, naar een praktisch beleid voor de afdeling WMO. Bij zowel de top-down als bottom-up benadering kan gesproken worden van een succesvol beleid hierdoor is er voor de consultants niet echt veel reden om af te wijken. Natuurlijk zijn ze het soms niet eens met bepaalde zaken, of wilden ze dat het soms wat soepeler kon allemaal, maar ze weten ook wel dat dat niet altijd kan. De maatstaven die gebruikt worden bij zowel de top-down als de bottom-up benadering zijn wel redelijk dezelfde. Zowel de beleidsbepalers als de beleidsuitvoerders hebben als doel om mensen te helpen zich te redden binnen de samenleving. Dit doel wordt onder andere behaald door het opgestelde beleid uit te voeren. Hierdoor zullen er geen afwijkingen ontstaan tussen beleid en uitvoering.

7.2 Beantwoording deelvraag 3

De derde deelvraag in dit onderzoek was de volgende:

“Hoe zou een eventuele discrepantie tussen beleid en uitvoering verklaard worden?”

We hadden al eerder geconcludeerd dat er geen sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Toch was het interessant om te kijken of de wetenschappelijke theorieën wel overeenkwamen met de eerdere conclusie uit dit onderzoek.

Allereerst de theorie van Lipsky. Volgens Lipsky zijn er vijf aspecten die ervoor zorgen dat een street-level bureaucrat zijn werk niet altijd precies volgens het beleid doet. Deze vijf aspecten heb ik behandeld in de interviews en daar kwam eigenlijk uit dat de aspecten bijna allemaal niet aanwezig zijn. Soms herkende ik wel wat dingen, maar die kwamen slechts sporadisch aan de orde.

Van der Krogt heeft ook een drietal factoren opgesteld die invloed kunnen hebben op de uitvoering van beleid. Deze factoren zijn zeer divers, maar hebben uiteindelijk allemaal te maken met de manier waarop de uitvoerder beleid interpreteert en hoe de uitvoerder ondersteund wordt door zaken als middelen, maar ook gezelligheid met collega's en de opleiding en de ervaring die de uitvoerder heeft genoten zijn belangrijk. Zodra er een van de factoren afwijkt, zou er sprake van kunnen zijn dat de uitvoerder afwijkingen in het beleid gaat maken. Bij de consultants van de afdeling WMO wordt allemaal voldaan aan de factoren van Van der Krogt en vindt er dus geen afwijking plaats tussen beleid en uitvoering.

Tot slot heb ik gekeken naar de top-down en bottom-up benadering, opgesteld door Maarse. Bij deze benadering wordt er gekeken of het beleid een succes is of niet aan de hand van de maatstaven van de beleidsbepalers en de beleidsuitvoerders. Zowel voor de beleidsbepalers als de beleidsuitvoerders draagt het beleid bij aan het realiseren van de opgestelde doelen. Dit geldt over het algemeen ook voor de doelen die de uitvoerders zelf hebben. Als het beleid een succes is zal er niet afgeweken van het beleid. De doelen worden bereikt met het beleid en hierdoor zal een aanpassing niet nodig zijn binnen het beleid.

De wetenschappelijke theorieën maken inzichtelijk waarom er geen discrepantie binnen het beleid van de hulp bij het huishouden waargenomen kan worden. De theorieën zorgen er wel voor dat er nog een aantal aanbevelingen en verbeterpunten aan het licht zijn gekomen die ervoor kunnen zorgen dat het straks nog beter gaat. Verbeteren kan immers altijd nog.

Hoofdstuk 8: Verbeterpunten voor de afdeling WMO

In dit hoofdstuk zullen we de laatste deelvraag beantwoorden. We zullen ingaan op de verbeterpunten die ervoor kunnen zorgen dat een afwijking binnen het beleid nog minder vaak voorkomt. De verbeterpunten zijn allemaal zeer verschillend. Een aantal zijn opgesteld naar aanleiding van de interviews die gehouden zijn en waar de consulenten soms vaak ook verbeterpunten aandroegen. Sommige anderen zijn opgesteld vanuit de literatuur die behandeld is, of zijn suggesties die ik zelf miste binnen het beleid of de uitvoering hiervan.

