

# Postbureaucratische participatie



*Een onderzoek naar synergiemogelijkheden bij de uitvoering  
van de participatiewetten te weten Wmo, Wi, Wsw en WWB  
binnen de gemeente Haaksbergen*

Ahmet Çelik  
19-5-2010  
Universiteit Twente  
Bestuurskunde  
S0156701

Begeleider UT: Dhr. M.R.R. Ossewaarde  
Begeleidster gemeente: Mevr. H.M. de Bruijn-Franken en Mevr. A.G.H. Zwiep

Een onderzoek naar de synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten Wmo, Wi, Wsw & WWB

*“Een lerende organisatie is een veranderende organisatie”*

“Wijs is alleen hij, die van alles en iedereen blijft leren”

### **Gemeente Haaksbergen:**

Een onderzoek naar de synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten te weten Wmo, Wi, Wsw en WWB binnen de gemeente Haaksbergen

Ahmet Çelik  
7482 EN Haaksbergen  
E-mail: [a.celik-1@student.utwente.nl](mailto:a.celik-1@student.utwente.nl)  
Studentnummer: s0156701

Begeleiders:

Dr. M.R.R. Ossewaarde  
Afdeling Management & Governance  
Universiteit Twente  
E-mail: [m.r.r.ossewaarde@utwente.nl](mailto:m.r.r.ossewaarde@utwente.nl)  
19-5-2010

Drs. H.M. de Bruijn-Franken  
Afdelingshoofd Welzijn  
Gemeente Haaksbergen  
Email: [HM.debruijn@haaksbergen.nl](mailto:HM.debruijn@haaksbergen.nl)  
19-5-2010

A.G.H. Zwiep  
Beleidsmedewerker Wmo  
Gemeente Haaksbergen  
E-mail: [AGH.Zwiep@Haaksbergen.nl](mailto:AGH.Zwiep@Haaksbergen.nl)  
19-5-2010

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek, dat ik in het kader van mijn afstudeeropdracht voor de bachelor Bestuurskunde (Universiteit Twente) heb geschreven. In het vierde jaar van mijn studie heb ik besloten om mijn afstudeeropdracht te schrijven en heb ik mijn curriculum vitae en een motivatiebrief gestuurd naar de afdeling Welzijn van de gemeente Haaksbergen. Ik ben mijn hele leven al woonachtig in de gemeente Haaksbergen en ik heb daarom een redelijk goed beeld van wat er allemaal speelt in de gemeente Haaksbergen. Ik werd uitgenodigd voor een oriëntatiegesprek dat zeer goed was verlopen. Er is mij meegedeeld dat ik mijn afstudeeropdracht kon uitvoeren in de gemeente Haaksbergen en ik kreeg een opdracht aangeboden door het afdelingshoofd Welzijn mevrouw Hermien de Bruijn-Franken. Er moest een onderzoek worden gedaan naar de synergiemogelijkheden van de participatiewetten te weten Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet inburgering (Wi), Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) en Wet, Werk en Bijstand (WWB). Het onderzoek moest met andere woorden gaan over hoe de uitvoering feitelijk is en op welke punten dit verbeterd kon worden. Ik heb dit geaccepteerd en we hebben besloten dat ik hier twee dagen in de week in het gemeentehuis aan zou werken.

Nadat ik het opdracht geaccepteerd had, heb ik contact opgenomen met dhr. R. Ossewaarde om te vragen of hij mij zou willen begeleiden. Na dit te hebben geregeld ben ik begonnen met het bestuderen van literatuur en heb ik vervolgens interviews afgenomen met beleidsmedewerkers, uitvoerders, afdelingshoofden, cliëntenraden en de wethouder. Alle deelnemers aan het onderzoek wil ik nogmaals van harte bedanken voor hun bijdrage.

Bij de uitvoering van mijn werkzaamheden heb ik in de eerste instantie erg veel steun genoten van de medewerkers van afdeling Welzijn en Werk&Burgerzaken. Bij deze wil ik de medewerkers van deze twee afdelingen van de gemeente Haaksbergen ontzettend bedanken voor de professionele ondersteuning. Daarnaast wil ik mijn begeleiders vanuit de gemeente, Annette Zwiap (beleidsmedewerker Wmo) en Hermien de Bruijn-Franken (afdelingshoofd Welzijn), bedanken voor de ondersteuning tijdens het onderzoek. De begeleiding heb ik als zeer prettig ervaren. Dit was kritisch, aanvullend, verhelderend en opbeurend.

Dhr. Ringo Ossewaarde heeft mij vanuit de Universiteit Twente zo goed mogelijk begeleid. De wijze raad, vooral de eerste fasen van het onderzoek heeft mij echt veel geholpen en dankzij de kritische opmerkingen ben ik goed op weg geholpen. Bij deze wil ik dhr. Ringo Ossewaarde van harte bedanken voor de samenwerking en begeleiding tijdens het onderzoek.

Deze scriptie is niet alleen de afronding van mijn afstudeerfase, maar ook van mijn leuke studententijd. Tot slot wil ik iedereen van de afdeling Welzijn en Werk&Burgerzaken willen bedanken voor hun bereidheid deel te nemen aan het onderzoek. De interviews en mijn aanwezigheid op de gemeente heb ik als zeer plezierig ervaren. Zonder de grote bereidheid vanuit de medewerkers van deze twee afdelingen zou het onderzoek dat voor u ligt niet mogelijk zijn geweest.

Ahmet Çelik  
Haaksbergen, 19 mei 2010

## Samenvatting

De uitvoering van de participatiewetten (Wmo, Wi, Wsw en WWB) binnen de gemeente Haaksbergen staat in dit onderzoek centraal. De probleemstelling luidt: “Zijn er synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de verschillende participatiewetten, te weten Wmo, Wi, Wsw en WWB?”. Het onderzoek heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Haaksbergen en om precies te zijn bij de afdelingen Welzijn en Werk&Burgerzaken. Door het afnemen van interviews en een groepsinterview is inzicht verkregen hoe de uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen verloopt en hoe de uitvoering van deze participatiewetten verbeterd kan worden.

In een wetenschappelijk onderzoek wordt er gewerkt vanuit een theoretisch kader en in dit onderzoek zijn de theorieën van bureaucratie, postbureaucratie en participatieladder gebruikt. Er zijn interviews afgenomen met beleidsmedewerkers, uitvoerders, afdelingshoofden, cliëntenraden en de wethouder. De interviews waren semi gestructureerde interviews en bij de groepsinterview zijn er een aantal stellingen voorgelegd aan de vier beleidsmedewerkers van de participatiewetten. De beleidsmedewerkers gingen reageren op de stellingen en er ontstonden discussies.

Bij de analyse van de eerste deelvraag (Hoe wordt de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen georganiseerd?) is de huidige uitvoering van de participatiewetten duidelijk in kaart gebracht. Hier is vooral gekeken naar het werkproces, hoe de afdelingen functioneren en hoe er verantwoording wordt afgelegd door de werknemers van de afdelingen. Na dit te hebben gedaan is de tweede deelvraag geanalyseerd. De tweede deelvraag ging over hoe de huidige uitvoering van de participatiewetten kon worden gemoderniseerd (gepostbureaucratiseerd). Bij analyse van deze tweede deelvraag is de organisatieontwikkeling binnen de gemeente Haaksbergen ook meegenomen. De derde deelvraag (In hoeverre biedt de postbureaucratie een oplossing voor het synergieprobleem in de uitvoering van de participatiewetten?) is beantwoord nadat de eerste en de tweede deelvragen goed in kaart zijn gebracht. Postbureaucratie en het synergieprobleem worden tegenover elkaar gezet en worden er uitspraken gedaan of het synergieprobleem opgelost kan worden door bijvoorbeeld een postbureaucratische aanpak. De gemeente Haaksbergen heeft momenteel te maken met een reorganisatie waarbij de gemeente streeft naar een efficiënte sturing.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er bij de huidige uitvoering van de participatiewetten bepaalde zaken anders/beter kunnen zodat de uitvoering effectiever wordt. In de conclusie is er aangegeven welke zaken veranderd moeten worden voor een effectieve uitvoering. Er zijn hierover enkele aanbevelingen gedaan die kunnen zorgen voor een betere uitvoering van de participatiewetten. Een extern onderzoeksbureau heeft een onderzoek gedaan naar de bedrijfsvoering in de gemeente Haaksbergen. Zij kwamen tot de conclusie dat het ‘gedrag en attitude’ van de werknemers en de manier waarop wordt samengewerkt moet veranderen. Kort gezegd moet er een cultuuromslag komen. Bij de analyse van de interviews kwam ik tot een soortgelijke conclusie. De nieuwe hoofdstructuur (drie clusters) van de gemeente Haaksbergen is gewenst onder de werknemers van de beide afdelingen. Ten slotte is er beschreven hoe een mogelijke vervolgonderzoek eruit kan zien en welke theorieën gebruikt kunnen worden als een theoretisch kader. Hierbij moeten ook bepaalde gebeurtenissen en zaken in achterhoofd worden gehouden.

## Inhoudsopgave

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Leeswijzer .....                                                                    | 8  |
| 1. Inleiding .....                                                                  | 9  |
| 1.1 Achtergrond en relevantie .....                                                 | 9  |
| 1.2 Afbakening van het begrip ‘synergie’ .....                                      | 11 |
| 1.3 Deelvragen .....                                                                | 11 |
| 1.4 Uitwerking deelvragen .....                                                     | 12 |
| 1.5 Aanpak .....                                                                    | 13 |
| 2. Theoretisch kader .....                                                          | 14 |
| 2.1 Inleiding .....                                                                 | 14 |
| 2.2 Bureaucratie .....                                                              | 14 |
| 2.3 Postbureaucratie .....                                                          | 16 |
| 2.4 Participatievormen en participatieladder .....                                  | 18 |
| 2.5 Postbureaucratie en de uitvoering van de participatiewetten .....               | 20 |
| 2.6 Conclusie .....                                                                 | 21 |
| 3. Methodologie .....                                                               | 23 |
| 3.1 Inleiding .....                                                                 | 23 |
| 3.2 Type en doel van het onderzoek .....                                            | 23 |
| 3.3 Dataverzameling per deelvraag .....                                             | 25 |
| 3.4 Operationalisatie .....                                                         | 26 |
| 3.5 Conclusie .....                                                                 | 28 |
| 4. De huidige uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen ..... | 29 |
| 4.1 Huidige organisatiestructuur .....                                              | 29 |
| 4.2 Uitvoering participatiewetten .....                                             | 30 |
| 4.3 Conclusie .....                                                                 | 34 |
| 5. Modernisering van de uitvoering van de participatiewetten .....                  | 36 |
| 5.1 Organisatieontwikkeling .....                                                   | 36 |
| 5.2 Uitvoering participatiewetten .....                                             | 39 |
| 5.3 Conclusie .....                                                                 | 42 |
| 6. Rol van de postbureaucratie om het synergieprobleem op te lossen .....           | 43 |
| 6.1 Organisatieontwikkeling .....                                                   | 43 |
| 6.2 Postbureaucratische aanpak: enkele voorbeelden .....                            | 44 |
| 6.3 Conclusie .....                                                                 | 45 |
| 7. Conclusie en aanbevelingen .....                                                 | 46 |
| 7.1 Conclusie .....                                                                 | 46 |
| 7.2 Aanbevelingen .....                                                             | 47 |
| 7.3 Vervolgonderzoek .....                                                          | 48 |
| Literatuurlijst .....                                                               | 50 |
| Bijlage 1: Interviewvragen .....                                                    | 52 |

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| Bijlage 2: Lijst geïnterviewde personen.....         | 68 |
| Bijlage 3: Participatiewetgeving .....               | 70 |
| 1. Participatiewetgeving.....                        | 70 |
| 1.1 Participatiewetgeving versus zorgwetgeving ..... | 70 |
| 1.2 Wet sociale werkvoorziening .....                | 71 |
| 1.3 Wet, Werk en Bijstand .....                      | 72 |
| 1.4 Wet inburgering.....                             | 73 |
| 1.5 Wet maatschappelijke ondersteuning.....          | 74 |
| 1.6 Wet participatiebudget .....                     | 75 |
| 1.7 Conclusie .....                                  | 76 |
| Bijlage 4: Participatievormen .....                  | 77 |
| 1. Burgerparticipatie .....                          | 77 |
| 1.1 Cliëntenparticipatie .....                       | 77 |
| 1.2 Bewonersparticipatie.....                        | 78 |
| 1.3 Maatschappelijke participatie.....               | 78 |
| 1.4 Arbeidsmarktparticipatie .....                   | 79 |
| Bijlage 5: Specifieke aanbevelingen .....            | 80 |

## **Leeswijzer**

### **Hoofdstuk 1:**

Inleiding, aanleiding en de onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd om wat voor probleem het gaat en hoe de onderzoeksvragen tot stand zijn gekomen. Vervolgens wordt er uitgelegd hoe de aanpak eruit gaat zien.

### **Hoofdstuk 2:**

In hoofdstuk 2 wordt er een theoretisch kader opgebouwd waarin dit onderzoek gaat plaatsvinden. De theorieën van bureaucratie, postbureaucratie, participatieladder en de verschillende vormen van participatie worden uitgelegd. Er wordt ook kort beschreven hoe deze concepten met elkaar samenhangen.

### **Hoofdstuk 3:**

Dit hoofdstuk gaat over de methodologie. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke methoden worden gebruikt en ook waarom deze worden gebruikt. Hier gaat het dus om type en doel van het onderzoek en hoe ik aan mijn data wil komen. Er wordt beschreven welke methoden ik heb gekozen en waarom ik voor deze heb gekozen.

### **Hoofdstuk 4:**

In dit hoofdstuk wordt de eerste deelvraag geanalyseerd. De eerste deelvraag luidt: “Hoe wordt de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen georganiseerd?” De analyse vindt plaats aan de hand van interviews, documentanalyses en een groepsinterview.

### **Hoofdstuk 5:**

In hoofdstuk 5 wordt de tweede deelvraag geanalyseerd. De tweede deelvraag luidt: “Hoe kan de huidige uitvoering van de participatiewetten worden gemoderniseerd?”. Hierin wordt uitgelegd waar de knelpunten liggen bij de uitvoering van de participatiewetten.

### **Hoofdstuk 6:**

In hoofdstuk 6 wordt de derde deelvraag geanalyseerd. De derde deelvraag luidt: “In hoeverre biedt de postbureaucratie een oplossing voor het synergieprobleem in de uitvoering van de participatiewetten?”. Hierin worden er uitspraken gedaan of het synergieprobleem op te lossen is door bijvoorbeeld een postbureaucratische werkwijze/aanpak.

### **Hoofdstuk 7:**

Conclusie, aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek

### **Literatuurlijst:**

Van welke bronnen is gebruikgemaakt?

### **Bijlagen:**

- Interviewvragen
- Lijst geïnterviewde personen
- Participatiewetgeving



## **1. Inleiding**

Dit is de inleiding van mijn bacheloropdracht. Ik zet hier allereerst de achtergrond van mijn onderwerp uiteen. Door meer vanuit de gedachte van de overheid te kijken leg ik de relevantie van het onderwerp uit. Dit leidt eerst tot een probleemstelling. Vanuit deze probleemstelling heb ik drie onderzoeksvragen geformuleerd. Tenslotte geef ik aan hoe ik de onderzoeksvragen zal beantwoorden. Ik ga dan in op de aanpak die dus leidt tot de probleemstelling.

### **1.1 Achtergrond en relevantie**

Het kabinet wil de sociale samenhang versterken. Participatie is hierbij een sleutelwoord. Door te werken kunnen mensen in hun eigen inkomen voorzien en dit biedt ook mogelijkheden voor integratie en emancipatie van burgers. Het geeft ook een zeker gevoel van eigenwaarde. Betaald werk is de meest effectieve en duurzame manier om armoede te bestrijden. Het is belangrijk om te weten dat participatie niet alleen via betaald werk gaat. Mensen die zich inzetten voor de samenleving door bijvoorbeeld actief te zijn bij een sportvereniging of oudere mensen helpen en ondersteunen leveren ook een bijdrage aan de sociale samenhang. Een inzet van de mensen in onze samenleving op de arbeidsmarkt of in de zorg voor elkaar maakt de samenleving sterker.

Het beleidsprogramma van het kabinet is op 14 juni 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer en is een vertaling van het Coalitieakkoord van zes verschillende pijlers. De pijler sociale samenhang valt ook hieronder. Wat betreft de pijler sociale samenhang wil het kabinet de participatie in de kabinetsperiode in stappen verhogen. Het uiteindelijke doel is 80 procent participatie in 2016, aan het werk zetten van 200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en het uitbreiden van het aantal vrijwilligers en mantelzorgers. Dit kan het kabinet niet alleen en het kabinet moet het doen met de partners om deze doelstellingen te realiseren. Bij de uitvoering is de menselijke maat zeer belangrijk. Hiermee wordt bedoeld dat een gerichte aanpak met inzicht op de specifieke individuele omstandigheden het participatiebeleid effectiever maakt (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007).

Samenwerking van het kabinet met de partners is dus belangrijk. Een samenwerking die elkaar versterkt met ieder zijn verantwoordelijkheid. Met andere woorden, er is een integrale en samenhangende aanpak nodig. Voor een democratische en een duurzame samenleving is een slagvaardige overheid belangrijk. De gemeenten zijn daarin de basis want de gemeenten zijn uiteindelijk de bestuurslaag die de maatschappelijke vraagstukken uitvoeren. Door meer beleidsruimte te creëren voor de gemeenten en door bevoegdheden te decentraliseren krijgen gemeenten bij de uitvoering een steeds belangrijkere rol bij het opbouwen van een duurzame samenleving. Gezamenlijk oplossen van maatschappelijke vraagstukken wordt dus belangrijker. Met gezamenlijk wordt bedoeld het kabinet, gemeenten en provincies, maar ook burgers en maatschappelijke organisaties. Decentralisatie houdt de opdracht om primair te bezien of maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost door een decentrale bestuurlijke inrichting. In het coalitieakkoord is er ook afgesproken dat de zelfstandigheid van gemeenten en provincies moeten worden bevorderd (Samen aan de slag, 2007).

De gemeenten krijgen meer ruimte voor een effectievere aanpak en spelen de gemeenten een belangrijke rol bij de uitvoering. Er is de laatste jaren op meerdere terreinen een overgang van

een probleem- naar een kansbenadering. Er wordt steeds meer gedacht in de richting naar de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van burgers en worden de beperkingen en problemen minder benadrukt. Om de burgers ervan te overtuigen om hun kansen te benutten moet de burger centraal gesteld worden. Dit betekent dat de burgers niet moeten opgedeeld worden naar verschillende wetten, regelingen, voorschriften en uitvoeringsloketten. Om goed te kunnen overtuigen moet men kijken naar de specifieke personen. Met andere woorden moet er maatwerk geleverd worden. Dit heeft ervoor gezorgd dat er bijstellingen zijn plaatsgevonden bij de landelijke wet- en regelgeving. Deze bijstellingen bieden de gemeenten mogelijkheden tot maatwerk en vrijheid in hun handelen. De beweging die met de Wet, Werk en Bijstand en Wet op de Maatschappelijke ondersteuning is ingezet krijgt een vervolg met de gemoderniseerde Wet op de Sociale Werkvoorziening. De gemeenten hebben nog meer mogelijkheden om op maat arbeidsgehandicapten te begeleiden naar betaald werk. Er is dus sprake van verdergaande ontschotting en deregulering. Ontschotting gaat ook plaatsvinden tussen de bijstand-, educatie- en inburgeringsbudgetten in één zogenaamd participatiefonds. Dit gaat naar verwachting in 2011 gebeuren en tot aan 2011 is er sprake van een overgangsregime. Gemeenten krijgen ook budgetten over meerdere jaren waardoor het ook mogelijk is om investeringen de toen op langere termijn. De gemeenten worden aangesproken op ondernemend en innovatief gedrag en op een sterkere regionale- en ketensamenwerking. Er is dus meer aandacht nodig van de gemeenten voor maatwerk voor mensen en samenwerking in de keten (Meedoen telt, 2008).

Dat de gemeenten meer beleidsruimte krijgen en dat de gemeenten meer ruimte krijgen voor maatwerk komt duidelijk naar voren in de Wet participatiebudget. Door meer samenwerking, beleidsvrijheid en naar eigen inzicht te financieren willen de gemeenten maatschappelijke problemen effectiever aanpakken en zorgen voor meer participatie. Met ingang van 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget in werking getreden en dit betekent een aantal wijzigingen voor de gemeente. Met het participatiebudget worden de middelen voor re-integratie (WWB-werkdeel), inburgering en volwasseneducatie samengebracht in één uitkering voor gemeenten. De gemeenten kunnen naar eigen inzicht deze voorzieningen financieren voor een doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder. Het participatiebudget kan ook worden ingezet voor jongeren van 16 en 17 jaar die zijn ontheven aan de kwalificatieplicht en voor jongeren van 16 en 17 jaar voor wie schooluitval dreigt en die door een leer-werktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen (TK 2008/2009).

In de Troonrede van 2009 is door onze Koningin aangegeven dat Nederland ook hard is geraakt door de wereldwijde financiële en economische crisis. De overheidsfinanciën vertonen onvermijdelijk grote tekorten en er is ook meegedeeld dat de gevolgen nog lang gevoeld zullen worden. De staatsschuld is ook fors gestegen en zal niet vanzelf weer verminderen. Het is duidelijk op te merken dat het slecht gaat met Nederland en dat er bezuinigd moet worden. De regering wil deze rekeningen niet doorschuiven naar de jonge en toekomstige generaties. Om bij te dragen aan het noodzakelijke herstel van de overheidsfinanciën zal onderzocht worden waar met twintig procent besparing maatschappelijke doelen kunnen worden gerealiseerd. Dit moet zicht geven op financieel verantwoorde mogelijkheden om publieke diensten effectiever uit te voeren voor de burgers en beleid beter af te stemmen op problemen in de samenleving en voor de verantwoordelijkheden tussen overheden en burgers. De regering wil blijven werken aan een samenleving waarin mensen zich met elkaar verbonden voelen, elkaar respecteren en samen verantwoordelijkheid dragen. De regering heeft maatregelen genomen voor de bevordering van sociale samenhang en vasthoudende aanpak is nodig om tot resultaten te komen. Er moet aandacht worden besteed aan inburgering, jeugd en jongeren en aan kwetsbare wijken in grote

steden. Uit de Troonrede is het duidelijk op te merken dat het financieel slecht gaat en dat de regering verder wil zorgen voor verdere sociale samenhang met een duidelijke rol voor de gemeenten. Een effectievere aanpak met minder financiële middelen bij de uitvoering dat leidt tot meer sociale samenhang (Troonrede, 2009).

Uit bovenstaande blijkt dat het bereiken van sociale samenhang belangrijk is voor de overheid. Het is zorgwekkend nu er bezuinigingen aankomen voor het jaar 2010 en dat de overheid tegelijkertijd meer sociale samenhang wil bereiken. Dit roept de vraag op hoe met minder financiële middelen meer participatie kan worden behaald. De gemeenten hebben beleidsvrijheid, financiële vrijheid en kunnen maatwerk leveren. De gemeenten spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de participatiewetten.

Om het bacheloronderzoek enigszins af te bakenen is de keuze gemaakt om een onderzoek te doen naar synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de verschillende participatiewetten, te weten Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Wet inburgering (Wi), Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) en Wet Werk en Bijstand (WWB) in de gemeente Haaksbergen. Ik ben tot de volgende probleemstelling gekomen:

**Zijn er synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de verschillende participatiewetten, te weten Wmo, Wi, Wsw en WWB in de gemeente Haaksbergen?**

Om deze probleemstelling te beantwoorden heb ik de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe wordt de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen georganiseerd?
2. Hoe kan de huidige uitvoering van de participatiewetten worden gemoderniseerd (gepostbureaucratiseerd)?
3. In hoeverre biedt de postbureaucratie een oplossing voor het synergieprobleem in de uitvoering van de participatiewetten?

## **1.2 Afbakening van het begrip ‘synergie’**

Synergie is een begrip wat een proces beschrijft waarbij het samengaan van delen meer oplevert dan de som der delen. Een andere betekenis is dat synergie een verhoogde werking heeft door combinatie van verschillende middelen (Encyclo, 2009). Synergie heeft dus verschillende betekenissen en om de verkeerde betekenis ervan te vermijden wordt het begrip synergie afgebakend in dit onderzoek. Om precies te zijn wordt er bedoeld of er door een effectievere aanpak meer participatie kan worden behaald. Dat er door de gemeente Haaksbergen wordt gekeken op welke punten de uitvoering van de bovenstaande participatiewetten beter kan of anders kan met als hoofddoel dat meer participatie moet worden behaald.

## **1.3 Deelvragen**

De uitwerking van de deelvragen moet er voor zorgen dat de probleemstelling beantwoord wordt. De eerste deelvraag moet laten zien hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel wordt uitgevoerd, waarbij er wordt gekeken naar de huidige uitvoering die bureaucratische kenmerken bevat. De tweede deelvraag laat zien hoe de huidige uitvoering van de participatiewetten kan worden gemoderniseerd, of met andere woorden

gepostbureaucratiseerd. In deze deelvraag moet naar voren komen hoe de uitvoering van de participatiewetten effectiever kan. De derde en de laatste deelvraag gaat over in hoeverre de postbureaucratie of een postbureaucratische aanpak een oplossing biedt voor het synergieprobleem. In deze deelvraag worden de postbureaucratie en het synergieprobleem tegenover elkaar gezet. Hier wordt dus naar een antwoord gezocht op de vraag in hoeverre de postbureaucratie een oplossing biedt voor het synergieprobleem. Ik heb bewust voor deze deelvragen gekozen met het theoretisch kader in mijn achterhoofd. Eerst wordt de huidige uitvoering beschreven en daarna wordt er gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten effectiever kan. Nadat de deelvragen zijn uitgewerkt moet met behulp van de uitwerkingen van de deelvragen de probleemstelling beantwoord worden.

#### **1.4 Uitwerking deelvragen**

Bij de beantwoording van de deelvragen staat de uitvoering van de Wmo, Wi, Wsw en WWB in de gemeente Haaksbergen centraal. De eerste deelvraag moet een beeld geven over hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel is georganiseerd. De eerste deelvraag dient er dus voor om te kijken hoe het nu is binnen de gemeente Haaksbergen. Per participatiewet is er door de gemeente een nota uitgebracht. Door een literatuurstudie en door het afnemen van interviews zal er worden geprobeerd om inzicht te verkrijgen in de huidige uitvoering van de participatiewetten.

De tweede en de derde deelvraag zullen worden beantwoord door middel van interviews in duo's, een groepsinterview, interview met de wethouder, één interview met een drietal mensen van de Wmo-raad, cliëntenraad WWB en Stichting Vrijwilligerswerk en wordt er ook een interview gehouden met de twee afdelingshoofden en uitvoerders van de Wmo en de WWB. Met duo's wordt hier bedoeld dat per participatiewet twee beleidsmedewerkers als een duo wordt geïnterviewd. Een groepsinterview is dat er van elk participatiewet één persoon aanwezig is en dat de vragen/stellingen nu aan de groep worden gesteld. Hiermee zal inzicht worden verkregen hoe de uitvoering op dit moment is en wat er anders en effectiever kan. Met andere woorden hoe de huidige uitvoering van de participatiewetten op zodanige wijze gemoderniseerd kan worden zodat synergie tot stand komt. Er wordt ook één interview gehouden met in totaal een drietal mensen van de Wmo-raad, van de cliëntenraad WWB en Stichting Vrijwilligerswerk die de cliënten vertegenwoordigen. Dit is gedaan om niet alleen inzicht te krijgen wat er tussen de overheid en de gemeente gebeurt maar ook om inzicht te krijgen van wat de cliënt nu precies wil en of dat ook wordt meegenomen door de gemeente bij de besluitvorming.

Bij de bepaling van de synergiemogelijkheden over de uitvoering van de participatiewetten staat het theoretisch concept van bureaucratie, postbureaucratie en participatie(ladder) centraal. De nadruk komt meer te liggen op de theorieën van bureaucratie en postbureaucratie. Dit is uiteengezet in het theoretisch kader. Bij de beantwoording zal worden geanalyseerd in hoeverre er een verband bestaat tussen enerzijds de synergiemogelijkheden en anderzijds de uitvoering van de participatiewetten. Uiteindelijk moeten de antwoorden van de deelvragen leiden tot een beantwoording van de centrale probleemstelling. In de eerste deelvraag wordt geprobeerd inzicht te verkrijgen in de huidige uitvoering van de participatiewetten. Vervolgens worden er interviews gehouden onder de verantwoordelijke beleidsmedewerkers, beleidsuitvoerders, wethouder, cliëntenraden en afdelingshoofden. Het afnemen van interviews en een literatuurstudie moeten inzicht geven in de huidige uitvoering van de participatiewetten en wat er beter of anders kan. Zowel het groepsinterview, interviews met de beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders in duo's, interview met de wethouder, interview

met de cliëntenraden, met de afdelingshoofden en een literatuurstudie moeten leiden tot de beantwoording van de probleemstelling.

## **1.5 Aanpak**

Nu de probleemstelling met de daaraan gekoppelde onderzoeksvragen kort zijn uitgewerkt zal er worden ingegaan op de aanpak en onderzoeksopzet die tot de beantwoording van de probleemstelling hebben geleid. Centraal in het onderzoek staat de uitvoering van de participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen. Binnen de gemeente Haaksbergen gaat het dan over de afdelingen Welzijn en W&B. De nadruk komt te liggen op het kwalitatieve aspect en om de algemene geldigheid van de data vanuit de empirie verkregen zal worden te vergroten, is gekozen om binnen de gemeente Haaksbergen te kijken naar synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten Wmo, Wi, Wsw en WWB. Het type onderzoek dat is uitgevoerd betreft een toegepast onderzoek, waarbij er naar een oplossing wordt gezocht (Babbie, 2007).

Door interviews, groepsgesprek en beleidsdocumentenanalyse wordt geprobeerd om de deelvragen en de probleemstelling te beantwoorden. De beleidsdocumentenanalyse is van essentieel belang bij de beantwoording van de eerste deelvraag. De huidige uitvoering van de participatiewetten kan goed in kaart worden gebracht door een beleidsdocumentenanalyse. De interviews en het groepsgesprek zijn belangrijk voor de beantwoording van de tweede en de derde deelvraag. Door specifieke vragen te stellen over de uitvoering van de participatiewetten kan er worden achterhaald hoe de uitvoering gemoderniseerd kan worden en in hoeverre de postbureaucratie een oplossing biedt voor het synergieprobleem.

Door de data die wordt verkregen uit de interviews is het in meerdere mate mogelijk om bij de beantwoording van de probleemstelling in algemene zin conclusies te trekken.

Met dit onderzoek wordt geprobeerd om een duidelijk beeld te creëren van in hoeverre de uitvoering een rol speelt bij synergiemogelijkheden van de verschillende participatiewetten in de gemeente Haaksbergen.

## **2. Theoretisch kader**

### **2.1 Inleiding**

In het theoretisch kader worden de voor de probleemstelling van de bacheloropdracht en de relevante theorieën die bij de onderzoeksvragen horen uiteengezet. De uitvoering van de participatiewetten Wmo, Wi, Wsw en WWB staan in dit onderzoek centraal. De afdelingen Welzijn en W&B binnen de gemeente Haaksbergen zijn de afdelingen waar de wetten worden uitgevoerd en waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Vanuit het theoretisch kader wordt er geprobeerd de deelvragen en de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Het hoofddoel van de gemeente is om de participatie van mensen te bevorderen. Maatschappelijke participatie door bijvoorbeeld vrijwilligerswerk en mantelzorg en participatie door betaalde arbeid. De gemeente speelt een regisserende rol om participatie van de Haaksbergse burgers te bevorderen.

In de eerste deelvraag zal worden gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel worden georganiseerd binnen de gemeente Haaksbergen. In de eerste stap van het theoretisch kader zal op dit verschijnsel worden ingegaan. De gemeente wil participatie bevorderen maar door de financiële crisis krijgen de gemeenten de komende jaren minder financiële middelen om participatie te bevorderen. Er wordt gekeken vanuit de gemeenten om de uitvoering van de participatiewetten zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren. Voor een effectieve aanpak moet er integraal beleid worden gevormd en dit heeft betrekking op de organisatiestructuur. Hierbij is het belangrijk om te weten hoe de organisatiestructuur binnen de gemeente Haaksbergen is en waar de gemeente naar toe wil met de organisatiestructuur om beleid integraal vorm te kunnen geven. Er zal eerst worden ingegaan hoe de organisatiestructuur is en wat nou precies bureaucratie en postbureaucratie betekenen. De theorieën van Weber en Heckscher staan hierbij centraal.

De participatieladder staat centraal bij het bepalen van de mate van participatie. Bij de participatieladder zijn de treden afgebakend en wordt er een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke participatie en participatie door betaald werk. Per participatiewet wordt er gekeken waar de burgers te plaatsen zijn bij de participatieladder die te maken hebben met één participatiewet of met meerdere participatiewetten. Er wordt ook gekeken naar de relatie tussen het leveren van maatwerk en participatieladder. Of het gebruik van een participatieladder het bieden van maatwerk kan stimuleren. Het bieden van maatwerk is een belangrijke voorwaarde voor de gemeente Haaksbergen om effectieve uitvoering te stimuleren.

### **2.2 Bureaucratie**

In dit hoofdstuk wordt de theorie van Weber over bureaucratie uitgelegd. Max Weber was een socioloog die een uitgebreide theorie over bureaucratie heeft geschreven. Hij gaf ook duidelijk aan dat zijn theorie een ideaaltipe was. Dus dat een bureaucratie zoals hij het beschreef in werkelijkheid niet kan beschikken over alle kenmerken die hij uitlegt. De theorie van bureaucratie wordt gebruikt om aan te geven of er een 'shift' plaatsvindt van bureaucratie naar postbureaucratie en om deze 'shift' uit te leggen.

Bureaucratie is een organisatiestructuur die algemeen gezegd gekenmerkt wordt door aan regels onderhevige procedures, scheiding van verantwoordelijkheden, hiërarchie en relaties die formeel zijn. Het begrip 'bureaucratie' is uitgebreid beschreven door Max Weber. Volgens Weber zijn de bureaucratieën puur rationeel en efficiënt. Persoonlijke voorkeur of bekenden eerder helpen bij bepaalde zaken komen niet voor en iedereen wordt dus op een gelijke wijze behandeld. Niemand wordt dus in principe voorgetrokken. Taakverdeling is ook een belangrijk begrip binnen bureaucratie. Elke afdeling heeft zijn eigen taken en elke afdeling voert zijn eigen taken uit die duidelijk staan beschreven. Weber gaat ook uit van een scheiding tussen de politiek en ambtenarij. Ambtenaren zijn objectief en trouw volgens Weber (Ossewaarde, 2006).

Bij de theorie van Weber over bureaucratie kwam de term bureaucratie te staan voor een bepaalde wijze van organiseren. Zo heeft elke organisatie een structuur. De organisatiestructuur verwijst naar de formele verhoudingen tussen de leden van de organisatie, hun voorgeschreven handelingen ten opzichte van elkaar en de formele betrekkingen die zij onderling onderhouden. De term bureaucratie heeft verschillende betekenissen waarvan sommige zelfs elkaar uitsluiten. De bureaucratie als rationele organisatie, als inefficiënte organisatie, als algemene aanduiding voor de overheidsadministratie, als ambtelijk beheer, als organisatie en als aanduiding van de macrostructuur van de moderne samenleving. Het is gebruikelijk de bureaucratie te beschouwen als een formele organisatiestructuur met de volgende kenmerken: differentiatie (arbeidsdeling), hiërarchische verhoudingen en positiebekleding op grond van deskundigheid (Scott & Davis, 2007).

Bureaucratisering kan worden gezien als het proces waarbij de interne structuur in toenemende mate door deze kenmerken wordt gekarakteriseerd. In de ideaaltypische omschrijving van bureaucratieën zijn de termen differentiatie, hiërarchie en rekrutering op titel van deskundigheid niet de opvallendste termen. Dit komt omdat Weber meerdere bureaucratieën onderscheidt en structurele en culturele kenmerken gebruikt in zijn ideaaltypen. De rationele bureaucratie is het bekendst. Weber zag bureaucratie als aspecten van rationalisering en onttovering van de traditionele samenleving. Rationalisering van de samenleving heeft te maken met de opkomst van de geldeconomie, zakelijke verbintenissen door vrijwillig afgesloten contracten en de opkomst van de rechtstaat. Zo wordt de rationele bureaucratie gekenmerkt door:

- de functionarissen alleen onderworpen aan het gezag van de organisatieleiding
- er wordt gewerkt in een hiërarchische organisatiestructuur
- elk ambt is voorzien van een formeel vastgestelde competentiesfeer
- rekrutering heeft primair plaats door vrije selectie
- vrije selectie gebeurt door deskundigheid
- de beloning gebeurt met geld en is gelijk voor het gehele ambt die soortgelijke taken uitvoeren
- de hoofdwerkzaamheden van de functionarissen bestaan uit welke zij binnen de organisatie vervullen
- carrière wordt gemaakt op basis van senioriteit
- de functionarissen voeren hun taken uit met de middelen die de organisatie heeft
- er is binnen de organisatie sprake van een strikte en stelselmatige discipline en controle

De bureaucratische organisatievorm is niet alleen kenmerkend voor de overheidssector, maar ook voor veel sectoren in het bedrijfsleven. Er bestaat niet iets zoals dé bureaucratietheorie

maar zijn er verschillende, elkaar aanvullende maar ook elkaar uitsluitende bureaucratietheorieën (Mierlo, 1995).

De organisatiestructuur binnen de gemeente Haaksbergen is niet als een typische rationele bureaucratie te typeren, maar het bevat wel kenmerken van de rationele bureaucratie. De afdelingen Welzijn en W&B zijn gescheiden en beide afdelingen hebben een aparte leiding. Dit betekent dat er een duidelijke hiërarchie is. Er moet ook verantwoording afgelegd worden bij het uitvoeren van de taken en zijn de ambten bekleeft met mensen die deskundig zijn en die zich voornamelijk alleen bezighouden met het uitoefenen van de eigen taken. Met in ons achterhoofd dat de rationele bureaucratie een ideaaltype is kunnen we concluderen dat de organisatiestructuur van de gemeente Haaksbergen kenmerken bevat van de ideaaltypische rationele bureaucratie.

### **2.3 Postbureaucratie**

De theorie van Heckscher over postbureaucratie staat centraal in dit hoofdstuk. Zijn theorie is ontstaan op de theorie van Weber over bureaucratie. De theorie van postbureaucratie is ook een ideaaltype en dit is ook duidelijk aangegeven door Heckscher. De theorie van postbureaucratie wordt ook gebruikt om de 'shift' van bureaucratie naar postbureaucratie uit te leggen.

Het begrip postbureaucratie is als reactie op de bureaucratie tot stand gekomen. Preciezer gezegd is postbureaucratie ontstaan als een reactie op het slecht functioneren van de ideaaltypische bureaucratie van Weber. Een goede bureaucratie is een organisatie waarin de functies goed zijn beschreven en waar een strenge controle is. Strenge controle leidt dan tot bijvoorbeeld nieuwe doelstellingen die bereikt moeten worden. Wat ook onmisbaar is bij een goed functionerende bureaucratie is dat er snel en efficiënt ingespeeld kan worden op gewenste veranderingen van bovenaf. Wat ook typisch bureaucratisch is dat mensen alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen taken. Als iets gevraagd wordt wat niet bij de taken van de ambtenaar hoort, dan zegt de ambtenaar dat het niet zijn taak is om dat te doen en van bovenaf zou er dan gezegd worden dat het niet de taak is van diegene om die taak uit te voeren. Dit zijn een paar belangrijke ideaaltypische kenmerken van de bureaucratie (Zuurmond, 1994).

Omdat bij een bureaucratie alleen de taken worden uitgevoerd die is opgedragen van bovenaf is er geen ruimte voor eigen inzicht en creativiteit van de ambtenaar. Dit wordt ook wel 'waste of intelligence' genoemd. De ambtenaar voert alleen de taken uit die hen worden opgedragen en er bestaat niet de mogelijkheid voor de ambtenaar om de kennis die de ambtenaar heeft te gebruiken voor andere zaken. Dit is een belangrijk gevolg van bureaucratische segmentatie. Een ander belangrijk gevolg is het ontbreken van een effectieve controle op de informele organisatie. Als iedereen de regels en taken die van bovenaf worden opgedragen perfect zouden uitvoeren zou de bureaucratie perfect functioneren. Het informele netwerk binnen een organisatie is opgebouwd door één-op-één relaties. Dat een bureaucratie niet flexibel is kan niet in zijn geheel worden aangenomen. Zo kan een bureaucratische organisatie door de heldere structuur snel inspelen op de veranderingen die van bovenaf worden gegeven. De evaluatie van de uitvoering van de taken gebeurt van bovenaf en dit betekent dat alleen de top inzicht heeft op hoe de organisatie functioneert. De verantwoordelijkheid in een bureaucratie is ook zo geregeld als een fout wordt gemaakt dat de hogere afdelingen de directe toetsing van dat domein in handen nemen. Hierdoor ontstaat er een nieuw concept die er van uit gaat dat iedereen verantwoordelijkheid neemt voor het succes van het geheel. Zo kunnen de mensen met elkaar in contact komen niet door de



structuur maar omdat er problemen zijn. Daarom moet de controle niet op de taken van de ambtenaren zijn maar op de relaties tussen de ambtenaren. Zo ontstaat er een soort dialoog en is er geen sprake van éénrichtingscommunicatie of bevel. Dit wordt ook wel het interactieve type genoemd (Heckscher & Donnellon, 1994). Door deze shift kunnen we postbureaucratie als volgt beschrijven:

- een organisatie waarin iedereen verantwoordelijk is voor het succes van het geheel
- controle op managementrelaties en niet op managementtaken
- interactie tussen afdelingen
- consensus gebaseerde commissies
- vertrouwen speelt steeds meer een belangrijke rol
- er is een duidelijke organisatiemissie
- het creatieve denken wordt gestimuleerd
- flexibiliteit
- meta-besluitvorming
- open grenzen van de organisatie
- flexibiliteit in tijden

Samenwerking van afdelingen en het integraal opstellen van beleid speelt steeds een belangrijkere rol binnen de gemeenten. Binnen de gemeente Haaksbergen is er een informatiebijeenkomst gehouden die ging over de organisatiestructuur van de gemeente Haaksbergen. In deze bijeenkomst is meegedeeld dat er een nieuwe organisatiestructuur komt en dat het managementteam hier druk mee bezig was. De aanleiding voor een nieuw organisatiestructuur was onder andere dat bepaalde zaken niet gingen zoals het zou moeten gaan. Er is binnen de gemeente top-down besloten om een nieuwe organisatiestructuur samen te stellen en via bottom-up wil men er de uiteindelijke vorm aan geven. Dit gebeurt door bijvoorbeeld de bijeenkomsten met de afdelingen Welzijn en W&B. Bij deze bijeenkomst is er een presentatie gehouden en is er de mogelijkheid gesteld om vragen te stellen. Er is tijdens de presentatie duidelijk meegedeeld dat nog niets formeel vaststaat maar dat de organisatiestructuur gaat veranderen en dat dit eind 2010 bereikt wil worden.

Een belangrijke aanleiding voor een nieuw organisatiestructuur was dat er behoefte is aan integraal en strategisch beleid. Integraal betekent dus ook dat het afdelingsoverstijgend is. De algemene visie van de gemeente blijft hetzelfde maar er komt een duidelijke onderscheid tussen beleid en beleidsuitvoering. De duidelijke hiërarchie zal niet meer bestaan en men wil meer samenhang tussen de afdelingen. Het idee is dat er drie clusters komen namelijk de cluster samenleving, ruimte en ondersteuning. De huidige afdelingen Welzijn en W&B zouden dan samengevoegd worden onder de cluster samenleving. De achterliggende gedachte is dat projectmatig werken gestimuleerd moet worden. Dus werken vanuit verschillende disciplines die ertoe moeten leiden dat er goede adviezen ontstaan aan de gemeentesecretaris. Om dit zo kwalitatief mogelijk te doen worden er ook controlteams in het leven geroepen die als laatst moeten kijken naar de kwaliteit van de adviezen. Een controlteam kan dus bestaan uit bijvoorbeeld een jurist, communicatiemedewerker, financiënmedewerker en een medewerker van Personeel en Organisatie. Zij nemen dus adviezen door en zij vormen tevens ook de laatste schakel. Na het controlteam gaat het advies naar de gemeentesecretaris. Nog niet alle functies en de bevoegdheden staan vast. De organisatiestructuur is in hoofdlijnen opgezet en verdere invulling moet nog komen door overleg van het managementteam met de medewerkers en door overleg tussen de afdelingshoofden. Wat ook belangrijk is dat er ook overleg moet plaatsvinden tussen de clusterhoofden en wethouders voor de invulling van de nieuwe portefeuille. Het doel is dat er uiteindelijk een horizontale werking moet plaatsvinden tussen de clusters en dat er kwalitatieve adviezen gaan in de richting van de

gemeentesecretaris. Door integraal te kijken naar problemen en integraal te denken en te functioneren wil men kwalitatieve adviezen vormen. De visie van de gemeente is te omschrijven in vier woorden: open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht. Met deze organisatiestructuur wil er integraal beleid worden gevormd en wil men door te kijken naar een probleem vanuit verschillende invalshoeken kwalitatieve adviezen vormen die gaan in de richting van de gemeentesecretaris.

De nieuwe organisatiestructuur die de gemeente wil bereiken heeft duidelijke postbureaucratische kenmerken. Zo is er een duidelijke organisatiemissie, hecht men veel waarde aan flexibiliteit, wordt er interactief gedacht en wil men de afdelingen Welzijn en W&B samenbrengen in één cluster samenleving. Zoals eerder gezegd komen er bij de nieuwe organisatiestructuur duidelijke kenmerken van postbureaucratie naar voren en door de theoriën van bureaucratie en postbureaucratie te gebruiken wordt geprobeerd de 'shift' van bureaucratische kenmerken naar postbureaucratische kenmerken uit te leggen.

## **2.4 Participatievormen en participatieladder**

Dit hoofdstuk gaat over participatie. Als we denken aan participatie kunnen we denken aan verschillende vormen van participatie. De gemeente Haaksbergen wil de participatie bevorderen op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier. Er wordt niet gekeken naar de wat de mensen niet kunnen, maar wat de mensen wel kunnen. Dit is een belangrijke verandering. De uitvoering met bureaucratische kenmerken begint een postbureaucratische draai te krijgen. Dit omdat de uitvoering steeds effectiever moet worden georganiseerd en dat de doelstelling is om meer participatie te bevorderen, waarbij gekeken wordt wat de mensen wel kunnen.

Voor het leveren van meer maatwerk en per cliënt een duidelijke structuur hebben over de mate van participatie worden er door meerdere gemeenten de participatieladder gebruikt. In deze gemeenten staat de participatieladder centraal bij het bepalen van de mate van participatie. Bij de participatieladder zijn de treden afgebakend en wordt er een onderscheid gemaakt tussen maatschappelijke participatie, participatie door betaald werk en participatie door betaald werk met ondersteuning. Per participatiewet verschillend wordt er gekeken waar de burgers geplaatst kunnen worden bij de participatieladder.

Door het bieden van maatwerk willen de gemeenten die de participatieladder gebruiken zorgen voor een effectieve aanpak voor het bevorderen van de participatie. De gemeente Haaksbergen maakt nog geen gebruik van zo'n participatieladder maar er wordt wel aan een participatieladder gewerkt. De participatieladder heeft zes treden. Het begint onderaan de participatieladder waarbij er geen maatschappelijke participatie is en ook geen participatie door betaald werk. Hoe hoger men komt op de participatieladder hoe meer men participeert. De zes treden luiden als volgt:

- 1- Geïsoleerd
- 2- Sociale contacten buitenshuis
- 3- Deelname georganiseerde activiteiten
- 4- Onbetaald werk
- 5- Betaald werk met ondersteuning
- 6- Betaald werk

Het nut van een participatieladder is:

- meer duidelijkheid over de samenstelling van het cliëntenbestand
- materiaal voor vergelijking (bijvoorbeeld met inburgeringsafdelingen)
- zicht op de resultaten van het participatiebeleid: om te kunnen zien welke maatregelen het meeste effect hebben gehad
- aanknopingspunten voor nieuw beleid en specifieke aandacht voor bepaalde klanten

De trede één houdt in dat mensen die op deze trede zitten als het ware geïsoleerd zijn van de samenleving. Er is niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten en de contacten buiten de huisgenoten zijn functionele contacten. Bijvoorbeeld contacten met winkelpersoneel en hulpverleners. Er vindt ook mantelzorg plaats voor huisgenoten.

De trede twee houdt in dat mensen sociale contacten buiten de deur hebben. Dat de mensen bijvoorbeeld minimaal één keer per week fysiek contact hebben met mensen die geen huisgenoten zijn in een niet georganiseerd verband. Er worden bij de tweede trede geen taken uitgevoerd met verantwoordelijkheden naar anderen. Bijvoorbeeld dat de mensen de burens en buurtbewoners ontmoeten, deelnemen aan activiteiten in georganiseerd verband maar dan minder dan één keer per week en regelmatig activiteiten buiten de deur ondernemen zoals een bezoek aan vrienden of museumbezoek.

De trede drie betekent dat de mensen deelnemen aan georganiseerde activiteiten. Er worden geen taken uitgevoerd met verantwoordelijkheden naar anderen. Hier kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het volgen van een inburgeringsaanbod, volgen van andere cursussen of opleidingen zonder werkcomponent, regelmatig sport beoefenen in georganiseerd verband en vrijwilligerswerk.

De trede vier houdt in dat mensen onbetaald werk doen. Dit houdt in dat de mensen geen arbeidscontract hebben en dat er minimaal eens per week fysiek contact is met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk. Bijvoorbeeld werken met behoud van een uitkering, duale inburgeringstrajecten met een werkcomponent, vrijwilligerswerk en stages.

De trede vijf betekent dat mensen een betaald werk met ondersteuning hebben. Dit betekent dat er een arbeidscontract is met een werkgever, gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke participatie-instrumenten, een aanvullende uitkering ontvangen wordt en dat er gewerkt wordt binnen een Wsw-verband. Bij betaald werk met ondersteuning kan er dus specifiek worden gedacht aan Wsw, werk met aanvullende uitkering van de gemeente of UWV, werk met daarnaast een inburgeringsaanbod, bbl-opleiding en werken met stagevergoeding en zonder aanvullende uitkering.