8.1 Verbeterpunten

We hebben in dit verslag al kunnen lezen dat er geen sprake is van een discrepantie tussen beleid en uitvoering. Toch zijn er altijd dingen die verbeterd kunnen worden om te zorgen dat er niet alsnog discrepantie optreedt. Gedurende mijn onderzoek bij de afdeling WMO zijn mij dingen opgevallen die nog beter kunnen. De consulenten hebben zelf ook een aantal dingen aangegeven die er voor zouden kunnen zorgen dat ze beter op de hoogte zijn van het beleid en de wijzigingen daarin.

De verbeterpunten staan hieronder uitgewerkt.

- Elk nieuw beleidsstuk of elke wijziging binnen bestaand beleid zou in het consulentenoverleg besproken moeten worden. Op deze manier is iedereen op de hoogte van de wijzigingen en kunnen de werkzaamheden daar direct op aangepast worden. Als beleid besproken wordt verklein je ook de kans dat mensen dingen verkeerd interpreteren. Dit risico loop je wel als mensen het stuk zelf gaan lezen. Hierdoor kan het zijn dat regels verkeerd begrepen worden en de kans bestaat dat er dan afgeweken gaat worden van het beleid. Bovendien wordt er meer draagvlak gecreëerd als de consulenten meer betrokken worden bij het beleid.
- Bij elk nieuw beleid is het van belang om een instructie te schrijven waarin de globale inhoud van het beleid staat vermeld en waarin de specifieke taken en acties voor de consulenten staan. De consulenten gaven tijdens de interviews aan dat het duidelijker zou zijn als er een instructie wordt gegeven met daarin de specifieke taken voor de consulenten.
- Als blijkt dat er steeds meer indicaties door de consulenten worden toegewezen op hardheid, is het misschien van belang om te onderzoeken of er aanpassingen nodig zijn binnen het bestaande beleid. Als steeds dezelfde soort gevallen worden toegekend op hardheid kan dit van belang zijn. Hoe minder er op hardheid wordt toegekend, hoe beter het is aangezien zo'n procedure behoorlijk veel tijd kost. Op dit moment is het nog niet aan de orde, gezien de lage aantallen, maar het is goed om dit in de gaten te houden voor de nabije toekomst.
- De doelen van de organisatie moeten duidelijk zijn voor de consulenten. Tijdens de interviews viel het me op dat niet alle consulenten de doelen van de organisatie zo konden benoemen. Als de doelen van de organisatie niet duidelijk zijn, dan is het ook lastig voor de consulenten om in te zien wat voor nut het

beleid heeft en hoe het beleid bijdraagt aan het bereiken van de doelen. Op deze manier kan voorkomen worden dat consultants sneller afwijken van het beleid.

- Het is belangrijk om de werkdruk in de gaten te houden. Bij een hoge werkdruk is er meer kans op afwijkingen van het beleid, aangezien mensen soms dingen vergeten of tijdrovende handelingen overslaan. Mocht er een hoge werkdruk ontstaan dan dienen er maatregelen te worden genomen binnen de afdeling. Tijdens een eerdere drukke periode werd er door de consultants aangegeven dat er toen wel wat knelpunten lagen met betrekking tot de juiste uitvoering van het beleid.
- Eens per jaar zou er een vergadering gepland moeten worden voor alle consultants om het beleid met elkaar door te spreken. Op deze manier kan ervoor gezorgd worden dat de kennis van het beleid niet diep wegzakt en dat problemen en onduidelikheden aan het licht komen die de consultants ervaren. De consultants kunnen met elkaar in discussie gaan en problemen kunnen op deze manier uit de weg geruimd worden.
- De consultants gaven tijdens de interviews aan dat niet alle consultants hetzelfde advies zouden geven over dezelfde aanvragen. De afwijking zal waarschijnlijk liggen in het aantal uren wat de consultants toekennen. Hier zou dus sprake kunnen zijn van discrepantie tussen beleid en uitvoering. Aangezien elke cliënt hetzelfde behandelt dient te worden zou het niet uit moeten maken welke consultant zijn/haar aanvraag behandelt. Om dit te onderzoeken heb ik het afdelingshoofd aangeraden om hiervoor een trainingsdag te organiseren. Tevens heb ik aangeboden dit te doen. De opzet voor deze dag kunt u vinden in de bijlage van dit verslag.