De trede zes van de participatieladder houdt in dat mensen een betaald werk hebben. Dat er een arbeidscontract is met een werkgever, dat er geen gebruik gemaakt wordt van Wsw of gemeentelijke participatie-instrumenten en dat er geen aanvullende uitkering van gemeente of andere uitkeringsinstantie wordt ontvangen. Dit houdt specifiek in dat er baan is met een arbeidscontract (de participatieladder, 2009).

De participatieladder heeft dus zes treden waarin per cliënt kan worden gekeken waarin men zich bevindt. De gemeenten die de participatieladder hebben ingevoerd hebben als hoofddoel meer maatwerk te leveren per cliënt voor een effectieve aanpak. Het uiteindelijke doel van maatwerk is om te zorgen voor meer participatie.

Mensen die in de Wsw zitten op trede vijf (betaald werk met ondersteuning) met als hoofddoel om trede zes te behalen. Het hoofddoel is om uiteindelijk zoveel mogelijk mensen te krijgen op de zesde trede, dus zoveel mogelijk mensen met een betaald werk waarbij er geen aanvullende uitkering van de gemeente of van een andere uitkeringsinstantie wordt ontvangen. Iemand die moet inburgeren kan zitten tussen trede één en trede zes. Zo kan iemand die moet integreren geïsoleerd zijn of een betaald werk hebben. Het is dus goed om te

kijken per cliënt die moet inburgeren op welke trede men zich bevindt zodat er maatwerk geleverd kan worden.

Bij de Wmo gaat het om maatschappelijke participatie en is 'meedoen' het thema en dit geldt voor iedereen ongeacht iemands maatschappelijke en economische positie en ongeacht beperkingen. De Wmo definieert maatschappelijke ondersteuning in negen prestatievelden waarbij diverse beleidsvelden bij elkaar zijn gebracht. De gemeente Haaksbergen gaat eerst uit van eigen verantwoordelijkheid en zorgt voor specifieke voorzieningen zoals een persoonsgericht ondersteuningsaanbod voor kwetsbare inwoners. De gemeente Haaksbergen ondersteunt dus burgers en hun organisaties en biedt daar waar nodig is individuele voorzieningen op basis van maatwerk. Bij Wmo is het dus van belang dat er maatwerk geleverd wordt. Omdat het bij de Wmo gaat om maatschappelijke participatie, komen de treden één tot en met vier in aanmerking voor wat betreft de Wmo. Bij de Wmo speelt het leveren van maatwerk dus een bijzonder belangrijke rol om participatie te bevorderen. Zo is bijvoorbeeld één van de negen prestatievelden die is opgericht door de gemeente Haaksbergen gericht op vrijwilligerswerk en mantelzorg. De gemeente Haaksbergen wil dat het aantal vrijwilligers en mantelzorgers toenemen in de komende jaren.

Bij de WWB gaat het om mensen die in de bijstand zitten en die dus geen werk hebben. Het doel is om zoveel mogelijk mensen in de bijstand te helpen aan een baan en als het verkrijgen van een betaalde baan of het verkrijgen van een betaalde baan met ondersteuning niet lukt op de één of andere manier wil men zorgen voor maatschappelijke participatie. Dus dat de mensen in de bijstand die geen betaald werk kunnen krijgen bijvoorbeeld vrijwilligerswerk gaan doen om niet geïsoleerd te raken in de samenleving. De mensen in de WWB kunnen zich bevinden op de participatieladder op trede één tot en met trede drie met als hoofddoel om trede zes te bereiken. Als dat niet lukt wil er voorkomen worden dat de mensen zich gaan bevinden op trede één van de participatieladder. Dat de mensen door het niet kunnen verkrijgen van een betaalde baan zich gaan isoleren van de samenleving. Het hoofddoel van een participatieladder is dus maatwerk leveren door de cliënten te plaatsen op de treden van de participatieladder en door te kijken wat de doelen zijn per cliënt op lange termijn.

## **2.5 Postbureaucratie en de uitvoering van de participatiewetten**

Hierboven zijn de relevante theorieën uitgelegd die nodig zijn bij de beantwoording van de deelvragen en bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Het onderwerp is de synergiemogelijkheden van de participatiewetten in relatie tot de uitvoering van de participatiewetten. De uitvoering van de participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen staan centraal in dit onderzoek. Vanuit het theoretisch kader worden de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag beantwoord. De uitvoering van de participatiewetten door de gemeente Haaksbergen moet er voor zorgen dat meer mensen gaan participeren. De gemeente Haaksbergen moet een regisserende rol spelen om verschillende vormen van participatie te bevorderen. Vanuit de gemeente Haaksbergen wordt er gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten zo effectief en efficiënt mogelijk kan. Integraal beleid is vereist voor een effectieve aanpak en dit heeft betrekking op de organisatiestructuur en werkwijze. Het is dus van belang om goed te weten hoe de organisatiestructuur nu eruit ziet en wat de gemeente in de toekomst wil bereiken. In het theoretisch kader zijn de theorieën van bureaucratie, postbureaucratie en participatieladder uitgelegd. Het is echter relevant om te weten en te begrijpen hoe deze drie theorieën verband met elkaar houden. Het onderlinge verband kan grafisch als volgt worden weergegeven:

Bureaucratie



Postbureaucratie à Effectieve uitvoering van de participatiewetten zodat synergie tot stand kan komen

Dit is als volgt uit te leggen. Het begrip postbureaucratie is ontstaan als een reactie op het slecht functioneren van de ideaaltypische bureaucratie van Weber. Een goed werkende bureaucratie is een organisatie waarin de regels goed uitgelegd zijn en waar er een strenge controle plaatsvindt. Dat mensen alleen verantwoordelijk zijn voor hun eigen taken en omdat er alleen taken worden uitgevoerd die van bovenaf is opgedragen is er geen ruimte voor eigen inzicht en het creatieve denken. Iedereen in een bureaucratie voert zijn eigen taak uit en zodra er een fout wordt gemaakt nemen de hogere afdelingen de directe toetsing van dat domein in handen. Als reactie op dit is er een nieuw concept ontstaan die er van uit gaat dat iedereen verantwoordelijk is voor het succes van het geheel. Zo komen de mensen ook met elkaar in contact omdat er problemen zijn en niet door de structuur. Zo vindt er meer interactie plaats en is er geen sprake meer van éénrichtingscommunicatie en bevel. Er vindt dus als het ware een shift plaats van bureaucratie naar postbureaucratie, die er voor kan zorgen dat synergie ontstaat bij de uitvoering van de participatiewetten. De theorieën van zowel de bureaucratie als postbureaucratie zijn ideaaltypen. De overheid wil dat de mensen meer gaan participeren, wat vastgesteld is in het Coalitieakkoord. Postbureaucratische kenmerken bij de uitvoering van de participatiewetten moeten zorgen voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten zodat synergie tot stand kan komen en dat er meer participatie ontstaat. Bij de uitvoering van de participatiewetten wordt er gekeken naar de verschillende participatievormen.

Hetgeen ik verwacht te vinden in het onderzoek is of een postbureaucratische aanpak van de uitvoering van de participatiewetten kan zorgen voor synergiemogelijkheden. Of een vorm van een organisatiestructuur en het gebruik van bijvoorbeeld een participatieladder om maatwerk te kunnen leveren bijdragen voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten. Wat betreft de organisatiestructuur verwacht ik dat de ideaaltipe van een postbureaucratie zoals bijvoorbeeld een organisatie waarin iedereen verantwoordelijk is voor het succes van het geheel, dat er interactie is tussen de afdelingen, dat het creatieve denken wordt gestimuleerd en bijvoorbeeld dat er een duidelijke organisatiemissie is, positief zal bijdragen aan een effectieve uitvoering van de participatiewetten. Verder verwacht ik ook dat een gebruik van een participatieladder om meer maatwerk te kunnen leveren positief zal bijdragen voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten.

## 2.6 Conclusie

In dit theoretisch kader is de theorie uiteengezet die relevant is voor dit bacheloronderzoek. Centraal in dit onderzoek staat de synergiemogelijkheden van de participatiewetten in relatie tot de uitvoering van deze participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen. Er wordt bij de eerste deelvraag gekeken hoe de huidige uitvoering is van de participatiewetten. Verder staat ook de veronderstelling centraal dat de organisatiestructuur een positieve bijdrage kan leveren voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten zodat synergie bij de uitvoering van de participatiewetten tot stand kan komen. Hierin staan de theorieën van Weber en Heckscher centraal over bureaucratie en postbureaucratie. Ook centraal staat dat het gebruik van een participatieladder ondersteunend kan werken om meer maatwerk te kunnen leveren aan cliënten om de uitvoering van de participatiewetten op een zo effectief mogelijke

manier te doen. Met deze centraal staande veronderstellingen wordt het belang van de centrale probleemstelling goed weergegeven. Vanuit dit is het dus zeer interessant om te onderzoeken of een effectieve uitvoering, een verandering in de organisatiestructuur en het gebruik van een participatieladder bij kan dragen aan synergiemogelijkheden van uitvoering van de participatiewetten.

De hoofdkwestie in het onderzoek is het bepalen van de rol die de uitvoering van de participatiewetten speelt om te komen tot synergiemogelijkheden. Een andere kwestie is het bepalen of de vorm van de organisatiestructuur effectieve uitvoering van de participatiewetten kan stimuleren. Een kwestie die in het onderzoek ook van belang is de rol van de participatieladder. Of het gebruik van een participatieladder kan zorgen voor maatwerk en uiteindelijk dus tot een effectieve uitvoering van de participatiewetten.

### **3. Methodologie**

#### **3.1 Inleiding**

Gezien de veelzijdigheid van de uitvoering van de participatiewetten is gekozen voor een toegepast onderzoek binnen de gemeente Haaksbergen en om precies te zijn gaat het om de afdelingen Welzijn en W&B. Het onderzoek vindt plaats door middel van kwalitatieve methoden van dataverzameling. De methoden die besproken zullen worden zijn de interviews, groepsgesprek en documentanalyse. Een toegepast onderzoek kenmerkt zich door een specifiek focus in combinatie met kwalitatieve methoden en daarom zal er wel goed inzicht worden verkregen over de uitvoering van de participatiewetten (Babbie, 2007). Allereerst wordt het type en het doel van het onderzoek besproken. Daarna wordt er per deelvraag uiteengezet over de manier waarop de data verzameld zal worden om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen en probleemstelling te komen. Als laatst wordt besproken waarop de data geanalyseerd zal worden.

#### **3.2 Type en doel van het onderzoek**

Er is in dit onderzoek gekozen voor een toegepast onderzoek. Het is een probleemoplossend onderzoek, waarbij een zoektocht plaatsvindt naar synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen (Babbie, 2007). De focus in dit bacheloronderzoek is op de uitvoering van de participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen en om specifiek te zijn is er binnen de gemeente Haaksbergen gekeken naar de afdeling Welzijn en afdeling W&B. Deze twee afdelingen zijn gekozen omdat de beleidsmedewerkers die gaan over de uitvoering van de participatiewetten Wmo, Wi, Wsw en WWB zitten op deze twee afdelingen. Er is in dit bacheloronderzoek duidelijk de keuze gemaakt om de nadruk te leggen op het kwalitatieve aspect. Door deze keuze kan inzicht worden verkregen over de uitvoering van de participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen. Daarom worden er interviews en een groepsinterview gehouden met medewerkers binnen de gemeente Haaksbergen van de bovengenoemde afdelingen. De onderzoekseenheden zijn de individuele personen. Het groepsinterview zal ook een interview zijn met de beleidsmedewerkers van de te onderzoeken participatiewetten. De deelnemers van het groepsinterview zijn dus de beleidsmedewerkers van de Wmo, Wi, Wsw en WWB. Hier is voor gekozen omdat eerst interviews worden gehouden met twee (in duo's) beleidsmedewerkers per participatiewet om eerst een beeld te krijgen wat er per participatiewet wordt uitgevoerd en om een totaalbeeld te krijgen wordt er in het groepsinterview de beleidsmedewerkers van de participatiewetten geïnterviewd. Naast het afnemen van interviews in duo's per participatiewet en het groepsinterview zijn er ook interviews gepland met de wethouder en de twee afdelingshoofden. De interview met de twee afdelingshoofden worden gehouden vóór de interview met de wethouder. Deze interviews worden dus intern binnen de gemeente Haaksbergen gehouden.

Er wordt één interview gehouden met een drietal bestaande uit iemand van de Wmo-raad, van de cliëntenraad WWB en Stichting Vrijwilligerswerk. Door interviews te houden met raden die de burgers vertegenwoordigen wordt er inzicht verkregen hoe er vanuit de burgers gedacht wordt over de uitvoering van de participatiewetten. Naast deze interviews wordt er in een duo uitvoerder van de Wmo en een uitvoerder van de WWB geïnterviewd. Dit maakt het onderzoek kwalitatiever. Bij de eerste deelvraag wordt er eerst gekeken hoe de uitvoering van

de participatiewetten georganiseerd worden. Er wordt dus allereerst gekeken naar de feitelijke uitvoering van de participatiewetten en bij de tweede deelvraag wordt er gekeken hoe de uitvoering gemoderniseerd kan worden zodat synergie tot stand komt. De interviewvragen gaan dan ook over deze twee zaken om zo een goed beeld te kunnen creëren tussen de uitvoering van de participatiewetten en synergiemogelijkheden.

De onderzoekspopulatie in dit bacheloropdracht is de groep mensen die te maken hebben met één of meerdere van de participatiewetten in dit onderzoek. Hierbij kan er gedacht worden aan mensen die gebruik maken van de participatiewetten. Dit zijn bijvoorbeeld de beleidsmedewerkers van de desbetreffende participatiewetten.

Hiernaast is de uitvoering van de participatiewetten onderzocht binnen de afdelingen Welzijn en W&B. Deze twee afdelingen zijn dan ook de onderzoekseenheden. Er wordt wel één interview afgenomen met een drietal mensen van de cliëntenraden om zo inzicht te verkrijgen hoe er gedacht wordt over de uitvoering vanuit de burger maar dit staat niet centraal in dit onderzoek. Het interview kan een positieve bijdrage leveren over hoe de uitvoering van de participatiewetten zodanig kan worden gemoderniseerd zodat synergie tot stand komt.

Er is gekozen voor interviews met de wethouder en de afdelingshoofden omdat zij als bestuurders van de organisatie te maken hebben met de uitvoering van de participatiewetten. De wethouder heeft direct te maken met de uitvoering van deze participatiewetten en de afdelingshoofden sturen de beleidsmedewerkers. Interview met de afdelingshoofden is relevant omdat ik binnen dit onderzoek wil achterhalen of een organisatiestructuur een positieve bijdrage kan leveren bij de uitvoering van de participatiewetten. Bij het maken van deze keuze had ik moeten kiezen. In het kader van mijn opdracht kan ik maar een beperkt aantal mensen interviewen, dit gezien de tijd dat ik heb voor mijn opdracht en de voorwaarden die gesteld worden voor de opdracht. Ik heb niet gekozen voor een interview met cliënten die te maken hebben met de uitvoering van de participatiewetten en een interview met raadsleden. De raadsleden moeten het college van B&W controleren en kaders stellen waarbinnen het college van B&W de dagelijkse taken moet uitvoeren. Zij hebben niet direct te maken met de uitvoering van de participatiewetten. Ik heb ervoor gekozen om geen interview te houden met cliënten die te maken hebben met de uitvoering van één of meerdere participatiewetten. Dit omdat er al mensen van de cliëntenraden worden geïnterviewd die de cliënten moeten vertegenwoordigen. Dit moet voldoende inzicht geven van hoe er vanuit de cliënt wordt gedacht over de uitvoering.

Dit bacheloropdracht heeft drie doelen. Er is sprake van verkenning, beschrijving en verklaring. Bij de eerste deelvraag wordt er gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen wordt gemoderniseerd. De eerste deelvraag is vooral verkennend en beschrijvend. De tweede deelvraag gaat over hoe de uitvoering van de participatiewetten zodanig kan worden gemoderniseerd zodat synergie tot stand komt. De derde deelvraag gaat over in hoeverre de postbureaucratie een oplossing biedt voor het synergieprobleem in de uitvoering van de participatiewetten. Het doel van de tweede en de derde deelvraag is dus vooral verklarend. Hier gaat het om te verklaren aan de hand van het theoretisch kader hoe de huidige uitvoering gemoderniseerd kan worden zodat er synergie tot stand kan komen.



### 3.3 Dataverzameling per deelvraag

Deelvraag 1: Hoe wordt de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen georganiseerd?

In deze deelvraag zal er binnen de afdelingen Welzijn en W&B onderzocht worden hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen georganiseerd wordt. Door interviews te houden en door documentanalyse zal er data worden verzameld wat moet leiden tot de beantwoording van de deelvraag. De interviews die gehouden zullen worden met de desbetreffende beleidsmedewerkers (in duo's per participatiewet) binnen de twee afdelingen en een analyse van relevante nota's en documenten van de gemeente Haaksbergen moeten voor de beantwoording van de eerste deelvraag zorgen. Het doel is om een heldere en duidelijke inzicht te kunnen verkrijgen over hoe de uitvoering van de participatiewetten verloopt. Het vormen van een heldere beeld over de huidige uitvoering is van essentieel belang voor de beantwoording van de tweede deelvraag. Er wordt eerst gekeken hoe het is en daarna hoe het anders kan. De interviews met de uitvoerders van de Wmo en WWB is van essentieel belang om een goed beeld te kunnen creëren over de huidige uitvoering van de participatiewetten.

Deelvraag 2: Hoe kan de huidige uitvoering van de participatiewetten worden gemoderniseerd?

In de tweede deelvraag is onderzocht hoe de uitvoering van de participatiewetten effectiever en efficiënter kan. Het antwoord op deze vraag wordt verkregen door de interviews die gehouden worden met de beleidsmedewerkers en de wethouder binnen de gemeente Haaksbergen. Er wordt ook één interview gehouden met een drietal cliënten en wordt er ook één interview gehouden met personen van de Wmo-raad, cliëntenraad WWB en Stichting Vrijwilligerswerk. Door het houden van deze interviews wordt er geprobeerd een beeld te vormen van hoe er vanuit de burger gedacht wordt over de uitvoering van de participatiewetten. Zoals eerder gezegd is dit niet het belangrijkste binnen dit bacheloronderzoek. Veel belangrijker zijn de interviews met de beleidsmedewerkers en de wethouder. Wat van essentieel belang is bij het beantwoorden van deze deelvraag is het groepsinterview waarin de beleidsmedewerkers van de participatiewetten geïnterviewd zullen worden. Met het theoretisch kader in het achterhoofd worden er interviewvragen opgesteld die betrekking hebben op de theorieën van Weber en Heckscher over bureaucratie en postbureaucratie. Naast deze theorieën is er binnen het theoretisch kader de verschillende participatievormen en de participatieladder uitgelegd. Het groepsinterview is een belangrijke interview om nieuwe aspecten van synergiemogelijkheden te ontdekken. Om de algemene geldigheid van de kwalitatieve data die voorkomt uit het groepsinterview te vergroten worden er vier beleidsmedewerkers van de participatiewetten geïnterviewd. In het groepsinterview worden er punten ter discussie gesteld over de uitvoering van de participatiewetten, organisatiestructuur en de participatievorm en participatieladder zoals beschreven in het theoretisch kader.

Deelvraag 3: In hoeverre biedt de postbureaucratie een oplossing voor het synergieprobleem in de uitvoering van de participatiewetten?

Nadat de eerste en de tweede deelvraag is beantwoord, wordt er in de derde en de laatste deelvraag geprobeerd om te verklaren in hoeverre nou de postbureaucratie een oplossing biedt voor het synergieprobleem. Om hierover uitspraken te kunnen doen moeten de eerste en de

tweede deelvraag beantwoord worden. In deze deelvraag worden postbureaucratie en een oplossing voor het synergieprobleem met elkaar in verband gebracht. Bij de beantwoording van deze deelvraag is het dus van essentieel belang dat de eerste en de tweede deelvraag goed in kaart zijn gebracht.

Een interviewer stelt persoonlijk een aantal vragen en de geïnterviewde beantwoordt deze vragen op hetzelfde moment. Zo zijn er verschillende soorten interviews. Een ongestructureerd interview houdt in dat de interviewer open vragen stelt. Zo kan er gestuurd worden door de interviewer en kan de interviewee vragen wat belangrijker wordt gevonden. Deze soort wordt vaak toegepast als de interviewer een niet zo goed idee heeft van wat er precies gehoord wil worden. Een semi-gestructureerd interview houdt in dat de interviewer een goed beeld heeft van de belangrijke onderwerpen waarover vragen moeten gesteld worden. Door gericht te vragen wordt de geïnterviewde gestuurd om de juiste en relevante antwoorden te geven. De geïnterviewde is dus beperkt in zijn vrijheid van antwoorden. Een gestructureerd interview houdt in dat de geïnterviewde geen vrijheid van antwoorden heeft. De geïnterviewde moet kiezen tussen een reeks van antwoorden. Het is belangrijk dat de interviewer vooraf een goed beeld moet hebben van de mogelijke antwoorden die de geïnterviewde kan geven. Het groepsinterview wordt semi-gestructureerd (Jordan, 1998). Door de beleidsmedewerkers te laten reageren op enkele stellingen moet er een discussie tot stand komen die er toe moet leiden hoe de uitvoering van de participatiewetten effectiever kan.

### **3.4 Operationalisatie**

Om heldere informatie te verschaffen over de interviews en de groepsinterview zal er indicatoren worden gevormd die de beantwoording van de deelvragen en de onderzoeksvraag moeten ondersteunen. In het theoretisch kader staan de theorieën van bureaucratie, postbureaucratie en participatieladder centraal. De interviewvragen moeten worden gevormd aan de hand van het theoretisch kader. Er wordt gekeken naar het organisatiestructuur binnen de gemeente Haaksbergen en naar een mogelijke effect van de invoering van een participatieladder.

De theorieën over bureaucratie en postbureaucratie zijn ideaaltypisch. Dit betekent dat het in de werkelijkheid niet kan bestaan zoals het wordt uiteengezet en dat het dus een ideaalbeeld is. In dit bacheloronderzoek is binnen het theoretisch kader de theorieën van bureaucratie en postbureaucratie uiteengezet in relatie tot de uitvoering van de participatiewetten. De indicatoren die gebruikt worden voor bureaucratie zijn:

- duidelijke taakverdeling
- duidelijke hiërarchie/structuur
- positiebekleding door deskundigheid
- afleggen verantwoordelijkheid

De indicatoren zijn typische kenmerken van het ideaalbeeld van bureaucratie. Dat er een duidelijke taakverdeling is, een duidelijke hiërarchie en structuur, dat de posities bekleedt worden door mensen met deskundigheid en dat iedereen verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen taken. De indicatoren van post bureaucratie zijn net als die van de bureaucratie typische kenmerken van een ideaalbeeld. De indicatoren die gebruikt worden om het begrip postbureaucratie te meten zijn:

- het creatieve denken wordt gestimuleerd
- interactie tussen afdelingen
- flexibiliteit van deskundigheid
- afleggen verantwoordelijkheid

In het theoretisch kader is ook de verschillende participatievormen en de participatieladder uitgelegd. Voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten moet er meer maatwerk geleverd worden. Het gebruik van een participatieladder kan zorgen voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten. De indicatoren die gebruikt worden om participatie en participatieladder te meten zijn:

- maatwerk
- duidelijkheid samenstelling cliëntenbestand
- inzicht in de resultaten
- vorm participatie
- deelname aan het arbeidsproces
- deelname aan het onderwijs
- lidmaatschap plaatselijke verenigingen
- vrijwilligerswerk

Met synergiemogelijkheden wordt er in dit onderzoek een effectieve uitvoering bedoeld. In de centrale onderzoeksvraag komt het woord ‘synergiemogelijkheden’ voor en daarom is het van belang om synergie te kunnen operationaliseren. De indicatoren die gebruikt worden om synergie te meten zijn:

- samengaan budgetten
- samenwerking afdelingen
- communicatie tussen afdelingen
- type organisatiestructuur

De vastgestelde indicatoren staan centraal in de interviews, groepsinterview en documentenanalyse. De indicatoren staan ook centraal bij het maken van vragen voor de interviews en groepsinterview. De indicatoren zullen ongetwijfeld ook centraal staan bij het analyseren van de uitgewerkte interviews en groepsinterview. Zoals reeds eerder vermeld zullen er verschillende interviews worden gehouden. Met betrekking tot de eerste deelvraag zullen er een semi-gestructureerde interviews plaatsvinden met beleidsmedewerkers van de participatiewetten. Om de tweede deelvraag te beantwoorden zal er een groepsinterview worden gehouden met de beleidsmedewerkers van de participatiewetten waarin stellingen zullen worden voorgedragen wat moet leiden tot een discussie waaruit belangrijke informatie naar voren moet komen. Het semi-gestructureerde interview is het meest geschikt omdat de theorieën zoals uitgelegd in het theoretisch kader aan bod komen en doordat het semi-gestructureerd is er ook ruimte overgelaten aan andere factoren die niet in het theoretisch kader staan vermeld. De interviews zullen face-to-face interviews zijn en zal het worden opgenomen (geluidsopname). Het opnemen van de interviews zorgt er voor dat de interviews preciezer uitgewerkt kunnen worden door te beluisteren. De interviews zullen gemiddeld 1 tot 1,5 uur duren. Vervolgens zal er per indicator geanalyseerd worden in hoeverre deze aanwezig is binnen de twee afdelingen van de gemeente Haaksbergen. Door de beleidsmedewerkers, wethouder, uitvoerders en vertegenwoordigers van burgers te interviewen wordt er geprobeerd om een representatief beeld te krijgen over de uitvoering van de participatiewetten en de synergiemogelijkheden van deze participatiewetten.

Het groepsinterview wordt ook een semi-gestructureerde interview waarin de indicatoren zoals hierboven uitgelegd centraal staan. Het groepsinterview wordt ook opgenomen en door het nogmaals te beluisteren zal er worden vastgesteld hoe de theorieën zoals uitgelegd in het theoretisch kader verband houden met de uitvoering van de participatiewetten.

De documentanalyse staat centraal bij het beantwoorden van de eerste deelvraag. Bij de eerste deelvraag wordt er gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel wordt georganiseerd binnen de gemeente Haaksbergen. De data die verkregen zal worden door documentanalyses en door het afnemen van interviews zullen de uitkomsten bij de analyse van de deelvragen gebruikt worden.

Bij het afnemen van interviews ben ik niet tegen grote problemen opgelopen. Het was zeer goed dat er tijdens het groepsinterview kwalitatieve discussies zijn ontstaan die ik goed kon gebruiken bij de analyse van de deelvragen. Wat ik wel minder vond, was dat ik een interview meerdere keren moest plannen omdat het niet door kon gaan wegens privé-omstandigheden. Ik heb hier alle respect en begrip voor gehad en uiteindelijk heb ik de interview kunnen houden wat een positieve bijdrage leverde aan mijn onderzoek.

### **3.5 Conclusie**

Het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van kwalitatieve methoden van dataverzameling. Dit zijn interviews, groepsinterview en documentanalyses. Bij de analyse van de verkregen data door deze methoden zullen de hierboven besproken indicatoren centraal staan. Het is een probleemoplossend onderzoek, waarbij een zoektocht plaatsvindt naar synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen. Allereerst wordt er gekeken naar de huidige uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen. De beleidsdocumentenanalyse en de analyse van de interviews met de beleidsmedewerkers van de participatiewetten moeten zorgen voor de beantwoording van de eerste deelvraag.

Vervolgens wordt er dan gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten op zodanige wijze gemoderniseerd kan worden zodat synergie tot stand kan komen. De analyse van de interviews moeten ervoor zorgen dat de tweede deelvraag beantwoord wordt. In de tweede deelvraag is het dus belangrijk hoe de huidige uitvoering van de participatiewetten gepostbureaucratiseerd kunnen worden. De interviewvragen die hierover gaan spelen een belangrijke rol bij de beantwoording.

Pas als de eerste en de tweede deelvraag goed in kaart zijn gebracht, kan de derde deelvraag beantwoord worden. Dit gaat over in hoeverre de postbureaucratie een oplossing biedt voor het synergieprobleem in de uitvoering van de participatiewetten. De beantwoording van de deelvragen moeten er uiteindelijk voor zorgen dat de centrale onderzoeksvraag beantwoord wordt. Als de centrale onderzoeksvraag is beantwoord in termen van de theorieën van bureaucratie en postbureaucratie kunnen er aanbevelingen worden gedaan in de richting van de gemeente. Afsluitend kan er dan nog een kort voorstel worden geschreven voor een mogelijke vervolgonderzoek.

#### **4. De huidige uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen**

In dit hoofdstuk worden de data uit interviews, groepsinterview en documenten geanalyseerd. Bij de eerste deelvraag wordt ingegaan op hoe de uitvoering van de verschillende participatiewetten binnen de gemeente Haaksbergen georganiseerd worden. Het wordt afgesloten met een conclusie waarin een uitspraak wordt gedaan over hoe de uitvoering van de participatiewetten plaatsvindt.

De beleidsmedewerkers van de participatiewetten kijken naar de uitvoering en doen hierover een analyse. Zij geven dan aan wat er bij de uitvoering niet goed verloopt en hoe het eigenlijk anders aangepakt kan worden. Een deel van de interviewvragen ging over de huidige uitvoering van de participatiewetten.

##### **4.1 Huidige organisatiestructuur**

De afdelingen Welzijn en W&B binnen de gemeente Haaksbergen hebben te maken met de uitvoering van de participatiewetten Wmo, Wi, Wsw & WWB. De afdeling Welzijn bestaat uit beleidsmedewerkers, beleidsondersteunende medewerkers en administratieve ondersteuners. Voor onderwijs is er een seniormedewerker en twee beleidsondersteunende medewerkers. Verder zijn er beleidsmedewerkers voor gezondheid, Wet maatschappelijke ondersteuning, wijkgericht werken, sport en jeugd. Er zijn nog externen die fysiek niet op de afdeling Welzijn zitten, maar die wel bij deze afdeling horen. Dit zijn externe adviseurs, drie sporthalbeheerders, logopedistes en medewerkers bij de plaatselijke kinderboerderij in Haaksbergen. Er is een afdelingshoofd die lid is van het managementteam. Er worden afdelingsoverleggen gehouden en de beleidsmedewerkers moeten verantwoording afleggen bij de afdelingshoofd. Sturing vindt plaats op basis van de programmabegroting. Er is wekelijks een portefeuilleoverleg en een 2-weekse bilaterale gesprekken.

De afdeling W&B bestaat uit twee werkeenheden. Dit zijn de werkeenheden Zorg, Werk & Inkomen en de werkeenheden Burgerzaken. Er zijn beleidsmedewerkers, seniormedewerkers en 10 consultants die de contacten met de cliënten hebben. De consultants gaan over de aanvragen voor bijvoorbeeld de bijstand en individuele verstrekkingen van de Wmo. Voor de bijstand werkt de gemeente samen met het UWV-Werkplein. Gemeente Haaksbergen heeft twee consultants op het UWV-Werkplein die de uitkeringsintakes houden voor mensen die een aanvraag doen op de bijstand. De gemeente Haaksbergen doet een cliëntbeoordeling. Er is een balie binnen de gemeente Haaksbergen die bijvoorbeeld gaat over aanvragen van paspoorten, rijbewijzen etc. Verder is er een zorgloket waar de burgers terecht kunnen voor aanvragen van Wmo en andere zorgaanvragen. Dit is een niet werkgerelateerde balie. Deze afdeling heeft ook een afdelingshoofd die tevens lid is van het managementteam. De beleidsmedewerkers en andere medewerkers van de afdeling moeten verantwoording afleggen aan het afdelingshoofd. Beide afdelingshoofden zijn lid van het managementteam. Het hoofddoel van het managementteam is de uitvoering van het collegeprogramma en een goed personeelsmanagement. *“Het voelt soms als een spagaat. Als afdelingshoofd en dus als lid van het managementteam gaat concernbelang eerder dan het belang van de eigen werkeenheden. Dit is niet altijd makkelijk uit te leggen”.*

## 4.2 Uitvoering participatiewetten

Gemeente Haaksbergen zit bij de uitvoering van de Wsw door een Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) in de samenwerkende Hamelandgemeenten. Dit zijn de gemeenten Haaksbergen, Winterswijk, Aalten, Oost-Gelre en Berkelland. Het managementteam van Hameland bestaat uit een algemeen directeur, concerncontroller, divisiemanager Arbeidsintegratie, divisiemanager Industrie en divisiemanager Dienstverlening. Hameland bestaat dus uit 3 divisies. Het Dagelijk Bestuur (DB) bestaat geheel uit wethouders van de gemeenten. Er is een voorzitter, vice-voorzitter en 4 wethouders. De leden van DB zijn ook lid van het Algemeen Bestuur (AB). Het AB wordt aangevuld met 4 wethouders van de gemeenten. Hameland kent een Raad van Advies (RvA). Dit is een onafhankelijke adviesorgaan die bestaat uit 3 leden met onder andere leden van het bedrijfsleven en een zorgbedrijf.

De Wsw is bedoeld voor mensen die door een verstandelijke en/of, psychische en/of lichamelijke beperking niet in staat zijn om bij een ‘normale’ werkgever te gaan werken. Niet iedereen met een beperking komt gelijk in aanmerking met de Wsw. Er wordt eerst gekeken of er door aanpassingen of andere voorzieningen werk gevonden kan worden bij een normale werkgever. Bij het vaststellen van de beperkingen wordt onder andere rekening gehouden met de leeftijd, beheersing van de Nederlandse taal, vooropleiding, sociale context zoals schulden, familiesituatie en werkloosheid. De Wsw staat dan ook alleen open voor die doelgroep.

Een Wsw-er moet een indicatie krijgen en na het verkrijgen van een indicatie komt men op de wachtlijst te staan. De Wsw-er wordt gevolgd in het dossier en komen de indicaties direct in het systeem. Voor een herindicatie moet er 16 weken van te voren een aanvraag ingediend worden en dit gebeurt door Hameland. Om de wensen van de Wsw-ers te horen wordt er halfjaarlijks een enquête gehouden. *“Hameland maakt geen gebruik van een participatieladder maar er is goed inzicht in het cliëntenbestand. Er wordt in het begin van het proces veel informatie van de cliënten verzameld (elk cliënt heeft een apart dossier) en om maatwerk te leveren bij het bieden van werk wordt er gekeken naar deze informatie. Op deze manier kunnen wij dus maatwerk bieden aan de cliënten.”*

De Hamelandgemeenten willen een sw-bedrijf dat bestaat uit een arbeidsontwikkelbedrijf en een afdeling beschut binnen werken. De taken van de gemeenten en van Hameland moeten duidelijk zijn. De gemeenten bepalen het beleid op strategisch niveau en stellen de resultaten vast. Hameland is uitvoerder van het strategisch beleid en ontwikkelt uitvoeringsbeleid. Hameland legt verantwoording af aan de gemeenten door bijvoorbeeld jaarverslagen, rapporten en onderzoeken. *“Het is een feit dat Hameland verlies draait, onder andere door de divisie Industrie. Er vindt een cultuuromslag plaats en de Raad van Advies en de Algemene Directeur is opgestapt wegens tegengestelde belangen van Hameland en de gemeenten. In andere delen van Nederland geven de gemeente een gemeentelijke bijdrage en dit is niet het geval bij Hameland”*.

De uitvoering van de WWB in de gemeente Haaksbergen ligt bij de afdeling W&B. Hier zijn seniormedewerkers, beleidsmedewerkers en consultants bezig met de uitvoering. Naast hun eigen taken zijn de beleidsmedewerkers nog ondersteunend bezig voor de medewerkers. In het praktijk komen bijvoorbeeld vragen terecht bij beleidsmedewerkers die zij dan verder afhandelen of doorsturen. Afdeling W&B heeft te maken met de afdeling Welzijn omdat de uitvoering van prestatieveld 3 (informatie, advies en ondersteuning) en prestatieveld 6 (individuele verstrekkingen) van de Wmo ligt bij de afdeling W&B. Beleidsvorming ligt bij de afdeling Welzijn en de afdeling W&B heeft ook met de uitvoering van de Wmo te maken

door prestatieveld 3 en 6 van de Wmo. ‘Er is sprake van samenwerking maar het beleid is gefragmenteerd’. Zo bestaat er een projectgroep Wmo en zij komen al een lange tijd niet bij elkaar. *“Er moet meer samenwerking komen en de ambtenaren moeten flexibel zijn. Dit wordt wel gewenst maar in de praktijk is de beleidscapaciteit van de ambtenaren beperkt. De ambtenaren laten zich leiden door de waan van de dag”*.

Vanuit de gemeente Haaksbergen zijn er 2 consultants in het UWV-Werkplein die uitkeringsintakes houden met mensen die een aanvraag hebben gedaan en die wonen in gemeente Haaksbergen. *“De consultants komen letterlijk met deze gegevens onder de arm naar gemeente Haaksbergen om een cliëntbeoordeling te doen. Dit moet nog digitaal”*. Mensen boven 27 jaar komen in aanmerking voor een cliëntbeoordeling. Jongeren tot 27 jaar worden doorverwezen naar het jongerenloket. De doorgang naar een bijstand van jongeren tot 27 jaar bestaat eigenlijk niet. Dit is door de komst van de WIJ (Wet Investeren Jongeren). De jongeren zonder startkwalificatie worden (terug)gestuurd naar school, krijgen leerwerktrajecten aangeboden (BOL en BBL). Leerwerktrajecten komen regionaal tot stand. Vanuit het Rijk is hiervoor éénmalig een bedrag van 1,6 of 1,8 miljoen euro gereserveerd en de provincie doet hier nog een 0,5 miljoen euro erop. Momenteel zitten er ongeveer 190 mensen (waarvan er ongeveer 20 jongeren) in de bijstand. *“Mijn beeld van de samenstelling is dat driekwart van het cliëntenbestand langer dan 3 jaar werkloos is en dat deze mensen een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Deze mensen zijn moeilijk te reïntegreren”*.

De cliëntenraad WWB en de Wmo-raad geven gevraagd en ongevraagd adviezen aan het college. *“De uitvoering kan niet effectief zijn als de beleidsmedewerkers niet fysiek bij elkaar zitten. Prestatieveld 3 en 6 van de Wmo wordt uitgevoerd door afdeling W&B. Er is wel communicatie maar het loopt langs elkaar heen en er is geen duidelijkheid over het cliëntenbestand”*.

Werkdeel-WWB zit bij de Wet participatiebudget maar er is binnen de gemeente Haaksbergen nog geen sprake van uitvoering van de Wet participatiebudget. Het werkdeel-WWB ligt bij de afdeling W&B en hiervan worden de voormalige ‘Melkert-banen’ betaald omdat deze mensen geen vooruitzicht hebben op een betaalde baan. Dit zijn vaste kosten die betaald worden vanuit het werkdeel-WWB om deze banen niet te verliezen. Er is met Hameland een overeenkomst getekend dat mensen in de bijstand in Haaksbergen in loondienst gaan werken in de ‘groen’ en dat de gemeente Haaksbergen Hameland hiervoor betaalt.

*“WIJ is een voorbeeld hoe het eigenlijk niet moet. VNG heeft hierover actie gevoerd en de WIJ is overbodig en een aanpassing van de WWB zou voldoende zijn volgens de VNG. Het Rijk streeft naar deregulering en door de WIJ moeten er ongeveer door elk van de 400 gemeenten 5 verordeningen worden samengesteld terwijl een aanpassing van de WWB voldoende zou moeten zijn”*. Instroom in de bijstand voor jongeren tot en met 27 jaar is wettelijk gezien niet mogelijk. De consultants vinden dit soms moeilijk bij de uitvoering. *“Als een jongere afgestudeerd is bij een HBO of Universiteit en diegene kan geen baan vinden dan moeten we een leerwerktraject aanbieden. Ten eerste kan de gemeente geen leerwerktrajecten aanbieden en het is niet handig om aan jongeren die een HBO-diploma of een universitaire diploma hebben een leerwerktraject aan te bieden omdat ze al voldoende kennis hebben. De WIJ is eigenlijk bedoeld om voor jongeren een startkwalificatie te laten behalen. De wetgeving is goed bedoeld maar bij de uitvoering gaat het anders”*.

De beleidsvorming van de Wi ligt bij de afdeling Welzijn en de uitvoering ervan ligt bij de afdeling W&B. Het kabinet geeft aan dat de eenheid van onze samenleving gevonden moet worden in wat de deelnemers met elkaar gemeen hebben, wat zij met elkaar delen. Dat het burgers zijn van één samenleving. Het doel van het integratiebeleid is gedeeld burgerschap voor allochtone en autochtone burgers. Integratie is wederzijds en het is geen eenzijdige aanpassing van allochtonen aan de autochtone samenleving. De gemeenten hebben een belangrijke rol en de gemeenten zijn de regisseurs en dienen het integratiebeleid in de dagelijkse vorm te geven.

Er is een verschil tussen inburgering van nieuwkomers en inburgering van oudkomers. De immigranten voor de inwerktreding van de WIN in 1998 worden aangeduid als 'oudkomers'. Onder het kabinet Kok is een specifiek oudkomersbeleid in gang gezet. Dit was een aanvulling op de reeds beschikbare budgetten voor educatie in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Het doel van deze regeling is om oudkomers die in een achterstandspositie verkeren naar een inburgeringstraject toe te leiden. Hierin is een resultaatafhankelijke bekostigingssystematiek geïntroduceerd. Alleen duale trajecten worden bekostigd. Dit zijn inburgeringstrajecten waarbinnen het taalonderwijs gecombineerd worden met een andere component die te maken heeft met het doelperspectief van de inburgeraar. De oudkomers worden niet verplicht om deel te nemen aan de inburgeringstrajecten.

Vanaf 30 september 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) van kracht. De WIN heeft als doel de zelfredzaamheid van nieuwkomers te bevorderen door inburgeringsprogramma's aan te bieden. Dit met de gedachte dat zij zo snel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving. Het inburgeringsprogramma bevat onderwijs in Nederlandse taal en onderwijs over de Nederlandse samenleving en geschiedenis. Het doel is dat er op korte termijn een doorstroming naar vervolgonderwijs of arbeidsmarkt plaatsvindt. Het doel van deze inburgeringsprogramma is om te voorkomen dat er nieuwe achterstandsgroepen ontstaan.

*“De organisatieontwikkeling is een goede ontwikkeling en logisch”.* De Wet participatiebudget geeft aan dat de budgetten voor WWB-werkdeel, inburgering en volwasseneducatie samengevoegd worden. De uitvoering van de WWB ligt bij de afdeling W&B en de uitvoering van de inburgering en volwasseneducatie ligt bij de afdeling Welzijn. Er wordt verantwoording afgelegd bij de afdelingshoofd en wordt er ook een financiële verantwoording afgelegd. Er is een integratienota tot stand gekomen die na 2010 vernieuwd moet worden. *“Voor de realisatie hiervan moeten de partijen in het veld, moeten er interviews afgenomen worden en bijeenkomsten gepland worden. Hier is men op dit moment niet structureel mee bezig”.*

Bij de uitvoering van de Wet inburgering wordt er samengewerkt met 't Iemenschoer. Het proces ziet er als volgt uit: bij de balie komt een nieuwe bewoner van Haaksbergen zich inschrijven met een andere nationaliteit. 't Iemenschoer nodigt diegene uit voor een intake om zo te kunnen constateren of degene inburgeringsplichtig is. Er wordt een advies uitgebracht om wel of geen traject aan te bieden. De deskundigheid is groot bij 't Iemenschoer en het is zo dat het aantal inburgeraars in de gemeente Haaksbergen niet groot is. De Bureau Inburgering van 't Iemenschoer stuurt de inburgeringsplichtige naar INTOP (bureau die inburgeringscursussen inkoopt). INTOP biedt dan onderwijs in de Nederlandse taal en over de Nederlandse samenleving en geschiedenis. Zij worden voorbereid op het inburgeringsexamen. Bureau Inburgering houdt de intakes en zij zorgen voor de totstandkoming van het cliëntenbestand en spelen het door naar de gemeente. Er is een goed overzicht van het cliëntenbestand.



*“Bureau Inburgering maakt geen gebruik van een participatieladder. Bij de intakes wordt maatwerk geleverd en inburgeringsprogramma's aangeboden op basis van de capaciteiten van de inburgeraar. Het doel is uiteindelijk arbeidsmarktparticipatie en als dit door verschillende redenen niet haalbaar is, wordt maatschappelijke participatie het doel”.*

De Europese Unie is uitgebreid met een aantal landen en daardoor komen er in Nederland buitenlandse mensen om te werken. Dit zijn veelal mensen uit het Midden en Oost Europese landen (MOE-landen). Omdat zij afkomstig zijn uit een Europese land zijn zij niet inburgeringsplichtig maar inburgeringsbehoefstig. Het aantal MOE-landers in Haaksbergen ligt rond de 13. Maar dit is lastig te onderzoeken omdat veel van deze soort mensen in pensioenen wonen en ergens anders werken, in het weekend naar hun huis in hun eigen land gaan. Dit is lastig te meten. *“Een goed voorbeeld is als bijvoorbeeld dat een Nederlandse man met een Duitse vrouw gaat trouwen. De Duitse vrouw is dan niet inburgeringsplichtig maar misschien wel inburgeringsbehoefstig. Dit moet dan geconstateerd worden door een inburgeringsintake”.*

Het doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning is dat iedereen kan meedoen in de maatschappij. Motto is ook 'iedereen moet kunnen meedoen'. De mensen kunnen door de Wmo hulp krijgen in hun dagelijkse leven. De gemeente biedt ondersteuning. Het gaat om bijvoorbeeld hulp in het huishouden, een rolstoel of woningaanpassing. De Wmo ondersteunt mensen die zich inzetten voor hun medemens of buurt. Hier gaat het dan om mantelzorgers en vrijwilligers. De Wmo stimuleert ook de activiteiten die de onderlinge betrokkenheid in buurten en wijken vergroten. De Wmo wil voorkomen dat mensen later zwaardere vormen van hulp nodig hebben. Hier gaat het dan bijvoorbeeld om ondersteuning bij opvoeding en activiteiten tegen eenzaamheid.

De gemeenteraad heeft het 4-jaarlijkse beleidsplan vastgesteld (2008-2011). Het Rijk heeft die gemeenten opgelegd om hun beleid op de 9 prestatievelden in een beleidsplan vast te leggen. De Wmo beleidsplan heeft een heldere opbouw en kent 9 prestatievelden. Per prestatieveld wordt er gestart met een wettelijke tekst en een korte toelichting. Onder “Hoe staan we ervoor?” wordt er kort beschreven wat de huidige situatie is. De kern in het Wmo-beleid zijn de paragrafen “Waar willen we naar toe?” en “Hoe willen we dat bereiken?”. Hier wordt aangegeven waar de gemeente Haaksbergen in 2011 wil staan. De manier van monitoring wordt ook aangegeven om de voortgang te meten. De resultaten komen terug onder het onderdeel aanpak. Bij enkele prestatievelden is er een overzicht opgenomen van vastgestelde beleidspunten die nauwe raakvlakken hebben met het desbetreffende prestatieveld. Er is nog een kop “Met wie werken we samen?” om te laten zien met wie er samengewerkt wordt om de doelstellingen te bereiken. Elk prestatieveld eindigt met een overzicht van de nieuwe middelen die de gemeente Haaksbergen wil inzetten “Waar doen we het van?”. De raad stuurt in het begin en de eindfase van de cyclus. Bij de start wordt de visie vastgelegd en aan het eind stuurt de raad op de bereikte beleidseffecten. Het voordeel van een meerjarige cyclus is dat acties voor langere tijd uitgezet kunnen worden waarmee het voeren van ad-hoc beleid zoveel mogelijk wordt voorkomen. Er is dan tussendoor de mogelijkheid om de raad cyclisch te rapporteren over de behaalde resultaten. De prestatievelden zijn:

1. Sociale samenhang en leefbaarheid
2. Jeugd
3. Informatie, advies en ondersteuning
4. Vrijwilligers en mantelzorgers
5. Deelname bevorderen voor “mensen met beperkingen”
6. Individuele verstrekkingen

De huidige organisatiestructuur werkt niet geheel optimaal en een verbetering is wel gewenst. Nu is er een afdeling Welzijn en het beleid van de Wmo ligt bij de afdeling Welzijn en uitvoering van prestatieveld individuele voorzieningen en informatie, advies en ondersteuning ligt bij de afdeling W&B. Er is wel communicatie maar dit kan versterkt worden door de komst van de nieuwe organisatiestructuur. De beleidsmedewerkers moeten verantwoording afleggen bij de afdelingshoofd en dit gebeurt tijdens de bilateralen. *“Er is dus sprake van een duidelijke hiërarchie”*. Beleidsmedewerkers moeten wel aangemoedigd worden om naast eigen taken en bevoegdheden actief mee te denken over bepaalde beleidspunten.

De Wmo is een kapstok-wetgeving en het heeft veel invalshoeken. *“Bij de uitvoering van de Wmo wordt er geen participatieladder gebruikt omdat de theorie van de participatieladder niet gelegd kan worden op de uitvoering van de Wmo. Bij de Wmo heb je veelal te maken met maatschappelijke participatie in brede zin”*.

De kerntaak van de Wmo-raad is het geven van kwalitatieve adviezen aan het college van B&W. Het College van B&W komt met een beleidsvoorstel waarover de Wmo-raad advies moet geven. Het beleidsvoorstel gaat dan naar de achterban, de clusters van de Wmo-raad. Daarna wordt er in de Wmo-raad een advies gevormd die gaat in de richting van het college. *“De Wmo-raad heeft momenteel een afwachtende houding (reactief) en vanuit de Wmo-raad willen we een pro-actieve houding innemen”*.

*De beleidsmedewerkers denken hier echter anders over. “De voorzitter van de Wmo-raad gaat op de stoel van de gemeenteraad zitten door hun actieve houding en dat is niet de bedoeling”*. Er wordt informatie gevraagd over de behaalde resultaten van de uitvoering van de Wmo. De Wmo-raad wil het aantal clusters uitbreiden en na het gesprek van de voorzitter met de wethouder moet de Wmo-raad met een voorstel komen over de uitbreiding van de clusters.

#### 4.3 Conclusie

We hebben gezien dat de uitvoering van de participatiewetten over twee afdelingen gaat en dat er bij de uitvoering van bepaalde participatiewetten samengewerkt wordt met organisaties buiten de gemeente Haaksbergen. Het beleid van de Wmo, Wi en Wsw ligt bij de afdeling Welzijn en het beleid van de WWB ligt bij de afdeling W&B. Het beleid van de Wmo ligt bij de afdeling Welzijn maar de uitvoering van prestatieveld 3 (informatie, advies en ondersteuning) en prestatieveld 6 (individuele verstrekkingen) ligt bij de afdeling W&B. Bij de uitvoering van de Wi hebben we gezien dat de uitvoering ervan eigenlijk bij de afdeling W&B hoort en om precies te zijn bij de consultants. Er is wel sprake van samenwerking maar het beleid is gefragmenteerd. Dit zijn bureaucratische kenmerken.