8.2 Beantwoording deelvraag 4

De laatste deelvraag van dit onderzoek was de volgende:

“Welke mogelijke verbeterpunten zijn er op het gebied van het uitvoeren van het beleid?”

We hadden eerder al geconcludeerd dat het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd. Toch zijn er altijd mogelijkheden om de uitvoering te verbeteren. Deze verbeteringen hebben niet zozeer direct invloed op de directe uitvoering van het beleid, maar wel op de ondersteuning die erbij komt kijken. De verbeterpunten zijn de volgende:

- Nieuw beleid of wijzigingen binnen bestaand beleid bespreken in het consultantoverleg.
- Bij nieuw beleid dient een instructiedocument te worden opgesteld.
- Bij een flinke stijging van het aantal hardheidsaanvragen dient een onderzoek gedaan te worden naar eventuele aanpassingen binnen het beleid.
- De doelen van de organisatie dienen duidelijker te worden voor de consultant.
- De werkdruk dient goed in de gaten gehouden te worden.
- Het beleid moet eens per jaar besproken worden in een vergadering met alle consultants.
- Er dient een trainingsdag te komen om te kijken waar verschillen tussen consultants liggen op het gebied van de indicaties voor hulp bij het huishouden

Deze verbeterpunten zullen er voor kunnen zorgen dat de uitvoering van beleid in het vervolg nog beter gaat. Op deze manier kan hopelijk ook een toekomstige discrepantie tussen beleid en uitvoering voorkomen worden. Natuurlijk zijn deze verbeterpunten niet

zaligmakend en hangt het van meer zaken af of het beleid op de juiste manier wordt uitgevoerd. De belangrijkste hierbij is misschien wel de interesse van de consulent voor beleid. Als iemand zich niet interesseert voor beleidszaken zal dat niet meteen veranderen door de uitvoering van bovengenoemde verbeterpunten.

Hoofdstuk 9: Conclusie

In dit laatste hoofdstuk van dit verslag zal de onderzoeksvraag beantwoord worden. Als laatste zullen er nog overige aanbevelingen gedaan worden.

9.1 Beantwoording onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag in dit hoofdstuk was de volgende:

“In hoeverre wordt het opgestelde beleid m.b.t. de hulp bij het huishouden daadwerkelijk uitgevoerd door de uitvoerders en hoe zou hierin een verbetering mogelijk zijn?”

Deze onderzoeksvraag was te complex om in een keer te beantwoorden. Ik heb hiervoor een aantal deelvragen opgesteld die eerder in dit verslag al zijn beantwoord. We kunnen de onderzoeksvraag splitsen in twee delen. Allereerst of het beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden wordt uitgevoerd en ten tweede of er een verbetering mogelijk is in het uitvoeren van het beleid.

Ik ben dit onderzoek begonnen door te onderzoeken welk beleid er allemaal is voor de hulp bij het huishouden en heb de belangrijkste zaken hiervan op papier gezet. Ook heb ik uitgezocht wat nou de belangrijkste taken waren voor de consulenten. Hierdoor kon ik uitzoeken of het beleid op de juiste manier werd uitgevoerd, wat uiteindelijk ook het geval bleek te zijn.

Ook wilde ik graag te weten komen of er verschil was tussen opgedragen en zelfopgestelde beleid. Tijdens mijn stage bleek dat de consulenten op de afdeling WMO alleen werken met beleid dat is opgesteld door de beleidsmedewerkers van de afdeling zelf. Er is wel beleid van “bovenaf”, maar dit wordt eerst vertaald naar praktisch uitvoerbaar beleid waar de consulenten mee kunnen werken. Helaas vielen hier dus geen specifieke resultaten of conclusies aan te verbinden.

Om te kijken of de eerder getrokken conclusie verklaard kan worden, heb ik gekeken of de theorieën van Lipsky, van der Krogt en Maarse een eventuele discrepantie op dezelfde manier zouden verklaren. In veel gevallen bleken de theorieën te verklaren waarom er dus geen sprake is van discrepantie tussen het opgestelde beleid en de uitvoering.

Dit beantwoordt dan ook het eerste deel van de opgestelde onderzoeksvraag. Na het onderzoek wat ik heb gehouden op de afdeling WMO van de gemeente Hengelo, kunnen we concluderen dat het beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden op de juiste manier wordt uitgevoerd door de consulenten.