Bij de uitvoering van de participatiewetten en bij de organisatiestructuur komen duidelijk bureaucratische kenmerken naar voren. Bij de uitvoering is er een duidelijke werkproces, waarbij bepaalde stappen gezet moeten worden. De uitvoering van bijvoorbeeld de prestatievelden 3 en 6 van de Wmo verloopt via afdeling W&B en de beleidsvorming ligt bij afdeling Welzijn. De uitvoering verloopt via twee afdelingen en dit zorgt regelmatig voor moeilijkheden in de samenwerking. Ambtenaren voeren de taken uit en verder wordt er niet gekeken of de uitvoering anders of beter kan. Er wordt gewerkt in een hiërarchische

organisatiestructuur en er is binnen de organisatie sprake van een strikte en stelselmatige discipline en controle. Dit zijn duidelijke kenmerken van de bureaucratie. Door deze bureaucratische handelswijze is synergie niet mogelijk bij de uitvoering van de participatiewetten.

Zo wordt er bij de uitvoering van de participatiewetten geen gebruik gemaakt van een participatieladder. Het cliëntenbestand van de Wsw en Wi is inzichtelijk en wordt er maatwerk geboden. Dit geldt ook voor de uitvoering van de WWB maar het cliëntenbestand is niet altijd helder bij de uitvoering van de WWB. Het toepassen van een participatieladder voor de Wmo is niet echt mogelijk. Er wordt aangegeven dat het gebruik van een participatieladder een toegevoegde waarde kan hebben voor een inzichtelijke cliëntenbestand.

We kunnen de conclusie trekken dat de uitvoering van de participatiewetten in dit onderzoek ligt bij de afdelingen Welzijn en W&B en dat de uitvoering sterke bureaucratische kenmerken heeft. Bij de uitvoering van bepaalde participatiewetten wordt er samengewerkt met organisaties buiten de gemeente om. De uitvoering van de Wsw ligt bijvoorbeeld bij Hameland dat is vastgesteld in een gemeenschappelijke regeling. Wat sterk in de interviews naar voren komt is dat er wel sprake is van samenwerking, maar dat het beleid gefragmenteerd is. Het probleem wat vaak naar voren komt, is dat de taken worden uitgevoerd maar dat er verder niet wordt gekeken naar bijvoorbeeld een effectievere aanpak.

## **5. Modernisering van de uitvoering van de participatiewetten**

In de tweede deelvraag wordt ingegaan op hoe de uitvoering van de participatiewetten gemoderniseerd kan worden. Met andere woorden hoe de uitvoering van de participatiewetten gepostbureaucratiseerd kan worden. In de eerste deelvraag is er gekeken hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel wordt georganiseerd door de gemeente Haaksbergen. De huidige uitvoering heeft duidelijke bureaucratische kenmerken. De gemeente wil naar een nieuwe organisatiestructuur die een positieve bijdrage moet leveren aan de uitvoering van de participatiewetten. De gewenste organisatiestructuur heeft duidelijke postbureaucratische kenmerken.

Een belangrijke kwestie is het bepalen van waarom de gemeente de organisatiestructuur wil veranderen en wat de gemeente wil bereiken met de nieuwe organisatiestructuur. In deze deelvraag wordt de organisatieontwikkeling beschreven en wordt er aan de hand van de interviews beschreven welke veranderingen nodig zijn voor een effectieve uitvoering.

De tweede deelvraag is belangrijk voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. Bij de analyse van de tweede deelvraag wordt er gekeken naar de organisatieontwikkeling, de uitvoering van de participatiewetten en hoe deze twee verband met elkaar houden. Er wordt afgesloten met een conclusie die gaat over hoe de uitvoering gemoderniseerd kan worden zodat synergie tot stand kan komen.

### **5.1 Organisatieontwikkeling**

De interne structuur van de gemeente Haaksbergen is een directiemodel. De uitvoering van de participatiewetten vindt plaats op twee afdelingen (Welzijn en W&B). De gemeente Haaksbergen streeft naar een andere interne structuur. Er is al begonnen met een aantal pilots en de gemeente weet in hoofdlijnen waar zij naar toe wil. De gemeente heeft eerst zelf een interne onderzoek verricht en daaropvolgend is er een onderzoek gedaan door een extern onderzoeksbureau over de interne structuur en sturing. Er zijn hieruit stevige conclusies getrokken en de gemeente heeft hierdoor besloten om de interne structuur te veranderen.

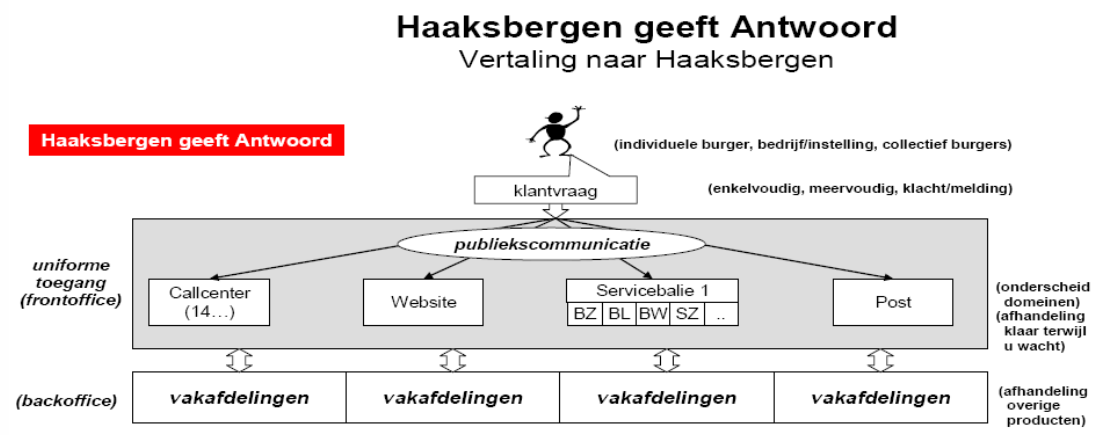
Samenwerken voor Raad, College, burgers en elkaar, werken aan de ontwikkeling van de organisatie en werken aan de cultuur is uiteindelijk allemaal communicatie. De cultuur van de gemeentelijke organisatie van Haaksbergen laat zich omschrijven als een cultuur waar niet met elkaar maar over elkaar gesproken wordt. Doordat medewerkers en bestuur onderling niet met elkaar maar over elkaar praten, laat het zich raden dat de onderlinge samenwerking, een essentieel onderdeel voor een goed draaiende organisatie, binnen de gehele organisatie als slecht wordt beoordeeld. De processen als strategische en integrale beleidsvoorbereiding en uitvoering komen niet goed van de grond. Cultuur moet veranderen en hiervoor is een prikkel nodig. Het is noodzakelijk dat medewerkers en bestuur zelf ook geloven dat er iets moet veranderen. Het managementteam bestaat uit de gemeentesecretaris en de afdelingshoofden. Het managementteam heeft verschillende taken:

- Sturende taak op het terrein van de bedrijfsvoering in de organisatie als totaal
- Sturing op samenhang, realisatie van het collegeprogramma en voortgang
- Voorbereiding van belangrijke B&W-voorstellen

- Overleg en afstemming met college. Er vindt regelmatig overleg plaats tussen college en gezamenlijk management, eventueel aangevuld met programmamanagers en/of projectleiders
- Strategische visie/beleidsontwikkeling en kadervorming voor de middelenfuncties
- Strategische inhoudelijke visie/beleidsontwikkeling en daarin fungeren als sparringspartner en adviseur van het bestuur, waarbij deskundige beleidsmedewerkers kunnen worden betrokken.

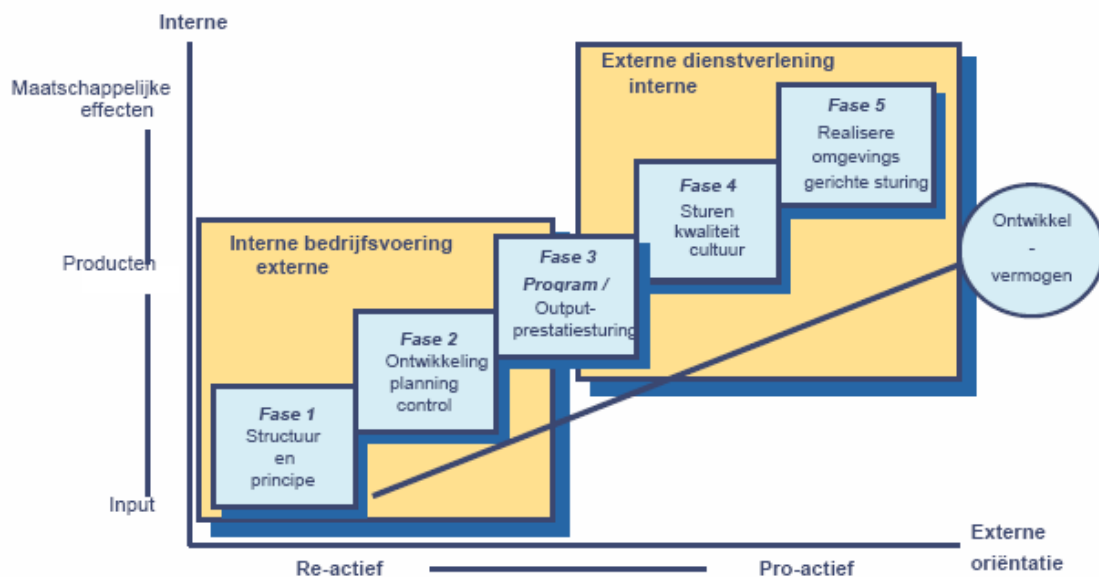
De uitgangspunt is dat de gemeente Haaksbergen bij de dienstverlening aan de burger als klant werkt met een frontoffice en backoffice. De frontoffice bestaat uit het zogenaamde Klant Contact Centrum. Daar komt de klantvraag binnen via de kanalen post, telefoon, internet of fysiek. Binnen de frontoffice zullen alle enkelvoudige vragen/producten, ongeacht via welk kanaal deze bij de gemeente binnenkomen, worden afgewerkt. De gemeente wil de aandacht richten op het goed laten functioneren van de dienstverlening. Onder mandaat worden in de frontoffice veel verzoeken van inwoners afgewikkeld. In de frontoffice zijn ook de 'accountmanagers' aanwezig die de procedurele regie voeren over de afhandeling van meer complexe, meervoudige vragen, die door de backoffice behandeld worden. De accountmanager zorgt er bijvoorbeeld voor dat een aanvraag integraal wordt behandeld en houdt de afhandeltermijnen in de gaten. Hij voert als het ware namens de klant de procedurele regie over de zaak. Met de backoffice worden de vakafdelingen Ruimtelijke & Economische Ontwikkeling, Openbare Werken en Welzijn bedoeld. Daar worden meervoudige en gecompliceerde vragen behandeld en wordt beleid ontwikkeld dat de toets van de uitvoering kan doorstaan. De afdelingen Personeel, Organisatie, Facilitaire Dienstverlening (POFD), Financiën en Staf zijn ondersteunend en behandelen bovendien ook enkele dienstverlenende taken.

Om deze wijze van dienstverlening op een goede wijze in te voeren is het noodzakelijk dat allereerst productenanalyse wordt gemaakt waarbij voor elke onderscheiden product van de gemeentelijke organisatie wordt vastgesteld op welke wijze dit product wordt aangeboden en welke ambitie bestaat richting de toekomst. Hiermee ontstaat een compleet overzicht van de toekomstige wijze van dienstverlening, de stappen die daarbij moeten worden gezet en de consequenties daarvan voor de organisatie voor wat betreft de positionering in de front- of backoffice.



Figuur 1: Gewenste dienstverlening aan de burger van de gemeente Haaksbergen.

In opdracht van de gemeente Haaksbergen heeft de externe onderzoeksbureau PricewaterhouseCoopers (PWC) een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering van de gemeente Haaksbergen. Onder bedrijfsvoering wordt verstaan de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen, gericht op het realiseren van de taken en doelen van een organisatie. Uit het onderzoek kwam een aantal sterke punten naar voren en het is duidelijk zichtbaar dat er in de gemeente Haaksbergen de afgelopen jaren aandacht is geweest voor de bedrijfsvoering. Er wordt sinds 2009 gewerkt met een programmabegroting en zijn er voldoende instrumenten aanwezig om de bedrijfsvoering in te vullen. Een ander sterk punt is de sturing op de planning van beleids- en budgetcyclus. Naast de sterke punten zijn er ook een flink aantal verbeterpunten geconstateerd, waarvan enkele zeer belangrijk zijn. De samenhang en afstemming tussen verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering moet verbeterd worden en wordt het management door de organisatie als te weinig slagvaardig ervaren. De verbeterpunten die door het externe onderzoeksbureau opgesomd worden zijn in de gemeente Haaksbergen al langer bekend maar zijn ze nog niet opgelost. Er zijn meerdere oorzaken te noemen maar de belangrijkste daarvan is de wijze waarop in de organisatie met elkaar wordt omgegaan. Dit geldt zowel voor de omgang tussen bestuurders en ambtelijke organisatie als voor de manier waarop men binnen de ambtelijke organisatie met elkaar omgaat. Een zeer belangrijke verbeterpunt is daarom 'gedrag en attitude'. Dit is een verbeterpunt dat geldt voor de gehele organisatie. Er is bij elk verbeterpunt de urgentie weergegeven en de omvang van de maatregel. Als de verbetermaatregelen gerealiseerd worden kan de bedrijfsvoering van de gemeente Haaksbergen structureel op een hoger niveau worden gebracht. Er wordt geadviseerd om het verbeterplan te integreren met het organisatieontwikkeltraject en de sturing op het totale traject stevig in te zetten en goed te faciliteren.



Figuur 2: Ontwikkelingsmodel bedrijfsvoering. Gemeente Haaksbergen bevindt zich in fase 1 en de gemeente wil fase 3 bereiken.

Er is in hoofdlijn een organisatiestructuur opgezet door het managementteam. Door bijeenkomsten te organiseren wil het management samen met de medewerkers invulling geven aan de organisatiestructuur. Het doel is dat de organisatiestructuur eind 2010 gevormd wordt. Aanleiding hiervoor is een integraal en strategisch beleid. Integraal betekent ook dat het afdelingsoverstijgend is. De algemene visie van de gemeente blijft hetzelfde. De visie is geworteld in waarden. De kernwaarden van bestuur en organisatie zijn open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht.

- Open: eerlijk, actieve informatieverstrekking, toegankelijk, inzichtelijk
- Betrouwbaar: afspraak is afspraak, integer, consistent
- Flexibel: zelfoplossend, proactief, meedenken
- Burgergericht: professioneel, kwaliteit, inleven

Deze waarden zeggen wat over de grondhouding van de gemeente en over hoe de gemeente in het werk staat. In deze kernwaarden ligt ook de missie besloten waarmee de gemeente herkenbaar wil zijn voor de Haaksbergse burgers en samenleving, namelijk een gemeente die open, betrouwbaar, flexibel en burgergericht handelt. Bij de nieuwe organisatiestructuur komen er drie clusters. De clusters samenleving, ruimte en ondersteuning. De huidige afdelingen W&B en Welzijn worden met de nieuwe organisatiestructuur de cluster samenleving. Er wordt geprobeerd meer samenhang te creëren tussen de afdelingen en wordt beleid en uitvoering bij elkaar gebracht. Achterliggende gedachte is dat projectmatig werken gestimuleerd moet worden. Werken vanuit verschillende disciplines die ertoe moeten leiden dat er kwalitatieve adviezen ontstaan. Om dit zo kwalitatief mogelijk te doen worden er controleteams in het leven geroepen die als laatst moeten kijken naar de kwaliteit van de adviezen. Een controlteam kan bijvoorbeeld bestaan uit een jurist, communicatiemedewerker, financiënmedewerkers en een medewerker van P&O. Er is steeds meer de behoefte om projectmatig (samen)werken, integrale beleidsvorming en flexibiliteit. De nieuwe organisatiestructuur bevat sterk postbureaucratische kenmerken. Dit omdat de samenwerking anders moet en omdat de gemeente de twee afdelingen in een cluster wil samenbrengen, waarbij beleid en uitvoering bij elkaar worden gebracht. Integrale beleidsvorming, flexibiliteit en projectmatig (samen)werken worden zeer belangrijk geacht (Kearney, Kats & Dubbeldam, 2009). Dit zijn sterke postbureaucratische kenmerken.

## 5.2 Uitvoering participatiewetten

De huidige bestuurssamenstelling van Hameland is gebaseerd op functies (wethouders) en niet op deskundigheden. Hameland is de grootste regionale werkgever met ongeveer 2000 werknemers en de huidige omstandigheden vereisen een deskundige aansturing van het bedrijf. De wethouders maken deel uit van het Dagelijks Bestuur van Hameland en zijn tevens opdrachtgevers aan Hameland namens de gemeenten. *“Deze situatie is makkelijk voor de wethouders omdat de wethouders dan bijvoorbeeld over de begroting makkelijk verantwoording kunnen afleggen aan het gemeenteraad door hun dubbele pet. Zij zijn niet deskundig en dit werkt niet altijd mee. Hier zit iedereen mee en dit moet naar mijn inzien zo snel mogelijk veranderen”.*

Het is gewenst dat er intern de structuur moet veranderen en dat de divisie Industrie afgebouwd moet worden. De nadruk moet komen op wat de mensen kunnen en wat de competenties zijn. Het is essentieel dat de gemeenten meedenken met Hameland en dat men niet alleen zegt hoe men het wil hebben. *“De gemeenten kunnen bijvoorbeeld bij de*

*beleidsbepaling adviezen geven. De gemeenten zien zichzelf als een regievoerder en denken wie betaalt, bepaald”.*

De belangrijkste doelstelling van de gemeente Haaksbergen voor de uitvoering van de WWB luidt: ‘Zorgen dat het aantal uitkeringsgerechtigden door extra reïntegratieactiviteiten positief afwijkt van het landelijk gemiddelde’. In het kader van reïntegratie werkt de gemeente Haaksbergen samen met het Werkplein Enschede voor de Haaksbergse WWB-cliënten.

De gemeente is voor de uitvoering van de WWB zelf verantwoordelijk voor onder andere het reïntegratiebeleid. Er is door de gemeente extra maatregelen genomen met als doel om de instroom in de bijstand te verkleinen en/of de uitstroom te vergroten.

Een tweetal studenten van de HBO heeft een onderzoek gedaan naar de reïntegratie van mensen in de bijstand. Welke maatregelen de gemeente heeft genomen en of de mensen in de bijstand bereid zijn om te participeren. Zo is 59 procent van de bijstandspopulatie is alleenstaand, 59 procent van de populatie is laagopgeleid en de Turken vormen de grootste groep allochtonen in de bijstand. Opmerkelijke conclusies die zijn getrokken zijn als volgt: Zo heeft 64 procent van de mensen in de bijstand een ontheffing van de sollicitatieplicht en 74 procent heeft een ontheffing van de sollicitatieplicht wegens ziekte. Opmerkelijk is dat 58 procent niet bereid is om vrijwilligerswerk te verrichten, dat 44 procent van niet Nederlandse afkomst is en taalproblemen heeft. De gemeente Haaksbergen heeft afspraken gemaakt met een beveiligingsbedrijf. Hierbij krijgen cliënten de kans op een opleiding en baan in de beveiligingsbranche. Het project loopt nog, maar er zijn van de negen cliënten al vier uitgevallen (Ankone & Sahel, 2010).

De cliënten uit de bijstand worden niet via maatwerk gekozen voor deze projecten. De medewerkers nemen willekeurig een aantal dossiers van de mensen in de bijstand en die benaderen ze dan. Dit zou effectiever uitgevoerd kunnen worden door de gemeente Haaksbergen als er gekeken wordt naar de bereidheid en de wensen van de cliënten. Met deze werkwijze zal de uitstroom waarschijnlijk minder zijn.

De gemeente Haaksbergen biedt verschillende re-integratietrajecten aan bijstandsgerechtigden. Zo zijn er sociale activeringsplekken aangeboden, hiervoor zijn tien plekken beschikbaar gesteld. Deze cliënten zijn werkzaam bij de Hameland groep. De gemeente Haaksbergen heeft tevens zeven werkplekken beschikbaar gesteld binnen haar eigen organisatie. Dit project is onlangs van start gegaan. Over de andere trajecten kunnen geen uitspraken worden gedaan. Deze trajecten lopen nog of zijn nog niet van start gegaan. De ontheffing van de sollicitatieplicht, de taalbarrière en het langdurig zitten in de bijstand vormen de grootste obstakels om mensen effectief te kunnen laten reïntegreren.

Tijdens de interview met de voorzitter van de cliëntenraad is er aangegeven dat het gewenst is dat de cliëntenraad versterkt wordt en dat er nieuwe leden worden verkregen. *“Dit blijkt echter moeilijk omdat de mensen door verschillende en uiteenlopende redenen niet bereid zijn om deel te nemen in de cliëntenraad”*. Een uitbreiding en nieuwe ledenwerving van de cliëntenraad kan ervoor zorgen dat er kwalitatieve adviezen gaan in de richting van de college.

De uitvoering van de Wi heeft voortaan te maken met de Wet participatiebudget. Bij de Wet participatiebudget worden de budgetten voor WWB-werkdeel, inburgering en volwasseneducatie samengevoegd. De uitvoering van de WWB ligt bij de afdeling W&B en de uitvoering van de inburgering en volwasseneducatie ligt bij de afdeling Welzijn. In de



gemeente Haaksbergen is de Wet participatiebudget nog niet georganiseerd, maar er is al wel voorbereiding om dit zo snel mogelijk in werking te laten treden.

Er is een integratienota tot stand gekomen die na 2010 vernieuwd moet worden. *“Voor de realisatie hiervan moeten de partijen in het veld, moeten er interviews afgenomen worden en bijeenkomsten gepland worden. Hier is men op dit moment niet structureel mee bezig”.*

De samenwerking tussen de afdelingen Welzijn en W&B loopt niet altijd goed. *“In het voorbeeld van de uitvoering van de Wet inburgering gaan bijvoorbeeld de dreigbrieven aan de inburgeraars wel de deur uit en de beschikkingen niet. De dreigbrieven waren een half jaar eerder al gestuurd en de inburgeraars hadden hun diploma’s, certificaten etc. gestuurd. Er moest als het ware nog alleen beschikkingen worden gemaakt. De beleidsmedewerker van inburgering krijgt dan telefoontjes van inburgeraars hoe het nou kan dat ze dreigbrieven krijgen terwijl ze een half jaar terug de diploma’s en certificaten al hebben opgestuurd. Dit ligt bij de uitvoering. Hier is duidelijk een probleem in de communicatie”.*

Voor een effectieve uitvoering is een intensieve samenwerking tussen de twee afdelingen gewenst en hieruit kan geconcludeerd worden dat de gewenste organisatiestructuur positief kan bijdragen.

De beleidsvorming van de Wmo in de gemeente Haaksbergen zit op de afdeling Welzijn en de uitvoering van prestatieveld 3 (informatie, advies en ondersteuning) en prestatieveld 6 (individuele verstrekkingen) van de Wmo gebeurt door de afdeling W&B.

Het is nu zo dat de huidige coördinator geen bevoegdheid heeft om aan te sturen. Deze bevoegdheid ligt bij de afdelingshoofd Welzijn. Integraal denken moet gestimuleerd worden. Integraal door betere adviezen van de Wmo-raad en een sterkere communicatie met de beleidsmedewerkers. Goede samenwerking, integraal denken en integrale beleidsvorming kan de uitvoering van de Wmo positief beïnvloeden. Uit het interview met de beleidsmedewerkers komt sterk naar voren dat een goede samenwerking en integraal denken belangrijk is voor een goede uitvoering van de Wmo.

De komst van de nieuwe organisatiestructuur is gewenst maar de verantwoordelijkheid moet bij de werknemer liggen. *“Er moet wel opgepast worden met de scheiding tussen beleid en uitvoering. Samenwerking tussen beleid en uitvoering is van essentieel belang”.* Dit betekent dat samenwerking gewenst is en dat men integraal naar bepaalde punten moet kijken. Flexibiliteit is wel goed maar er moet wel duidelijk zijn wie voor wat verantwoordelijk is en dat niks langs elkaar loopt. Flexibel opstellen kan positief uitpakken maar dit moet dan wel op een goede manier gebeuren.

Iemand die een aanvraag wil doen voor de Wmo kan via verschillende manieren een aanvraag doen. Het belangrijkste is dat er een zorgloket is binnen de gemeente Haaksbergen. Aan het zorgloket zitten mensen met een medische opleiding die weinig precieze kennis hebben over de wetgeving en/of procedure. Tijdens de interview met de uitvoerder van Wmo komt sterk naar voren om consultants bij het zorgloket neer te zetten omdat zij meer kennis en inzicht hebben over de wetgeving en procedure. De aanvraag zou op deze manier ter plekke snel afgehandeld kunnen worden. De burger vertelt zijn verhaal aan de medewerker van het zorgloket en deze brengt de aanvraag weer bij de uitvoerder van de Wmo. Het verhaal wordt dubbelop verteld. *“Het proces wordt kan versneld worden als er een consultant zit die ter plekke de aanvraag kan verwerken”.*

### 5.3 Conclusie

De gemeente streeft naar een nieuwe interne structuur, waarbij de werkwijze gaat veranderen. Dit omdat de samenwerking momenteel niet goed verloopt. Er is wel sprake van samenwerking, maar het beleid is gefragmenteerd. De samenwerking moet anders en de twee afdelingen worden in de cluster samenleving bij elkaar gebracht. Integrale beleidsvorming, flexibiliteit en projectmatig (samen)werken worden zeer belangrijk geacht. Bij de nieuwe organisatiestructuur worden beleid en uitvoering bij elkaar gebracht. Deze ontwikkelingen hebben sterke postbureaucratische kenmerken.

Een deskundig bestuur en aansturing voor Hameland zou de uitvoering van de Wsw vergemakkelijken. Het is zo dat de wethouders van de deelnemende gemeenten deel uitmaken van het Dagelijks Bestuur van Hameland. De wethouders hebben hierdoor een ‘dubbele pet’ wat een effectieve uitvoering van de Wsw in de weg kan zitten. Deze verandering door een deskundige bestuur heeft een postbureaucratisch karakter omdat er wordt nagedacht over hoe de uitvoering van de Wsw effectiever kan worden georganiseerd.

De reïntegratieactiviteiten worden georganiseerd om de instroom in de WWB te verkleinen en om de uitstroom te vergroten. De mensen die worden aangewezen voor een reïntegratieactiviteit worden willekeurig uit het WWB-bestand gekozen en dit zorgt ervoor dat de reïntegratieactiviteit weinig succes oplevert. Een duidelijke cliëntenbestand met een participatieladder zou bijvoorbeeld ervoor kunnen zorgen dat de reïntegratieactiviteiten succesvol kunnen worden.

Bij de Wet participatiebudget worden de budgetten voor WWB-werkdeel, inburgering en volwasseneducatie samengevoegd. De uitvoering van de WWB ligt bij de afdeling W&B en de uitvoering van de inburgering en volwasseneducatie ligt bij de afdeling Welzijn. In de gemeente Haaksbergen is de Wet participatiebudget nog niet georganiseerd, maar er is al wel voorbereiding om dit zo snel mogelijk in werking te laten treden. Door de bundeling van verschillende budgetten, waarvan de uitvoering ligt bij twee verschillende afdelingen wordt de gemeente als het ware gedwongen om het beleid beter af te stemmen en om beter samen te werken.

De Wet participatiebudget is (nog) niet in werking getreden in de gemeente Haaksbergen. Er moet intensiever samengewerkt worden tussen de twee afdelingen en de gewenste organisatiestructuur kan hier een positief effect hebben op de samenwerking omdat de twee afdelingen gezamenlijk de cluster samenleving moeten gaan vormen. Dat beleid en uitvoering bij elkaar worden gebracht kan de samenwerking en projectmatig (samen)werken een effectieve uitvoering positief beïnvloeden.

Bureau Inburgering speelt een belangrijke rol bij de inburgering van de allochtonen. Zij kunnen de inburgeraars bij de intakes al aanmoedigen om maatschappelijk te participeren.. Dit kan positief bijdragen voor de inburgering. Meer activiteiten organiseren met de allochtone stichtingen kan zorgen voor wederzijdse begrip en wensen.

## **6. Rol van de postbureaucratie om het synergieprobleem op te lossen**

Postbureaucratie is ontstaan als een reactie op de theorie van bureaucratie van Weber. Het is een ideaaltype met ideaaltypische kenmerken. In de eerste deelvraag hebben we gezien hoe de huidige uitvoering van de participatiewetten plaatsvindt en in de tweede deelvraag is er gekeken hoe de uitvoering gepostbureaucratiseerd kon worden. Nadat we dit hebben gedaan, kunnen we een uitspraak doen over de rol van de postbureaucratie om het synergieprobleem op te lossen.

### **6.1 Organisatieontwikkeling**

Er is een onderzoek uitgevoerd naar de bedrijfsvoering van de gemeente Haaksbergen. Hierbij is er gekeken naar de interne sturing en beheersing gericht op het realiseren van taken en doelen van de gemeente Haaksbergen. Hieruit kwamen enkele punten sterk naar voren. Er zijn een flink aantal verbeterpunten opgesomd. Wat het belangrijkste hierin was dat de samenhang en afstemming tussen de verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering verbeterd moest worden. Deze bleek te weinig slagvaardig. De omgang tussen bestuurders en ambtelijke organisatie en de manier waarop men met elkaar omgaat is een belangrijke verbeterpunt. Veel verbeterpunten zijn ondergebracht onder 'gedrag en attitude'. Integrale beleidsvorming, flexibiliteit en projectmatig (samen)werken worden zeer belangrijk geacht. Dit zijn sterke postbureaucratische kenmerken.

De uitvoering van de participatiewetten verschillen onderling en bij de uitvoering van enkele participatiewetten wordt er samengewerkt met organisaties buiten de gemeente om. Er is niet sprake van één werkproces, maar van meerdere verschillende werkprocessen. Met de nieuwe organisatieontwikkeling wil de gemeente Haaksbergen naar postbureaucratische organisatiesturing. De huidige uitvoering kent een bureaucratische aanpak. Met de nieuwe organisatieontwikkeling wil de gemeente Haaksbergen als het ware een shift van bureaucratie naar postbureaucratie om synergie te kunnen behalen. In het onderzoek van de externe onderzoeksbureau wordt er een aanbeveling gedaan dat er een cultuuromslag moet plaatsvinden. Die cultuuromslag moet plaatsvinden door die shift van bureaucratie naar postbureaucratie in de werkprocessen.

In hoofdlijnen is er een organisatiestructuur opgezet door het managementteam. Aanleiding hiervoor is dat er integraal en strategisch beleid tot stand moet komen. Integraal betekent dat het ook afdelingshoofdoverstijgend is. De visie is vertaald in waarden en de gemeente heeft kernwaarden opgesteld. De kernwaarden zijn:

- Open: eerlijk, actieve informatieverstrekking, toegankelijk, inzichtelijk
- Betrouwbaar: afspraak is afspraak, integer, consistent
- Flexibel: zelfoplossend, proactief, meedenken
- Burgergericht: professioneel, kwaliteit, inleven

## 6.2 Postbureaucratische aanpak: enkele voorbeelden

Hameland streeft ook naar een nieuwe interne structuur en zijn bezig met bestuurlijke vernieuwingen om ook effectief beleid te kunnen creëren. De nadruk moet komen op wat de mensen kunnen en wat de competenties zijn. Een optie voor Hameland is de gebiedsgerichte aanpak. Hameland heeft een project gebiedsgerichte ontsluiting publieke arbeidsmarkt (GOPA) opgezet. Lokaal wil Hameland kijken welke kansen er zijn en wil men meer gesubsidieerde werkgelegenheid creëren in de publieke ruimte. Hameland is druk bezig met het veranderen van de interne structuur en is de ‘pettenproblematiek’ van de wethouders een groot obstakel voor een effectieve uitvoering van de Wsw.

Ontheffing van de sollicitatieplicht, taalbarrière en het langdurig zitten in de bijstand vormen de grootste obstakels om mensen effectief te kunnen laten reïntegreren. Bij de uitvoering van de WIJ krijgen de uitvoerders te maken met sommige problemen. Dit omdat de uitvoerders destijds extra taken hebben gekregen door uitstroom van cliënten uit het bijstandspopulatie en dat de medewerkers zich in deze tijden niet specifiek op reïntegratie konden richten. Bij de uitvoering van de WIJ komen er in de praktijk andere zaken voor. Dat hoogopgeleide jongere tot 27 jaar geen beroep kan doen op de bijstand en dat er leer-werktrajecten aangeboden moet worden die weinig betekenen voor de hoogopgeleide jongeren. Een goede samenwerking, specialisatie op reïntegratie, maatwerk en een duidelijke cliëntenbestand kan de instroom in het WWB-bestand verkleinen en de uitstroom vergroten. De WIJ is wel ingevoerd maar er zijn met bepaalde punten geen rekening gehouden, zoals met hoogopgeleide jongeren tot 27 jaar die geen werk kunnen vinden. Dit geeft aan dat postbureaucratische wetgeving/aanpak niet altijd positief uitpakt.

De Wmo-raad is niet tevreden op de manier waarop ze te werk gaan omdat de Wmo-raad geen zicht heeft op de uitvoering. *“Er is vanuit ons punt gezien geen zicht op de ‘outcome’ en er is onvoldoende informatie over de behaalde resultaten. Dit zorgt ervoor dat we moeilijkheden ondervinden bij het uitbrengen van kwalitatieve adviezen”*.

De kerntaak van de Wmo-raad is het geven van kwalitatieve adviezen aan het college van B&W. Het college van B&W komt met een beleidsvoorstel waarover de Wmo-raad advies moet geven. Het beleidsvoorstel gaat dan naar de achterban, de clusters van de Wmo-raad. Daarna wordt er in de Wmo-raad een advies gevormd die gaat in de richting van het college. De Wmo-raad heeft momenteel een afwachtende houding (reactief) en vanuit de Wmo-raad wordt er geprobeerd een pro-actieve houding in te nemen. *“Het is belangrijk dat de voorzitter van de Wmo-raad niet op de stoel gaat zitten van de gemeenteraad. De kerntaak van de Wmo-raad is dat het kwalitatieve adviezen geeft aan het college en niet controleren of het college de wmo-taken goed heeft uitgevoerd”*.

De achterbannen van de clusters verschillen onderling. De cluster senioren hebben een goed georganiseerde, sterke achterban die relatief vaak vergadert en met heldere adviezen komt. Deze mensen hebben een drang naar organiseren. Er is veel beleid gericht op jongeren en een reden van een goed georganiseerde achterban van cluster senioren kan zijn dat de belangen van de ouderen onvoldoende gehoord worden of omdat deze mensen al met pensioen zijn en genoeg tijd hebben. De cluster gehandicapten en de cluster geestelijke gezondheidszorg hebben vergeleken met de cluster senioren een minder goed georganiseerde achterban. De achterbannen van deze twee clusters zijn in ontwikkeling. De cluster mantelzorg heeft geen goede achterban omdat de mantelzorgers al het druk genoeg hebben met het bieden van

mantelzorg. *“Zij hebben het al te druk met mantelzorg en het is daardoor moeilijk om goed te kunnen organiseren”*.

Het is dus belangrijk dat de achterbannen en de cliëntenraden zich goed kunnen organiseren om zo kwalitatieve adviezen te kunnen geven in de richting van het college van B&W. Er kan wel gestreefd worden naar een organisatie die het werkproces moet veranderen om effectieve uitvoering te behalen, maar er moet ook bijvoorbeeld rekening worden gehouden met adviesorganen zoals de cliëntenraden. Als je als gemeente de mogelijkheid biedt, aan bijvoorbeeld de Wmo-raad, om het aantal clusters uit te breiden en de achterbannen te versterken heeft dit positieve gevolgen voor de adviezen.

### **6.3 Conclusie**

De organisatiestructuur die de gemeente Haaksbergen wil bereiken heeft sterke postbureaucratische kenmerken. Dit kan de uitvoering van de participatiewetten verbeteren. Met andere woorden kan de uitvoering effectiever worden georganiseerd. Het is echter niet zo dat de uitvoering beter verloopt met de nieuwe organisatiestructuur. Dit moet nog blijken, maar waar de organisatie naar toe wil kan het beste bereikt worden met postbureaucratische kenmerken.

Integrale beleidsvorming, flexibiliteit en projectmatig (samen)werken worden zeer belangrijk geacht. Dit zijn typische postbureaucratische kenmerken. Door de Wet participatiebudget is het voor de gemeente Haaksbergen wel essentieel dat de cluster samenleving ontstaat.

Moderne wetgevingen geven de gemeenten steeds meer de ruimte om de geldmiddelen zelf naar eigen behoefte in te zetten en door maatwerk te leveren meer participatie te behalen. De budgetten voor de toekomst worden toegekend aan de hand van behaalde resultaten. Dit geeft de gemeenten de prikkel om de uitvoering zo effectief mogelijk te organiseren. Uit interviews blijkt dat de werknemers positief zijn tegenover de organisatieontwikkeling en dat het gewenst is dat er beter wordt samengewerkt. Een organisatie die postbureaucratische kenmerken heeft niet direct een effectieve uitvoering van de participatiewetten. Mede door de moderne wetgeving en door de verschillende rollen van de gemeenten is het handig om postbureaucratisch te handelen voor een gemeente om meer participatie te kunnen behalen.

## 7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de inzichten en aandachtspunten uit de voorgaande hoofdstukken de conclusie en hierop volgend de aanbevelingen geformuleerd. Door verbanden te leggen tussen de beleidsvorming en beleidsuitvoering van de participatiewetgeving in de gemeente Haaksbergen is er een conclusie getrokken over de synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen en hiermee is dan de probleemstelling van dit onderzoek beantwoordt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de aanbevelingen aan de gemeente Haaksbergen en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

### 7.1 Conclusie

Door middel van de analyses uit het vorige hoofdstuk kan uiteindelijk de onderstaande probleemstelling van dit onderzoek beantwoord worden:

*Zijn er synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de verschillende participatiewetten, te weten Wmo, Wi, Wsw en WWB in de gemeente Haaksbergen?*

De uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen gaat over twee afdelingen. Dit zijn de afdelingen W&B en Welzijn. De gemeente Haaksbergen werkt op bepaalde punten ook met organisaties buiten de gemeente om. Het beleid van de Wmo, Wi en Wsw ligt bij de afdeling Welzijn en het beleid van de WWB ligt bij de afdeling W&B. De uitvoering van de participatiewetten verschillen onderling. De sturing bij de afdelingen vindt plaats op basis van de programmabegroting. De beleidsmedewerkers leggen verantwoording af tijdens de bilaterale gesprekken en wekelijkse portefeuillehouder-overleggen. Bij de huidige uitvoering wordt er niet gekeken naar mogelijkheden om de participatiewetten effectiever uit te voeren. Er wordt gewerkt met een vaste procedure waarbij voor elke stap in deze procedure regels gelden. De huidige organisatiestructuur is hiërarchisch en is er een stelselmatige discipline en controle. De huidige uitvoering heeft sterke bureaucratische kenmerken en het is moeilijk om synergie te behalen met een dergelijke organisatiestructuur en werkwijze.

De gemeente wil de organisatiestructuur veranderen, waarmee de interne structuur ook gaat veranderen. Er moet een cultuuromslag plaatsvinden. Zoals ook sterk in de interviews naar voren komt is er wel sprake van samenwerking, maar is het beleid gefragmenteerd. Dit zorgt voor de nodige problemen en miscommunicatie. De samenwerking moet anders en de twee afdelingen worden in de cluster samenleving bij elkaar gebracht. Integrale beleidsvorming, flexibiliteit en projectmatig (samen)werken worden zeer belangrijk geacht. Bij de nieuwe organisatiestructuur worden beleid en uitvoering bij elkaar gebracht. Dit zijn sterke postbureaucratische kenmerken.

De nieuwe organisatiestructuur biedt geen garantie voor een effectieve uitvoering waarmee meer participatie kan worden behaald. De landelijke ontwikkelingen in de wetgevingen en het verloop van de huidige samenwerking geven aan dat een nieuwe organisatiestructuur gewenst is. De moderne wetgevingen geven de gemeenten steeds vaker de ruimte om de geldmiddelen zelf naar eigen behoefte in te zetten en door maatwerk te leveren meer participatie te behalen. De gemeenten krijgen in de toekomst de budgetten aan de hand van de behaalde resultaten. Dit geeft de gemeenten de prikkel om effectiever te gaan werken. Uit interviews blijkt dat de werknemers positief zijn tegenover de organisatieontwikkeling en dat het gewenst is dat er

beter wordt samengewerkt. Een organisatie die postbureaucratische kenmerken heeft niet direct een effectieve uitvoering van de participatiewetten. Mede door de moderne wetgeving en door de verschillende rollen van de gemeenten is het handig om postbureaucratisch te handelen voor een gemeente om meer participatie te kunnen behalen.

Ofschoon het lastig is een eenduidig antwoord te geven op de vraag: “Zijn er synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de verschillende participatiewetten, te weten Wmo, Wi, Wsw & WWB binnen de gemeente Haaksbergen?”, kan gesteld worden dat er wel degelijk synergiemogelijkheden zijn. Hierbij kan er gedacht worden wat er anders kan bij de uitvoering van de participatiewetten. De gewenste organisatiestructuur kan zorgen voor een betere samenwerking en afstemming wat kan leiden tot een effectieve uitvoering. Bij de uitvoering en samenwerking met de organisaties buiten de gemeente om zijn er wel degelijk verbeteringen mogelijk waarvan naar aanleiding van dit onderzoek verwacht mag worden dat deze de uitvoering van de participatiewetten zullen stimuleren. Essentieel is hiervoor een verandering in de houding van de werknemers en betere samenwerking met medewerkers én een betere samenwerking met de organisaties buiten de gemeente om. De nieuwe organisatiestructuur met sterke postbureaucratische kenmerken is geen garantie voor een effectievere uitvoering van de participatiewetten.

Naar aanleiding van dit onderzoek behoeven twee onderwerpen enige discussie. Allereerst de nieuwe organisatiestructuur waar de gemeente Haaksbergen naar toe wil. De nieuwe organisatiestructuur bevat postbureaucratische kenmerken die de uitvoering van de participatiewetten positief kunnen beïnvloeden. Het moet duidelijk zijn dat de nieuwe organisatiestructuur niet direct zorgt voor een effectieve uitvoering van de participatiewetten. Een tweede punt van discussie is dat er geen sprake is van een participatieachterstand in de gemeente Haaksbergen. Er moet niet het beeld ontstaan dat er in de gemeente Haaksbergen een participatieachterstand is en dat de gemeente daarom streeft naar een nieuwe organisatiestructuur. Er is in dit onderzoek sterk de nadruk gelegd op dat de nieuwe organisatiestructuur niet direct positief effect hoeft te hebben en dat dit nog moet uitwijzen. Door de nieuwe wetgevingen zoals de Wet participatiebudget krijgen de gemeenten steeds meer de ruimte om de geldmiddelen zelf in te zetten naar behoefte en dat de budgetten in de toekomst afhangen van de behaalde resultaten. De organisatieontwikkeling is gewenst onder de geïnterviewde werknemers. Een vervolgonderzoek kan laten zien of de uitvoering van de participatiewetten daadwerkelijker effectiever georganiseerd zijn na de invoering van de nieuwe organisatiestructuur.

## **7.2 Aanbevelingen**

Dit onderzoek heeft, om door een betere uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen bij te dragen aan het bevorderen van de participatie, de volgende aanbevelingen opgeleverd. (Voor de specifieke aanbevelingen per participatiewet verwijs ik u naar bijlage 5).

- De huidige uitvoering van de participatiewetten hebben bureaucratische kenmerken. Voor een effectieve verandering is het nodig dat de medewerkers de ‘gedrag en attitude’ moeten veranderen zodat er een cultuuromslag kan plaatsvinden.
- Integrale beleidsvorming, flexibiliteit en projectmatig (samen)werken worden belangrijk geacht. Dit zijn postbureaucratische kenmerken. Dit vergt een hele andere werkwijze. Om dit te kunnen verwezenlijken moeten de medewerkers er zelf ook in

gaan geloven. Hierdoor is het essentieel dat er bijvoorbeeld workshops, bijeenkomsten, informatieavonden etc. worden georganiseerd om dit onder de werknemers te kunnen laten leven.

- De gewenste organisatiestructuur die sterke postbureaucratische kenmerken bevat, zorgt ervoor dat de medewerkers niet alleen de eigen taken moeten uitvoeren, maar dat ze ook kunnen nadenken over effectievere uitvoering van bepaalde zaken. Dit zorgt ervoor dat er geen 'waste of intelligence' meer is.
- Bij de uitvoering van de participatiewetten wordt er weinig gebruik gemaakt van een participatieladder. Dit wil niet zeggen dat er geen duidelijkheid is in het cliëntenbestand. Voor een effectieve uitvoering van bijvoorbeeld de WWB is het goed als er gebruik wordt gemaakt van een participatieladder. Dit kan een positief effect hebben op de reïntegratieactiviteiten.

De aanbevelingen richten zich vooral op de interne structuur en de werkwijze met als doel om de uitvoering van de participatiewetten te verbeteren zodat er meer geparticipeerd worden. Tijdens dit onderzoek is bij mij het beeld ontstaan dat het feitelijke probleem in de organisatie ligt en dat daar ook de oplossing ligt. Ik ben ervan overtuigd dat de hier bovenstaande aanbevelingen in bepaalde mate bijdragen aan het verhogen van de participatie. Het is echter lastig te zeggen in hoeverre deze aanbevelingen daar aan bij dragen. Het is in ieder geval een poging om de uitvoering van de participatiewetten in de gemeente Haaksbergen te verbeteren met als doel dat er de Haaksbergse burgers (meer) gaan participeren.

### **7.3 Vervolgonderzoek**

In dit onderzoek is er gekeken naar de huidige uitvoering van de participatiewetten. Nadat de huidige uitvoering duidelijk is beschreven is er gekeken naar de knelpunten bij de uitvoering van de participatiewetten met de organisatieontwikkeling in het achterhoofd. De gemeente Haaksbergen streeft naar een nieuwe interne structuur waarbij er een andere cultuur in gang moet komen en dat de medewerkers anders moeten samenwerken. De eerste stappen zijn al gezet door bepaalde pilots te starten. De nieuwe organisatieontwikkeling heeft postbureaucratische kenmerken waarbij gewenst is dat de medewerkers flexibel zijn, efficiënter gaan samenwerken en dat het aantal afdelingen wordt teruggebracht van acht naar drie afdelingen voor een efficiënte sturing. Uit interviewsanalyse en beleidsdocumentenanalyse kan er geconcludeerd worden dat de medewerkers denken dat de gewenste organisatiestructuur positief kan bijdragen aan de uitvoering van de participatiewetten. De organisatiestructuur is nog niet veranderd en daarom kunnen er geen uitspraken worden gedaan of de gewenste organisatiestructuur positief zou bijdragen aan de uitvoering van de participatiewetten.

Het is daarom belangrijk dat er een onderzoek wordt gedaan nadat de nieuwe organisatiestructuur is ingevoerd. Het onderzoek moet om precies te zijn gaan over de invloed van de nieuwe organisatiestructuur op de uitvoering van de participatiewetten. Hierbij kan er gedacht worden aan een vergelijkend onderzoek en kan dit onderzoek als een uitgangspunt worden genomen. In dit onderzoek is door documentenanalyses en interviewanalyses de conclusie getrokken dat de gewenste organisatiestructuur positief kan bijdragen aan de uitvoering van de participatiewetten. Door een (vergelijkend) onderzoek te doen kan er gekeken worden of dit het geval is. Een andere mogelijke optie kan zijn dat er een vergelijkend onderzoek wordt gehouden met andere gemeenten die hetzelfde organisatiestructuur hebben. Dit zou echter geen goed vergelijkende onderzoek worden als



bijvoorbeeld de organisatiestructuur in de andere gemeente al een langere periode is ingevoerd. De invoering van de nieuwe organisatiestructuur in de gemeente Haaksbergen zal de nodige tijd hebben voordat het optimaal kan functioneren. Omdat er in een wetenschappelijke onderzoek gewerkt moet worden vanuit een theoretisch kader kan er bij het vervolgonderzoek gedacht worden aan theorieën over effectiviteit, personeelsmanagement, efficiëntie en (bedrijfs)cultuur. Het onderzoek zou kwalitatiever kunnen zijn als het onderzoek wordt gehouden nadat de nieuwe organisatiestructuur al enkele jaren in werking is getreden.

De gemeente Haaksbergen moet bezuinigingsmaatregelen nemen door landelijke slechte economische omstandigheden. Er zijn drie scenario's geschetst die gaan over onder andere de bezuinigingen in subsidies, inkrimping in het personeel, versoberen beleidsuitvoering en verhogen van de gemeentelijke belastingen. De gemeente moet structureel bezuinigen voor een omvang van 3,3 miljoen euro voor 2012 en de daaropvolgende jaren. Er zijn nog geen concrete voorstellen gedaan maar er wordt richting gegeven om tot een samenhangend pakket van bezuinigingsmaatregelen te komen. De mogelijke doorvoering van de punten die in de scenario's zijn meegenomen kan invloed hebben op de uitvoering van de participatiewetten. Het is goed om dit mee te nemen bij het uitvoeren van het onderzoek.

## Literatuurlijst

Alle sterren stralen (2005), *Integratienota 2005-2010*, Gemeente Haaksbergen.

Ankone, S. & Sahel, W. (2010), *Meedoen in de maatschappij – factoren die de WWB-uitkeringsgerechtigden in de gemeente Haaksbergen bevorderen*, gemeente Haaksbergen.

Atkinson, J. (2000), *Arbeidsmarktparticipatie: nu en in de toekomst*, Dublin: Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden.

Babbie, E. (2007), *The practice of social research*, Belmont USA: Thomson Higher Education.

Bron, P. (2008), *Participatie*, Arcon.

Citgez, G. (2009), *Uitvoeringsnotitie 'Iedereen aan de slag'*, Gemeente Haaksbergen.

De Participatieladder (2009), *Participatieladder: eenvoudig en eenduidig, voor een door gemeenten*,  
<http://www.participatieladder.nl/pages/content.php> , geraadpleegd op 30 oktober 2009.

Encyclo (2009), *Online encyclopedie*, Encyclo MMix.

Gemeenteraad Haaksbergen (2009), *Verordening Wmo-raad*, Haaksbergen.

Gemeente Eemsmond (2005), *Burgerparticipatie beleidsnotitie – 'Immers, samenwerking en participatie zorgen voor het benutten van elkaars deskundigheid en voor draagvlak'*, Eemsmond: ParticipatieWijzer.