Het beleid op de afdeling WMO wordt goed uitgevoerd door de consulenten, maar dat betekent niet dat er alles goed gaat. Er zijn nog een aantal verbeterpunten te noemen die een toekomstige discrepantie hopelijk kunnen voorkomen. Dit sluit goed aan bij het tweede deel van de onderzoeksvraag. Er zijn dus verbeterpunten te noemen, al dragen die dus niet bij aan het verminderen van de discrepantie, aangezien er geen discrepantie is waargenomen. De verbeterpunten die ik heb opgesteld voor de afdeling WMO zijn de volgende:

- Nieuw beleid of wijzigingen binnen bestaand beleid bespreken in het consulentenoverleg.
- Bij nieuw beleid dient een instructiedocument te worden opgesteld.

- Bij een flinke stijging van het aantal hardheidsaanvragen dient een onderzoek gedaan te worden naar eventuele aanpassingen binnen het beleid.
- De doelen van de organisatie dienen duidelijker te worden voor de consultant.
- De werkdruk dient goed in de gaten gehouden te worden.
- Het beleid moet eens per jaar besproken worden in een vergadering met alle consultants.
- Er dient een trainingsdag te komen om te kijken waar verschillen tussen consultants liggen op het gebied van de indicaties voor hulp bij het huishouden

9.2 Overige aanbeveling

Naast een aantal verbeterpunten die hierboven staan genoemd, zijn er ook al een heleboel zaken die goed gaan en geen verbetering nodig hebben. Zo verloopt de uitvoering van het beleid eigenlijk vrij soepel. Het is voor de consultants duidelijk waar ze met vragen over het beleid terecht kunnen, en aangezien er bijna geen fouten gevonden worden bij toetsing betekent dat eigenlijk dat iedereen weet dat er in het beleid staat en hoe ermee om te gaan.

Daarnaast is het goed dat de afdeling zelf voor een gedeelte het beleid opstelt. Dit zorgt voor meer draagvlak onder de medewerkers van de afdeling en op deze manier wordt de kennis die de consultants hebben omgezet in behoorlijk praktisch beleid. Op deze manier is er een stukje inspraak mogelijk en kan er, waar nodig, geput worden uit de kennis en ervaringen van de consultants.

Het is voor de uitvoering van het beleid en het voorkomen van discrepanties tussen beleid en uitvoering van belang dat bovenstaande aanbevelingen behouden blijven. Daarnaast is het ook belangrijk om de verbeterpunten door te voeren, maar minstens zo belangrijk is het om het zoveel mogelijk gewoon te houden zoals het nu is. Uit dit onderzoek is wel gebleken dat het op deze manier ook prima werkt! Dus: ga zo door!

9.3 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek wat in dit verslag uiteengezet is, was mijn eerste zelfstandige onderzoek. Hierdoor zijn er natuurlijk verbeteringen aan te brengen voor een volgend onderzoek. Zo zou er in een volgend onderzoek meer tijd besteed kunnen worden aan de rol van de toetsers binnen de afdeling. Wellicht was het verstandiger geweest om aanvragen te controleren gedurende een langere periode. Twee weken was achteraf gezien wat kort. Ook had ik de toetsers wat beter kunnen begeleiden gedurende het proces van die twee weken en vaker moeten controleren of het inderdaad gebeurde op de manier die ik wilde. Toch denk ik dat het de resultaten van dit onderzoek nauwelijks heeft beïnvloed. Met name de interviews met de consultants gaven mij een goede indruk en ze waren allen erg openhartig en vertelden echt wat er speelde.

Het was dan wel mijn eerste onderzoek, toch denk ik dat ik het er goed vanaf heb gebracht en ben ik zelf zeer tevreden met het eindresultaat. Ik denk ook dat het voor de afdeling WMO goed is om te weten hoe het zit met de uitvoering van het beleid. Ondanks dat er altijd verbeterpunten zijn, gaat het momenteel al heel goed, iets waar ze met z'n allen behoorlijk trots over mogen zijn.