Gemeente Enschede (2008), *Meedoen telt! Een visie op participeren in sociaal-economisch perspectief*, Enschede: Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Hoogeveen, G. (2004), *Verordening cliëntenparticipatie op grond van de Wet werk en Bijstand (WWB)*, Haaksbergen: Gemeente Haaksbergen.

Heckscher, C. & Donnellon, A. (1994), *The Post-Bureaucratic Organization: new perspectives on organizational change, Defining the post-bureaucratic type*, Newbury Park: CA Sage.

Icare (2009), Wmo en AWBZ,  
[http://www.icare.nl/klant\\_en\\_familie/header\\_030\\_winkel/uitleen1/wmo\\_awbz/?version=1](http://www.icare.nl/klant_en_familie/header_030_winkel/uitleen1/wmo_awbz/?version=1) , geraadpleegd op 24 november 2009.

Jordan, P.W. (1998), *An introduction to usability*, London-Bristol: Taylor & Francis Ltd.

Kamerstuk 31567, 2008/2009, *Wet van 29 december 2008 tot bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneducatie (Wet participatiebudget)*, 588.

Kearney, M., Kats, J. & Dubbeldam, R. (2009), *Verbeterplan bedrijfsvoering – onderzoek bedrijfsvoering gemeente Haaksbergen*, Pricewaterhousecoopers.

Managementteam (2008), *Ruimte voor samenwerken – een visie op bestuur en organisatie van de gemeente Haaksbergen*, gemeente Haaksbergen.

Mierlo, van J.G.A. (1995), *Bureaucratie en bureaucratisering: vooroordelen en feiten; een theoretische en praktische verkenning van recente ontwikkelingen in de publieke sector en de particuliere sector*, Groningen.

Minister van Binnelandse zaken en Koninkrijksrelaties, de voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Minister van Financiën (2007), *Samen aan de slag – bestuursakkoord rijk en gemeenten*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *Actieprogramma Iedereen doet mee*, Den Haag: Grafimedia & Post.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006). *Bent u ziekenfonds of particulier? Vanaf 1 januari 2006: één nieuwe zorgverzekering voor iedereen*. Den Haag.

Nederlandse Zorgautoriteit (2007), *Uitvoeringstoets Care voor de toekomst – voorstellen voor de korte en de lange termijn*, Utrecht.

Ossewaarde, R. (2006), *Maatschappelijke organisaties, een sociologische inleiding*, Amsterdam: Boom.

Pomp, J.M. (2007). *Marktwerking in de zorg*. Management en Organisatie, nummer 2 maart/april.

Rijksoverheid (2009), *Troonrede 2009*, [http://www.regering.nl/Het\\_kabinet/Troonrede\\_2009](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Troonrede_2009) , geraadpleegd op 27 oktober 2008.

Scott, W.R. & Davis, G.F. (2007), *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*, New Jersey: Pearson Education, Inc.

van Hulst, M.J., van de Wijdeven, T.M.F. & Hendriks, F. (2008), *Aandacht voor bewonersparticipatie – een onderzoek naar de bewonersbetrokkenheid bij de totstandkoming van de wijkactieplannen voor aandachtswijken*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Van WSW naar Wsw (2007), *Visiedocument op de uitvoering Wsw*, Gemeente Haaksbergen.

Wmo beleidsplan (2008), *De burger centraal – beleidskader 2008-2011*, Gemeente Haaksbergen.

Zuurmond, A. (1994), *De infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Webers ideaaltype in het informatietijdperk*, Delft.

## **Bijlage 1: Interviewvragen**

### **Centrale onderzoeksvraag:**

Zijn er synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de verschillende participatiewetten, te weten Wmo, Wi, Wsw & WWB binnen de gemeente Haaksbergen?

### **Deelvragen:**

- 1- Hoe wordt de uitvoering van de participatiewetten momenteel door de gemeente Haaksbergen georganiseerd?
- 2- Hoe kan de huidige uitvoering van de participatiewetten op zodanige wijze worden gemoderniseerd zodat synergie tot stand komt?

### **Theoretisch kader:**

- bureaucratie
- postbureaucratie
- participatieladder

### **Onderzoeksopzet:**

Casestudy, 8 interviews: Wmo, Wi, Wsw en WWB (in duo's), groepsinterview, interview met wethouder, één interview met de afdelingshoofden en één interview met een drietal mensen van de cliëntenraden (Wmo-raad, cliëntenraad WWB en Stichting Vrijwilligerswerk)

### **Indicatoren theoretische begrippen:**

#### Bureaucratie:

- duidelijke taakverdeling
- duidelijke hiërarchie en structuur
- positiebekleding door deskundigheid
- afleggen verantwoordelijkheid

#### Postbureaucratie:

- het creatieve denken wordt gestimuleerd
- interactie tussen afdelingen
- flexibiliteit van deskundigheid
- afleggen verantwoordelijkheid

#### Participatie:

- vorm participatie
- deelname aan het arbeidsproces
- deelname aan het onderwijs
- lidmaatschap plaatselijke verenigingen
- vrijwilligerswerk

#### Participatieladder:

- maatwerk
- duidelijkheid samenstelling cliëntenbestand
- inzicht in de resultaten

Interviewvragen bedenken aan de hand van de indicatoren. Interviewvragen moeten zoals uitgelegd in het theoretisch kader gerelateerd zijn aan de theorieën. Per theoretisch begrip 8-10 vragen bedenken.

Interviewvragen voor de participatiewetten Wmo, Wi, Wsw en WWB:

**Indicatoren bureaucratie:** duidelijke taakverdeling, duidelijke hiërarchie en structuur, positiebekleding door deskundigheid en afleggen verantwoordelijkheid

**Indicatoren postbureaucratie:** het creatieve denken wordt gestimuleerd, interactie tussen afdelingen, flexibiliteit van deskundigheid en afleggen verantwoordelijkheid

**Indicatoren participatieladder:** maatwerk, duidelijkheid samenstelling cliëntenbestand en inzicht in de resultaten.

**Indicatoren participatie:** vorm participatie, deelname aan het arbeidsproces, deelname aan het onderwijs, lidmaatschap plaatselijke verenigingen en vrijwilligerswerk

### **WWB:**

#### Introductie:

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat is uw functie?
- Wat waren uw eerdere functies binnen de gemeente?
- Hoe ziet de organisatie van de gemeente Haaksbergen eruit?
- Hoe is de afdeling W&B samengesteld?
- Hoe kijkt u tegen die samenstelling aan?
- Wat vindt u van de afdelingsoverleggen?
- Wat is de missie van uw afdeling?
- Wat vindt u van deze missie?

#### Bureaucratie:

- Hoe ziet de huidige organisatiesamenstelling eruit?
- Hoe vindt de uitvoering van de wet werk en bijstand momenteel plaats?
- Bent u naast uw eigen taken/bevoegdheden nog ondersteunend bezig voor uw medewerkers? Met andere woorden beperkt u zichzelf alleen tot het uitoefenen van uw eigen taak of helpt u uw medewerkers ook regelmatig?
- Is er sprake van een duidelijke hiërarchie binnen uw afdeling?
- Hoe vindt de communicatie met de afdeling W&O plaats?
- Hoe wordt er gecontroleerd of u uw taken naar behoren uitvoert?
- Moet u verantwoording afleggen van door uw uitgevoerde taken?
- Hoe legt u uw deze verantwoording af?
- Is er bij u sprake van om- of bijscholing?
- Hoe is de communicatie en overleg binnen uw afdeling?
- Wat vindt u van de contacten binnen uw afdeling?

#### Postbureaucratie:

- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Wat vindt u van de komst van de cluster samenleving?
- Vindt u dat er meer samengewerkt moet worden?
- Wat voor invloed zou dit volgens u hebben op de uitvoering van de wet werk en burgerzaken?
- Vindt u dat men flexibel moet zijn wat betreft de taken?

- Hoe kan volgens u een beleid effectief werken zodat er meer draagvlak komt?
- Denkt u dat integraal beleid tot stand kan komen als de mensen zich flexibel op kunnen stellen?
- Vindt u dat het creatieve denken gestimuleerd moet worden?
- Wat kan de uitvoering van de wet werk en burgerzaken ondersteunen zodat de burgers meer gaan participeren?
- Wat moet er volgens u veranderen aan de huidige uitvoering van de wet werk en burgerzaken om meer participatie te kunnen krijgen?
- Denkt u dat de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Waarom denkt u dat?
- Wat vindt u van de Wet participatiebudget?
- Maakt gemeente Haaksbergen hier ook gebruik van?
- Denkt u dat de Wet participatiebudget effectief is?

#### Participatieladder:

- Denkt u dat er bij de uitvoering meer maatwerk geleverd moet worden? (meer dan nu)
- Hoe is het cliëntenbestand samengesteld?
- Hoe wordt een cliënt gevolgd vanaf het begin?
- Kan een cliënt vanaf de instroom goed worden gevolgd?
- Hoe heeft u inzicht in de resultaten?
- Denkt u dat het gebruik van een participatieladder voor elk cliënt effectief kan werken bij het volgen van de cliënt?
- Hoe moet het werkproces eruitzien volgens u?

#### Participatie:

- Wat voor soort participatie wil er bereikt worden met de uitvoering van de wet werk en burgerzaken?
- Welke preventieve maatregelen worden er genomen om instroom in de bijstand te voorkomen?
- Hoe worden de cliënten vertegenwoordigd?
- Hoe is de samenwerking met Werkplein Enschede-Haaksbergen?
- Hoe is de gemeente actief op de Haaksbergse arbeidsmarkt?
- Als arbeidsparticipatie op de één of andere manier niet haalbaar is. Wat wordt er dan gedaan?
- Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat de mensen in de bijstand sociaal actief worden?
- Hoe worden de mensen in de bijstand vertegenwoordigd?
- Hoe komt interactief beleid tot stand?

## **Wsw:**

### Introductie:

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat is uw functie?
- Wat waren uw eerdere functies binnen de gemeente?
- Hoe ziet de organisatie van de gemeente Haaksbergen eruit?
- Hoe is de afdeling W&O (en W&B) samengesteld?
- Hoe kijkt u tegen die samenstelling aan?
- Wat vindt u van de afdelingsoverleggen?
- Wat is de missie van uw afdeling?
- Wat vindt u van deze missie?

### Bureaucratie:

- Hoe ziet de huidige organisatiesamenstelling eruit?
- Hoe vindt de uitvoering van de wet sociale werkvoorzieningen momenteel plaats (werkproces)?
- Bent u naast uw eigen taken/bevoegdheden nog ondersteunend bezig voor uw medewerkers? Met andere woorden beperkt u zichzelf alleen tot het uitoefenen van uw eigen taak of helpt u uw medewerkers ook regelmatig?
- Is er sprake van een duidelijke hiërarchie binnen uw afdeling?
- Hoe vindt de communicatie met de Hameland plaats?
- Hoe wordt er gecontroleerd of u uw taken naar behoren uitvoert?
- Moet u verantwoording afleggen van door uw uitgevoerde taken?
- Hoe legt u uw deze verantwoording af?
- Hoe is de communicatie en overleg binnen uw afdeling?
- Wat vindt u van de contacten binnen uw afdeling?

### Postbureaucratie:

- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Wat vindt u van de komst van de cluster samenleving?
- Vindt u dat er meer samengewerkt moet worden?
- Wat voor invloed zou dit volgens u hebben op de uitvoering van de wet sociale werkvoorzieningen ?
- Vindt u dat men flexibel moet zijn wat betreft de taken?
- Hoe kan volgens u een beleid effectief werken zodat er meer draagvlak komt?
- Denkt u dat integraal beleid tot stand kan komen als de mensen zich flexibel op kunnen stellen?
- Vindt u dat het creatieve denken gestimuleerd moet worden?
- Wat kan de uitvoering van de wet sociale werkvoorzieningen ondersteunen zodat de burgers meer gaan participeren?
- Wat moet er volgens u veranderen aan de huidige uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning om meer participatie te kunnen krijgen?
- Denkt u dat de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Waarom denkt u dat?
- Wat vindt u van de Wet participatiebudget?
- Maakt gemeente Haaksbergen hier ook gebruik van?
- Denkt u dat de Wet participatiebudget effectief is?



Participatieladder:

- Denkt u dat er bij de uitvoering meer maatwerk geleverd moet worden? (meer dan nu)
- Hoe is het cliëntenbestand samengesteld?
- Hoe wordt een cliënt gevolgd vanaf het begin?
- Kan een cliënt vanaf de instroom goed worden gevolgd?
- Hoe heeft u inzicht in de resultaten?
- Denkt u dat het gebruik van een participatieladder voor elk cliënt effectief kan werken bij het volgen van de cliënt?
- Hoe moet het werkproces eruit zien volgens u?

Participatie:

- Wat voor soort participatie wil er bereikt worden met de uitvoering van de wet sociale werkvoorzieningen?
- Hoe wordt er gestuurd vanuit de gemeente en Hameland zodat mensen weer kunnen 'meedoen'?
- Hoe wordt er gedacht over de 'pettenproblematiek' van de wethouders?
- Hoe kan er interactief beleid tot stand komen?
- Eén van de doelstellingen van de Wsw is dat een Wsw-geïndiceerde als een normale werkzoekende moet worden benaderd door de werkgevers. Hoe wil dit bereikt worden?
- Hoe wordt de wachtlijst beheerst en hoe kan dit beter?
- Hoe kunnen de Wsw-ers beter vertegenwoordigd worden in de marktbewerkingsteam?
- Hoe kunnen er duidelijke prestatieafspraken worden gemaakt?
- Hoe wordt ervoor gezorgd dat de arbeidsgehandicapte centraal staat?

## **Wmo:**

### Introductie:

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat is uw functie?
- Wat waren uw eerdere functies binnen de gemeente?
- Hoe ziet de organisatie van de gemeente Haaksbergen eruit?
- Hoe is de afdeling W&O (en W&B) samengesteld?
- Hoe kijkt u tegen die samenstelling aan?
- Wat vindt u van de afdelingsoverleggen?
- Wat is de missie van uw afdeling?
- Wat vindt u van deze missie?

### Bureaucratie:

- Hoe ziet de huidige organisatiesamenstelling eruit?
- Hoe vindt de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning momenteel plaats (werkproces)?
- Bent u naast uw eigen taken/bevoegdheden nog ondersteunend bezig voor uw medewerkers? Met andere woorden beperkt u zichzelf alleen tot het uitoefenen van uw eigen taak of helpt u uw medewerkers ook regelmatig?
- Is er sprake van een duidelijke hiërarchie binnen uw afdeling?
- Hoe vindt de communicatie met de afdeling W&B plaats?
- Hoe wordt er gecontroleerd of u uw taken naar behoren uitvoert?
- Moet u verantwoording afleggen van door uw uitgevoerde taken?
- Hoe legt u uw deze verantwoording af?
- Hoe is de communicatie en overleg binnen uw afdeling?
- Wat vindt u van de contacten binnen uw afdeling?

### Postbureaucratie:

- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Wat vindt u van de komst van de cluster samenleving?
- Vindt u dat er meer samengewerkt moet worden?
- Wat voor invloed zou dit volgens u hebben op de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning ?
- Vindt u dat men flexibel moet zijn wat betreft de taken?
- Hoe kan volgens u een beleid effectief werken zodat er meer draagvlak komt?
- Denkt u dat integraal beleid tot stand kan komen als de mensen zich flexibel op kunnen stellen?
- Vindt u dat het creatieve denken gestimuleerd moet worden?
- Wat kan de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning ondersteunen zodat de burgers meer gaan participeren?
- Wat moet er volgens u veranderen aan de huidige uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning om meer participatie te kunnen krijgen?
- Denkt u dat de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Waarom denkt u dat?
- Wat vindt u van de Wet participatiebudget?
- Maakt gemeente Haaksbergen hier ook gebruik van?
- Denkt u dat de Wet participatiebudget effectief is?

Participatieladder:

- Denkt u dat er bij de uitvoering meer maatwerk geleverd moet worden? (meer dan nu)
- Hoe is het cliëntenbestand samengesteld?
- Hoe wordt een cliënt gevolgd vanaf het begin?
- Kan een cliënt vanaf de instroom goed worden gevolgd?
- Hoe heeft u inzicht in de resultaten?
- Denkt u dat het gebruik van een participatieladder voor elk cliënt effectief kan werken bij het volgen van de cliënt?
- Hoe moet het werkproces eruitzien volgens u?

Participatie:

- Hoe wilt u dat burgers meedoen en waaraan moeten ze meedoen?
- Hoe kan dit gerealiseerd worden?
- Hoe wordt vrijwilligerswerk aangemoedigd en met wie wordt er samengewerkt?
- Hoe kan er interactief beleid tot stand komen?
- Eén van de doelstellingen van de Wmo is om wijkgericht werken te ondersteunen. Hoe wordt dit aangepakt in het kader van de Wmo?
- Wat vindt u van het functioneren van de Wmo-raad?
- Hoe worden de burgers vertegenwoordigd?
- Hoe moet dit volgens u?

## Wi:

### Introductie:

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat is uw functie?
- Wat waren uw eerdere functies binnen de gemeente?
- Hoe ziet de organisatie van de gemeente Haaksbergen eruit?
- Hoe is de afdeling W&O (en W&B) samengesteld?
- Hoe kijkt u tegen die samenstelling aan?
- Wat vindt u van de afdelingsoverleggen?
- Wat is de missie van uw afdeling?
- Wat vindt u van deze missie?

### Bureaucratie:

- Hoe ziet de huidige organisatiesamenstelling eruit?
- Hoe vindt de uitvoering van de wet inburgering momenteel plaats (werkproces)?
- Bent u naast uw eigen taken/bevoegdheden nog ondersteunend bezig voor uw medewerkers? Met andere woorden beperkt u zichzelf alleen tot het uitoefenen van uw eigen taak of helpt u uw medewerkers ook regelmatig?
- Is er sprake van een duidelijke hiërarchie binnen uw afdeling?
- Hoe vindt de communicatie met de afdeling W&B plaats?
- Hoe wordt er gecontroleerd of u uw taken naar behoren uitvoert?
- Moet u verantwoording afleggen van door uw uitgevoerde taken?
- Hoe legt u uw deze verantwoording af?
- Hoe is de communicatie en overleg binnen uw afdeling?
- Wat vindt u van de contacten binnen uw afdeling?

### Postbureaucratie:

- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Wat vindt u van de komst van de cluster samenleving?
- Vindt u dat er meer samengewerkt moet worden?
- Wat voor invloed zou dit volgens u hebben op de uitvoering van de wet inburgering?
- Vindt u dat men flexibel moet zijn wat betreft de taken?
- Hoe kan volgens u een beleid effectief werken zodat er meer draagvlak komt?
- Denkt u dat integraal beleid tot stand kan komen als de mensen zich flexibel op kunnen stellen?
- Vindt u dat het creatieve denken gestimuleerd moet worden?
- Wat kan de uitvoering van de wet inburgering ondersteunen zodat de burgers meer gaan participeren?
- Wat moet er volgens u veranderen aan de huidige uitvoering van de wet inburgering om meer participatie te kunnen krijgen?
- Denkt u dat de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Waarom denkt u dat?
- Wat vindt u van de Wet participatiebudget?
- Maakt gemeente Haaksbergen hier ook gebruik van?
- Denkt u dat de Wet participatiebudget effectief is?

Participatieladder:

- Denkt u dat er bij de uitvoering meer maatwerk geleverd moet worden? (meer dan nu)
- Hoe is het cliëntenbestand samengesteld?
- Hoe wordt een cliënt gevolgd vanaf het begin?
- Kan een cliënt vanaf de instroom goed worden gevolgd?
- Hoe heeft u inzicht in de resultaten?
- Denkt u dat het gebruik van een participatieladder voor elk cliënt effectief kan werken bij het volgen van de cliënt?
- Hoe moet het werkproces eruit zien volgens u?

Participatie:

- Wat voor soort participatie wil er bereikt worden met de uitvoering van de wet inburgering?
- Doelstelling van de nota luidt: Zelfstandige en volwaardige deelname van allochtonen aan de maatschappij via werk of opleiding of in het sociaal-culturele leven en respect voor diversiteit in de samenleving. Kan dit bereikt worden door meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar?
- Hoe vindt het contact plaats met 'allochtone' stichtingen?
- Hoe komt er interactief beleid tot stand?
- Hoe worden de inburgeraars vertegenwoordigd?

## **Interview met wethouder**

Han Noordink

14-1-2010

11.00 – 12.30

Kamer Han Noordink

### **Introductie:**

- Wat is uw functie?
- Hoe lang bent u al werkzaam binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat waren uw eerdere functies binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat is uw portefeuille?

### **Postbureaucratie:**

- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Wat vindt u van de komst van de cluster samenleving?
- Vindt u dat er meer samengewerkt moet worden?
- Wat voor invloed zou dit volgens u hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Vindt u dat men flexibel moet zijn wat betreft de taken?
- Denkt u dat integraal beleid tot stand kan komen als de mensen zich flexibel op kunnen stellen?
- Vindt u dat het creatieve denken gestimuleerd moet worden?
- Wat kan de uitvoering van de participatiewetten ondersteunen zodat de burgers meer gaan participeren?
- Wat moet er volgens u veranderen aan de huidige uitvoering van de participatiewetten om meer participatie te kunnen krijgen?
- Denkt u dat de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Waarom denkt u dat?
- Hoe verloopt uw communicatie met de afdelingen Welzijn en Werk&Burgerzaken?

### **Participatieladder:**

- Denkt u dat er bij de uitvoering meer maatwerk geleverd moet worden? Meer dan nu het geval is?
- Denkt u dat het gebruik van een participatieladder voor elk cliënt effectief kan werken bij het volgen van de cliënt? (voor inzicht in de resultaten)
- Wat kan/moet er gedaan worden om de uitvoering van de participatiewetten te verbeteren?
- Wat moet de rol van de cliëntenraden hierin zijn?
- Hoe zou die communicatie met de cliëntenraden moeten verlopen?
- Hoe kan de uitvoering van de participatiewetten verbeterd worden zodat er synergiemogelijkheden ontstaan?
- Kan de organisatiestructuur volgens u een rol spelen bij het ontstaan van synergiemogelijkheden van de participatiewetten?

### **Hameland – Wsw & WWB:**

- Vindt u dat u als wethouder betrokken moet zijn bij de uitvoering van de Wet sociale werkvoorzieningen als een lid van het Algemeen Bestuur?
- Wat zijn uw taken als iemand van het Algemeen Bestuur?
- Wat is de rol van de gemeente Haaksbergen bij de uitvoering van de Wsw?
- Hoe worden de taakstellingen vastgesteld?

- Waarom is er gekozen voor Hameland en is er gekeken naar andere opties?
- In het kader van de Wsw zijn drie gemeenten aangesloten bij Werkplein Oost Achterhoek. Gemeente Haaksbergen zit aangesloten bij UWV Werkplein Enschede. In het kader van de WWB zit gemeente Haaksbergen ook bij UWV Werkplein Enschede. Zo kan er effectiever gezocht worden naar werk. Heeft de uitvoering van de Wsw of die van de WWB voorkeur?
- Is er wel eens nagedacht voor een effectieve uitvoering van de Wsw om als gemeente Haaksbergen ook aan te sluiten bij Werkplein Oost Achterhoek zodat er beter samengewerkt worden?
- Waarom was in het kader van de Wsw de keuze gevallen voor UWV Werkplein Enschede?
- Hameland is ook bezig met WWB-activiteiten. Er wordt een onderzoek opgezet om te kijken naar mogelijke samenhang tussen WWB, Wsw en Wmo (gebiedsgerichte ontsluiting publieke arbeidsmogelijkheden). Kan volgens u de uitvoering verbeteren als de gemeente voor de WWB en Wsw zich aansluit bij Werkplein Oost-Achterhoek voor betere samenwerking?
- Wat zijn mogelijke andere alternatieven volgens u?
- Hoe zal de uitvoering van de participatiewetten plaatsvinden met minder financiële middelen? Worden de langetermijndoelen aangepast?
- Denkt u dat het hebben van minder financiële middelen de uitvoering van de participatiewetten negatief beïnvloedt?
- Wat moet er door de gemeente Haaksbergen worden gedaan om toch zoveel mogelijk participatie te kunnen krijgen?
- Werkt volgens u de zogenoemde 'pettenproblematiek' de effectieve uitvoering tegen?
- De gemeenten besturen en volgen vaak door gebrek aan deskundigheid het management van Hameland. Is het voor een effectieve uitvoering van de Wsw gewenst om meer deskundigheid te brengen in het bestuur?
- Hoe moet volgens u de uitvoering verlopen en waar moet de nadruk op liggen?
- Wat moet volgens u de rol van de gemeente Haaksbergen zijn bij de uitvoering van de participatiewetten? Moet de huidige rol versterkt worden of juist niet?
- Wat vindt u van de Wet participatiebudget?
- Ziet u dit als een belangrijke stap in de richting van effectieve uitvoering?
- Waar zitten volgens u de synergiemogelijkheden bij de uitvoering van de participatiewetten?

## **Interview met cliëntenraden**

Cliëntenraad WWB, Wmo-raad & Stichting Vrijwilligerswerk

### **Introductie:**

- Wat is uw naam?
- Wat is uw functie?
- Hoe lang heeft u deze functie?
- Hoe wordt het raad/bestuur samengesteld?
- Hoe verloopt de communicatie intern?
- Wat is de relatie met de gemeente?