Literatuurlijst

- Bekkers, V., *Beleid in beweging*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA, 2007
- Bressers, J., en A. Hoogerwerf, Inleiding tot de beleidswetenschap, in: Bressers, J. en A. Hoogerwerf, (red), *Beleidsvaluatie*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995, 19-32
- Dijkstra, W., Smit, J., *Onderzoek met vragenlijsten. Een praktische handleiding*, Amsterdam: VU Uitgeverij, 1999
- Geurts, P., *Van Probleem naar Onderzoek, een praktische handleiding met COO cursus*, Bussum Coutinho, 1999
- Krogt, T. van der, De ambtelijke organisatie en gemeentelijke beleidsuitvoering, in: Korsten, A. en W. Derksen, (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid; Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden: Stenfert Kroese, 1986, 57-66
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage, 1980
- LVIO (Landelijke Vereniging van Indicatieorganen), *Werkdocument Gebruikelijke Zorg*, Den Haag, 2003
- Maarse, J., De uitvoering van overheidsbeleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, (red), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Samsom, 1998, 99-117
- Beleidsdocumenten:*
Afdeling WMO, *Procesbeschrijving afdeling WMO*, 2008
- Gemeente Hengelo-1, *"Mee kunnen doen in Hengelo"*: Uitwerkingsnotitie Individuele Voorzieningen, april 2006
- Gemeente Hengelo-2, *"Mee kunnen doen in Hengelo"*: WMO Hoofdnota, april 2006
- Gemeente Hengelo-3, *Statistisch Jaarboek 2007*, 2007
- Gemeente Hengelo-4, *"Mee kunnen doen in Hengelo"*: Uitwerkingsnotitie Zorgloket, april 2006
- Gemeente Hengelo-5, *Verstrekkingenboek Wet Maatschappelijke Ondersteuning*, juli 2007
- Gemeente Hengelo-6, *Verordening Voorzieningen Maatschappelijke Ondersteuning*, 2007



Internetbronnen:

Gemeente Hengelo, website www.hengelo.nl, 12 november 2008

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *WMO in het kort*,
<http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Algemeen/WMO.htm>, 6 november 2008

Bijlage 1: Aantal uren HH

Veel voorkomende indicaties HH1:	aantal uren
<i>Alleenstaande in seniorenwoning/ flat:</i>	
Licht huishoudelijke werkzaamheden	1
Zware huishoudelijke werkzaamheden	1,5
Textielverzorging	1
Broodmaaltijden (7x)	1,75 (= kwartier per dag)
<i>Alleenstaande in een eengezinswoning met bovenverdieping:</i>	
Licht huishoudelijke werkzaamheden	1
Zware huishoudelijke werkzaamheden	3
Textielverzorging	1
Broodmaaltijden (7x)	1,75 (= kwartier per dag) afronden op hele uren
<i>Tweepersoonshuishouden:</i>	
Licht huishoudelijke werkzaamheden	1,5
Zware huishoudelijke werkzaamheden	3
Textielverzorging	1,5
Broodmaaltijden (7x)	1,75 (= kwartier per dag)

Bijlage 2: Interviewvragen consulenten

1. Kan je kort vertellen wat je werkzaamheden zijn als het gaat om de individuele voorziening, de hulp bij het huishouden?
2. Hoe verloopt het implementatieproces van nieuw beleid omtrent de hulp bij het huishouden?
3. Heb je het idee dat dit een goede manier is?
4. Hoe word je op de hoogte gehouden van wijzigingen van het beleid?
5. Vind je dat voldoende?
6. Ben je op de hoogte van de zaken die beschreven zijn in de beleidsnota's omtrent hulp bij het huishouden?
7. Zo nee, hoe zou dit kunnen verbeteren?
8. Worden er instructies gegeven bij de invoering van nieuw beleid?
9. Zou dit moeten?
10. Zijn er voor jou zaken onduidelijk binnen de Wmo en het Wmo beleid met betrekking tot de hulp bij het huishouden van de gemeente Hengelo?
11. Hoeveel procent van je werk bestaat uit administratief werk?
12. Vind je dat veel?
13. Werk je onder een grote tijdsdruk?
14. Hoe komt dit?
15. Wat denk je dat het doel van de gemeente Hengelo is van de hulp bij het huishouden van de Wmo?
16. Wat is denk je het doel van je collega's?
17. En van jou persoonlijk?
18. Worden deze doelen gehaald door middel van het opgestelde beleid?
19. Conflicteren de doelen met andere zaken (zoals geld, tijd etc.)?
20. Behandel je de gemakkelijke gevallen van cliënten eerst?
21. Kan je zelf bepalen wat binnen je werk de prioriteit heeft?
22. Kan je het werkproces op een dusdanige wijze beïnvloeden dat je minder werkdruk krijgt?
23. Vind je dat er veel controle en toezicht is op het werk dat je doet?
24. Heb je het idee dat de cliënten die een aanvraag doen naar hulp bij het huishouden afkomstig zijn uit hetzelfde milieu?
25. Zijn ze afhankelijk van de zorg die de gemeente aanbiedt?
26. Merk je dat er meer vraag naar de hulp bij het huishouden is sinds het een voorziening van de Wmo is?
27. Heb je voldoende aan je opleiding en ervaring uit eerdere banen om dit werk te kunnen doen?
28. Zo nee, hoe zou dit verbeterd kunnen worden?
29. Heb je het idee dat alle consulenten evenveel kennis hebben?
30. Denk je dat de consulenten bij elke cliënt hetzelfde advies zullen geven of is hierin veel verschil?
31. Wat is dan het verschil?
32. Heb je de beschikking over voldoende kennis, materialen en machines (vb computers) om je werk te kunnen doen?
33. Kan je het goed vinden met je collega's?
34. Heb je het naar je zin op je werk?
35. Komen er veel adviezen terug van toetsing omdat ze strijdig zijn met het beleid?

36. Hoe vaak maak je ongeveer gebruik van de hardheidsclausule (hoeveel van de hoeveel gevallen)?
37. Heb je het idee soms belemmerd te worden in je werk door het beleid omtrent de hulp bij het huishouden?
38. Door welk deel van het beleid?
39. Vind je dat je een zekere mate van beleidsvrijheid hebt binnen het beleid van de hulp bij het huishouden? Leg uit met voorbeeld.
40. Heb je nog overige opmerkingen?

Bijlage 3: Trainingsdag consulenten

Om te onderzoeken of er inderdaad verschillen bestaan tussen de indicaties voor de hulp bij het huishouden van de consulenten, zal er half mei een trainingsdag worden georganiseerd. Op deze dag komt een acteur een rollenspel spelen.

Er zullen twee casussen behandeld worden gedurende de dag. Een standaardcasus die de consulenten een week van tevoren krijgen en die ook op papier moet worden beantwoord, en een lastige casus die de acteur gaat spelen. Deze casus zal een aantal lastige situaties bevatten waaronder, gebruikelijke zorg, complexe aandoeningen en kleine kinderen. Tijdens de interviews was al opgevallen dat de consulenten hiervoor het gevoeligst zijn. Hierin vallen dus ook de meeste afwijkingen te verwachten. Er is gekozen om ook een relatief eenvoudige casus te behandelen om te kijken of iedereen hier wel hetzelfde indiceert.

De opzet van de dag is als volgt. De consulenten zullen gedurende de hele dag op "huisbezoek" gaan bij de cliënt (gespeeld door de acteur). Dit duurt ongeveer 30 minuten per consulent. Daarna stellen ze een indicatie. Als iedereen geweest is zullen we met iedereen de resultaten gaan bespreken. De dingen die we te weten willen komen zijn met name waarom er verschillen ontstaan en hoe we dit in de toekomst kunnen voorkomen. Het is belangrijk dat iedereen hiervoor oplossingen aandraagt en dat iedereen zich hierin kan vinden.

Daarnaast zullen we ook de acteur vragen naar zijn bevindingen. Vragen de consulenten dezelfde dingen, of zit er veel verschil tussen. Verwijzen de consulenten door naar andere instellingen voor andere voorzieningen, of bieden ze andere voorzieningen van de Wmo aan de cliënt aan.

Van de bijeenkomst zal een kort verslag gemaakt worden met daarin de bevindingen en de afspraken die gemaakt zijn tijdens de bijeenkomst. Alle consulenten zullen dit krijgen. Na een paar maanden zal er nog een korte evaluatiebijeenkomst zijn om te kijken of de consulenten anders werken dan voorheen en of ze het idee hebben dat ze wat aan die middag gehad hebben.

Zowel bij de training als de evaluatie zal ik aanwezig zijn om het geheel te begeleiden en te zorgen dat alles in goede banen loopt. De organisatie van deze dag zal ook gedeeltelijk door mij gedaan worden.