### **Relatie cliënt - organisatie**

- Hoe worden de problemen/wensen van de cliënten meegenomen door uw organisatie?
- Hoe kunnen de cliënten bij u terecht?
- Wat zijn de formele procedures?
- Worden de cliënten wel eens geïnformeerd over bepaalde zaken?
- Wat kan er gedaan worden om de communicatie te verbeteren?
- Hoe kunnen de problemen van de cliënten beter meegenomen worden door uw organisatie?

### **Relatie cliëntenraad/organisatie – gemeente**

- Hoe worden de problemen/wensen van de cliënten neergelegd bij de gemeente?
- Wat is de formele procedure?
- Hoe gaat de gemeente om met deze problemen?
- Hoe is de communicatie van de raad/organisatie met de gemeente?
- Wat kan er gedaan worden om deze communicatie te verbeteren?
- Hoe maakt u adviezen?
- Worden uw adviezen vaak meegenomen door het college?
- Hoe wordt uw raad/organisatie geïnformeerd over bepaalde nieuwe zaken?
- Denkt u dat uw raad/organisatie een belangrijke rol kan spelen bij een effectieve uitvoering van de participatiewetten?
- Wat moet er naar uw inzien anders/beter moet voor het bereiken van meer participatie?
- Moeten de rollen van de cliëntenraden versterkt worden?
- Hoe moet in de toekomst de uitvoering van de participatiewetten verlopen met in het achterhoofd dat er minder geld beschikbaar is?
- Denkt u dat het hebben van minder financiële middelen invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?



## **Interview met afdelingshoofden**

Hoofd afdeling Welzijn & Onderwijs en Werk & Burgerzaken

Bureaucratie:

- Hoe is de afdeling W&O georganiseerd?
- Hoe is de communicatie en overleg binnen uw afdeling?
- Vinden er afdelingsoverleggen plaats en hoe verlopen deze?
- Hoe wordt er verantwoording afgelegd?
- Wat vindt u van de contacten binnen uw afdeling?
- Hoe wordt er gestuurd? Hoe moeten de beleidsmedewerkers gestuurd worden met de komst van de nieuwe organisatiestructuur?
- Waar bestaat het managementteam uit?
- Wat doet het managementteam en wat is uw functie daarin?
- Wat is het doel van het managementteam?

Postbureaucratie:

- Hoe ziet de toekomstige organisatiestructuur er ongeveer uit?
- Wat is de achterliggende gedachte?
- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Wat vindt u van de komst van de cluster samenleving?
- Vindt u dat er meer samengewerkt moet worden?
- Vindt u dat men flexibel moet zijn wat betreft de taken?
- Hoe kan volgens u een beleid effectief werken zodat er meer draagvlak komt?
- Denkt u dat integraal beleid tot stand kan komen als de mensen zich flexibel op kunnen stellen?
- Vindt u dat het creatieve denken gestimuleerd moet worden?
- Denkt u dat de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed kan hebben op de uitvoering van de participatiewetten?
- Wat vindt u van de Wet participatiebudget?
- Maakt gemeente Haaksbergen hier gebruik van?
- Denkt u dat het samenvoegen van budgetten effectief kan werken?

## **Interview met uitvoerders Wmo en WWB**

### **Introductie:**

- Wat is uw naam?
- Hoe lang bent u al werkzaam binnen de gemeente Haaksbergen?
- Wat is uw functie?
- Wat waren uw eerdere functies binnen de gemeente?
- Hoe ziet de organisatie van de gemeente Haaksbergen eruit?
- Hoe is de afdeling W&B samengesteld?

### **Uitvoering:**

- Hoe vindt de uitvoering plaats van Wmo en WWB?
- Hoe worden de prestatieveld 3 (informatie, advies en ondersteuning) en prestatieveld 6 (individuele verstrekkingen) van de Wmo uitgevoerd?
- Prestatieveld 3 gaat uit van één-loketgedachte: In hoeverre is er sprake van één loket binnen de gemeente Haaksbergen?
- Hoe ziet het werkproces eruit?
- Hoe wordt beleid vertaald naar uitvoering?
- Welke problemen ondervindt u bij de uitvoering?
- Hoe is de samenwerking met de organisaties buiten de gemeente?
- Op welke punten moet de uitvoering anders? Met andere woorden: Hoe kan de uitvoering effectiever?
- Hoe wordt er verantwoording afgelegd?
- Wat vindt u van de huidige organisatieontwikkeling?
- Zou de gewenste organisatiestructuur een positieve invloed hebben op de uitvoering?

### **Participatieladder:**

- Denkt u dat er bij de uitvoering meer maatwerk geleverd moet worden? (meer dan nu)
- Hoe is het cliëntenbestand samengesteld?
- Hoe wordt een cliënt gevolgd vanaf het begin?
- Kan een cliënt vanaf de instroom goed worden gevolgd?
- Hoe heeft u inzicht in de resultaten?
- Denkt u dat het gebruik van een participatieladder voor elk cliënt effectief kan werken bij het volgen van de cliënt?
- Hoe moet het werkproces eruitzien volgens u?

## **Stellingen groepsinterview**

### **Stellingen:**

- (1) De huidige organisatieontwikkeling is gewenst, dat beleidsmedewerkers fysiek bij elkaar komen te zitten is niet noodzakelijk.
- (2) De beleidsmedewerkers moeten zich niet flexibel kunnen opstellen (alleen eigen werkzaamheden uitvoeren).
- (3) Er moet sprake zijn van één werkproces als het gaat om participatie.
- (4) Voor effectief beleid is maatwerk noodzakelijk en maatwerk kan geleverd worden door de cliënt goed te 'volgen'.
- (5) Wet Participatiebudget is redelijk nieuw. De resultaten die in 2010 behaald worden vormen de basis voor het budget van 2012. Dat je door behaalde resultaten afhankelijk bent van je budget is een goede zaak.
- (6) Men moet kijken wat een mens niet kan. Als maatschappelijke- en/of arbeidsmarktparticipatie niet haalbaar is voor een burger dan houdt het op.
- (7) De gemeente moet niet een regisserende maar een uitvoerende rol hebben bij de uitvoering van de participatiewetten.
- (8) De rollen van de cliëntenraden moeten uitgebreid en versterkt worden. Er moet niet alleen advies worden gegeven, maar de raden moeten bijvoorbeeld ook op eigen initiatief met beleidsvoorstellen kunnen komen.
- (9) De contacten en afspraken van de gemeente Haaksbergen met de samenwerkingspartners (Hameland, Werkplein, Stichting Vrijwilligerswerk etc.) moet versterkt worden voor een effectieve uitvoering.
- (10) Vrijwilligerswerk moet aangemoedigd worden. Samen met de Stichting Vrijwilligerswerk Haaksbergen moet er gekeken worden hoe de vrijwilligers op een juiste manier begeleid kunnen worden. De gemeente Haaksbergen moet hier een actievere rol innemen.

## Bijlage 2: Lijst geïnterviewde personen

Interviews:

| Participatiewet                                                                      | Naam                                                                                                                                                                     | Datum en Tijd                                                                                       | Ruimte                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| WWB                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gulseren Citgez</li> <li>- Gerald Hoogeveen</li> </ul>                                                                          | 8 december 2009 (dinsdag)<br>9.00 – 10.00                                                           | CK 16                                                                                               |
| Wmo                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Annette Zwiep</li> <li>- Wim Poorthuis</li> </ul>                                                                               | 15 december 2009 (dinsdag)<br>10.00 – 11.00                                                         | 2.03                                                                                                |
| Wi                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Susanne Gooijer</li> <li>- Harm Rexwinkel</li> </ul>                                                                            | 16 december 2009 (woensdag)<br>11.00 – 12.00                                                        | 1.03                                                                                                |
| Wsw                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jan van Alst (Hameland)</li> <li>- Harm Rexwinkel</li> </ul>                                                                    | 15 december 2009 (dinsdag)<br>13.30 – 14.30                                                         | Hameland Groenlo                                                                                    |
| Groepsinterview                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Harm Rexwinkel</li> <li>- Susanne Gooijer</li> <li>- Gulseren Citgez</li> <li>- Annette Zwiep</li> </ul>                        | 22 december 2009 (dinsdag)<br>10.00 – 11.00                                                         | 1.03                                                                                                |
| Cliëntenraden:<br>Wmo-raad,<br>cliëntenraad WWB<br>en Stichting<br>Vrijwilligerswerk | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wmo-raad: Hans Egbers</li> <li>- Cliëntenraad WWB: Wevers</li> <li>- Stichting Vrijwilligers werk: Frans Bouwmeester</li> </ul> | 7 december 2009 (maandag) 14.00-15.00 (1.03)<br><br>10 december 2009 (donderdag) 11.00-12.00 (1.04) | Maandag 7 december 14.00 – 15.00 (1.03)<br><br>Hans Egbers (Wmo-raad) 10-12-2009 11.00-12.00 (1.04) |
| Afdelingshoofden                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- W&amp;O: Hermien de Bruijn</li> <li>- W&amp;B: Albert Lubberink</li> </ul>                                                      | 26-1-2010 10.30 – 11.30<br>5-1-2010 (dinsdag) 14.00 – 15.00                                         | 1.03                                                                                                |

|                        |                                              |                                           |                    |
|------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------|
| Wethouder              | - Han Noordink                               | 14-1-2010<br>(donderdag)<br>11.00 – 12.30 | Kamer Han Noordink |
| Uitvoerders Wmo en WWB | - Anneke Heerschop<br>- Marie-José Spliethof | 18-1-2010<br>(maandag)<br>14.00 – 15.00   | 1.03               |

## **Bijlage 3: Participatiewetgeving**

### **1. Participatiewetgeving**

In dit hoofdstuk worden de wetten Wmo, Wi, Wsw en WWB die in dit onderzoek worden gebruikt beschreven. Allereerst wordt het verschil uitgelegd tussen participatiewetgeving en zorgwetgeving. Daarna worden de wetten in dit onderzoek in chronologische volgorde kort beschreven. Dit is in een apart hoofdstuk gedaan om duidelijk te maken wat de wetten inhouden en in grote lijnen hoe de uitvoering van deze wetten is geregeld binnen de gemeente Haaksbergen. De uitvoering van de participatiewetten is beschreven in subparagrafen. Ten slotte is de Wet participatiebudget beschreven. Bij de beantwoording van de eerste deelvraag wordt er ingegaan op hoe de uitvoering van de participatiewetten momenteel is binnen de gemeente Haaksbergen. Dit hoofdstuk is meer bedoeld om een beeld te schetsen van wat de participatiewetten nou inhouden en hoe de uitvoering ervan geregeld is.

#### **1.1 Participatiewetgeving versus zorgwetgeving**

In 2006 is de Zorgverzekeringswet (Zvw) in werking getreden. Deze wet had als voornaamste doel de liberalisering in de zorgverzekeringssector in gang te zetten. Het eerdere verbrokkelde systeem moest veranderen in één zorgverzekeringswetgeving waarbij de premieheffingen voor de Nederlandse ingezetenen evenwichtiger moest worden en de verschillende keuzemogelijkheden moesten vergroot worden. De nieuwe Zvw zou moeten bijdragen aan een doelmatige en kwalitatieve gezondheidszorg. Het hoofddoel was eigenlijk dat het op langere termijn financieel toegankelijk moet zijn voor iedereen. De overheid wilde door het ondersteunen van zowel de burgers als de zorgaanbieders stimuleren zodat ze doelmatiger te werk zouden gaan (Ministerie van VWS, 2006).

De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) brengt elk jaar een rapport uit over de uitvoering van de Zvw door zorgverzekeraars. Het rapport richt zich vooral op de naleving van de publieke randvoorwaarden. De NZa publiceert onder andere over de ontwikkelingen op de markt en over de kwaliteit en betaalbaarheid. De NZa maakt vooral gebruik van de verantwoordingsinformatie van de zorgverzekeraars en van eigen onderzoeken (Pomp, 2007). De NZa wil dat de consument keuzevrijheid krijgt in Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) zorg. Een systeem van vrije prijzen moet de zorgaanbieders meer verantwoordelijk geven en ruimte voor innovatie. Daarom adviseerde de NZa om het grootste deel van de AWBZ over te hevelen naar de Zvw (NZa, 2007). De AWBZ is een volksverzekering voor ziektekostenrisico's. Iedereen in Nederland heeft recht op vergoeding van de AWBZ-zorg, het is een volksverzekering. De premie voor deze verzekering wordt verrekend in de loonheffing. Het dekt zware geneeskundige risico's die niet onder de zorgverzekering vallen. De uitvoering van de AWBZ verloopt via de zorgkantoren. Zorgkantoren zijn nauw verbonden aan de zorgverzekeraar die zorgaanvraag en zorgaanbod probeert op elkaar af te stemmen. Er zijn veranderingen ingebracht en is er een overheveling van de taken naar de Wmo. De AWBZ is een zorgwetgeving en de Wmo is een participatiewetgeving. De Wmo is ingevoerd in 2007 en dit betekende dat gemeenten huishoudelijke verzorging en mantelzorgondersteuning onder hun hoede kregen. Deze zorgvormen vielen eerder onder de AWBZ. De Wmo verving ook de Wet voorzieningen gehandicapten (Icare, 2009).

Het kabinet wil de sociale samenhang versterken en 'participatie' is hierbij een belangrijk begrip. Door te werken kunnen mensen in hun eigen inkomen voorzien en dit biedt ook

mogelijkheden voor integratie en emancipatie van burgers. Het geeft ook een zeker gevoel van eigenwaarde. Participatie gaat niet alleen via betaald werk. Mensen die zich bijvoorbeeld actief inzetten voor de samenleving door bijvoorbeeld actief te zijn binnen een sportvereniging of oudere mensen helpen en ondersteunen is ook belangrijk voor de sociale samenhang. Meedoen is dus een belangrijk begrip. Participatie bij de Wsw en WWB moeten op langere termijn leiden tot het hebben van een betaald werk. Hier gaat het dus om arbeidsparticipatie. Participatie bij Wmo en Wi moet leiden tot maatschappelijke participatie. Bij Wi in eerste instantie tot maatschappelijke participatie en op langere termijn tot het hebben van betaald werk (arbeidsmarktparticipatie). Betaald werk is de meest duurzame en effectieve manier om de armoede te bestrijden (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007). Het is dus duidelijk dat de doelen verschillen tussen participatiewetgevingen en zorgwetgevingen. Participatie wil bevorderd worden door het verkrijgen van betaald en onbetaald werk en bij zorgwetgeving zoals bij de Zvw gaat het om het verkrijgen van een doelmatige en kwalitatieve gezondheidszorg. Het is dus zeer belangrijk dat er een goed onderscheid wordt gemaakt tussen participatiewetgeving en zorgwetgeving

## **1.2 Wet sociale werkvoorziening**

De Wsw is voor mensen met een arbeidshandicap. Als je door je beperkingen geen gewone baan kunt krijgen heb je een arbeidshandicap. Deze beperkingen kunnen een lichamelijke, een verstandelijke en/of een psychische aandoening zijn. Het maakt echter niet uit welke beperking je precies hebt. Het gaat met name erom dat je aangepast werk nodig hebt. Door je beperking kan je niet zelfstandig in een gewoon bedrijf werken. Als je bij een gewone werkgever wilt werken dan kan je de gemeente vragen om een begeleid werkplaats voor je te zoeken. Je kunt nu ook zelf passend werk gaan zoeken en daarvoor kan je een persoonsgebonden budget aanvragen bij de gemeente.

Door de Wsw kunnen mensen met een handicap werk doen dat bij hun beperkingen past. Om aangepast werk te kunnen doen heb je echter een indicatie nodig die aangeeft dat iemand aangepast werk mag doen. De indicatie die je nodig hebt kan men krijgen bij het Werkplein. Dit onderzoek door het Werkplein heet de indicatie Wsw. Na het verkrijgen van een indicatie kun je op verschillende plekken gaan werken. Hierbij kan men denken aan bijvoorbeeld werk bij een sociale werkvoorziening. Dit wordt ook wel een sw-bedrijf genoemd. Men kan via het sw-bedrijf ook een tijdje bij een gewoon bedrijf werken (detachering). Er kan ook gewerkt worden bij een regulier bedrijf ('begeleid werken'). Waar je werk kan vinden heeft te maken met je mogelijkheden. Als de gemeente een werkplek heeft die bij je past, dan moet je dit accepteren. Als je het niet accepteert kan de gemeente de Wsw-indicatie intrekken.

Gemeente Haaksbergen behoort tot de Hamelandgemeenten. Tot de Hamelandgemeenten behoren Aalten, Berkelland, Haaksbergen, Oost-Gelre en Winterswijk. Het algemeen bestuur van Hameland bestaat uit de wethouders van de gemeenten. Hameland vindt dus in opdracht van de gemeenten werk voor mensen met een arbeidshandicap en die een indicatie hebben gekregen. Hameland maakt met elke gemeente een taakstelling waarin bijvoorbeeld staat hoeveel mensen er een gedurende een bepaalde tijd aan het werk moeten. Dit kan vergeleken worden met een prestatiecontract, maar is toch niet hetzelfde.

Na het verkrijgen van een indicatie komt men op een wachtlijst en hierbij geldt dat de kandidaat die het langst op de wachtlijst staat, als eerst in aanmerking komt voor werk. Dit wordt ook wel de first-in-first-out regel genoemd. Vanaf 1 januari 2008 mogen de gemeenten met een eigen verordening hiervan afwijken. De belangrijkste uitgangspunten van de nieuwe

Wsw is dat de Wsw-er centraal staat en dat er een beheersinstrument is voor de wachtlijst (de tijd die iemand op de wachtlijst doorbrengt wordt gebruikt om te bezien welke werkplek en werksoort het beste bij de kandidaat past). Resultaat van de nieuwe Wsw moet zijn dat een Wsw-geïndiceerde als een normale werkzoekende wordt benaderd door werkgevers en hierbij moet de nadruk niet meer liggen op het aanbieden van aangepaste beschutte arbeid binnen, maar op werkplekken buiten de gebouwen van de Wsw-organisatie. Gemeenten Winsterswijk, Oost-Gelre en Berkelland horen bij Werkplein Oost Achterhoek, gemeente Haaksbergen bij Werkplein en gemeente Aalten bij ISWI (Intergemeentelijke Samenwerking Werk en Inkomen). Er is een marktwerkingsteam (MBT) opgesteld waarbij de belangen van de Wsw-ers ook worden vertegenwoordigd. De Wsw is er ook op gericht om meer participatie te kunnen krijgen. Hierbij gaat het vooral over het vinden van werk voor mensen met een arbeidshandicap. Participatie via werk is hierbij het uitgangspunt (Van WSW naar Wsw, 2007).

### **1.3 Wet, Werk en Bijstand**

Doel van de WWB is dat de gemeente Haaksbergen ondersteuning biedt bij arbeidschakeling en bijstand verleent. Het belangrijkste punt is dat werk voor inkomen gaat. Het doel is om mensen zo snel mogelijk aan het werk te zetten. De mensen moeten dan ingeschreven staan bij Werkplein. Gemeenten spelen een belangrijke rol omdat ze meer eigen autonomie krijgen en de gemeenten willen de instroom beperken en de uitstroom bevorderen. Gemeente Haaksbergen krijgt twee budgetten van de overheid. Een inkomensdeel en een werkdeel. De uitkeringen moeten worden betaald uit het inkomensdeel en de reïntegratie-activiteiten worden uit het werkdeel betaald. De gemeente Haaksbergen moet zelf eventueel tekorten op de budgetten aanvullen. De overschotten op het inkomensdeel gaat naar de gemeentekas. De gemeente Haaksbergen moet er dus zelf voor zorgen dat er weinig instroom is en dat er zoveel mogelijk uitstroom is. Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die in omstandigheden verkeert en niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan kan voorzien heeft recht op bijstand en bijstand is het laatste vangnet.

De gemeente Haaksbergen voelt de gevolgen van de financiële en economische crisis. Het aantal werkzoekenden neemt toe en nog een groter aantal dreigt in te stromen in de bijstand. Op 1 januari 2009 waren er 170 mensen in de bijstand en dit aantal is toegenomen naar 197 op 1 augustus 2009. De WWB-bestand is ingedeeld in drie doelgroepen: jongeren tot 27 jaar, doelgroep 27 tot 60 jaar en de doelgroep 60 tot 65 jaar. De doelstelling van de WWB luidt: 'Zorgen dat in 2009 het aantal uitkeringsgerechtigden door extra re-integratieactiviteiten positief afwijkt van het landelijk gemiddelde'. In het kader van re-integratie en werkgeversbenadering werkt de gemeente Haaksbergen samen met het Werkplein Enschede voor de Haaksbergse WWB-cliënten. Twee consultants van de gemeente Haaksbergen werken ieder een dagdeel op het Werkplein in Enschede. Er wordt gewerkt met Haaksbergse consultants zodat er een integrale benadering komt.

Naast de samenwerking met het Werkplein blijft de gemeente ook zelf actief op de Haaksbergse arbeidsmarkt. Door de juiste contacten te vinden en door inzet van financiële prikkels wordt er geprobeerd de cliënten uit de bijstand te krijgen. Bij een WWB-aanvraag wordt er een huisbezoek afgelegd met als doel om maatwerk te kunnen leveren en om misbruik te voorkomen. Om de uitvoering te realiseren zijn er extra maatregelen genomen door de gemeente Haaksbergen. Zo wil de gemeente onder andere een intensievere samenwerking met Werkplein Enschede, een extra inzet voor jongeren tot 27 jaar, inzet van WWB-ers voor 'Project Groenonderhoud' en inhuren van reïntegratiebureaus waarbij



baangaranties worden gegeven. Zo wil de gemeente de toename van het WWB-bestand als gevolg van de economische recessie te lijf gaan. Om de samenwerking van de gemeente met Werkplein Enschede te inventiseren wordt er een ambtelijk werkgroep gevormd. Deze werkgroep bestaat uit twee mensen van de gemeente en twee mensen van het Werkplein zal onderzoeken of de huidige samenwerking in stappen verbeterd kan worden met als hoofddoel om de uitstroomresultaten te verbeteren. Het leveren van maatwerk is hierbij zeer belangrijk voor de gemeente.

Het 'Project Groenonderhoud' is tot stand gekomen door een wetswijziging die bepaalt dat de gemeente het onkruid niet meer chemisch mag bestrijden. Om toch in onderhoud te voorzien is er in een jaar vier extra onderhoudsbeurten nodig.

De gemeente wil ook reïntegratiebureaus inhuren waarbij baangaranties worden gegeven. Dit betekent dat er met het reïntegratiebureau duidelijke prestatieafspraken worden gemaakt waarbij het principe van no-cure/no-pay zou moeten gelden. Het bureau moet dus aan de hand van de gemaakte prestatiecontracten met de gemeente de cliënt begeleiden naar betaalde arbeid (Citgez, 2009).

Op 1 oktober 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) in werking getreden. De jongeren die een uitkering aanvragen moeten een aanbod krijgen wat betreft school, werken of werken en leren. De gemeente richt zich vooral op jongeren om de instroom van jongeren te voorkomen en de maatregelen die de gemeente neemt moet er voor zorgen dat er alleen nog jongeren zitten met een vastgestelde beperking.

De maatregelen die de gemeente neemt en het hoofddoel van de gemeente is er duidelijk op gericht dat het aantal mensen in de bijstand moet verminderen en dat ze worden begeleid naar betaalde arbeid. De WWB wil de participatie bevorderen. Dit is bij de WWB net als bij de Wsw ook gericht op het krijgen van een betaalde baan. Bij de WWB speelt de gemeente een regisserende rol.

#### **1.4 Wet inburgering**

Integratie van allochtonen in de samenleving is vanaf september 2001 onderwerp van het maatschappelijk en politiek debat. Inburgering is geen synoniem voor integratie, maar het vormt wel het begin van het integratieproces. Het integratiebeleid is meer een decentraal beleid wat op lokaal niveau dient uitgevoerd te worden.

Het algemene doel van het integratiebeleid is gedeeld burgerschap voor allochtone en autochtone burgers. Integratie is geen eenzijdige aanpassing van allochtonen aan de autochtone samenleving, het is wederzijds. Inburgering wordt gezien als een eerste stap naar integratie. Op 23 april 2004 is het kabinet akkoord gegaan met de Contourennota "Herziening van het inburgeringsbeleid" waarin het inburgeringsbeleid in hoofdlijnen wordt geïntroduceerd. Het nieuwe stelsel wordt gekenmerkt door in te zetten op meer eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar en het terugbrengen van de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeenten krijgen een informerende, handhavende en faciliterende rol. De gemeenten moeten de potentiële inburgeraars van informatie voorzien en de gemeenten hebben na de basistoets een spilfunctie in het koppelen van inburgering aan reïntegratie, educatie en sociale activering.

De gemeenten zijn als het ware de regisseurs en dienen het integratiebeleid vorm te geven in de dagelijkse praktijk. Het is echter belangrijk wat je precies onder integratie verstaat en

wanneer iemand geïntegreerd is. Het is ook belangrijk dat je goed definieert wat je onder een allochtoon en een autochtoon verstaat. De gemeente Haaksbergen sluit zich aan bij de definitie van Commissie Blok als het gaat om de definitie van integratie. Deze definitie luidt: “Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd”.

Integratie gaat dus met name over participatie. Het integratiebeleid dient zich te richten op allochtonen en autochtonen. Het autochtone en allochtone deel van de Haaksbergse samenleving zal zich actief moeten tonen om iedere burger, ongeacht zijn afkomst, kansen te bieden en zo de democratische samenleving inhoud te geven. Daarnaast wordt respect verwacht voor ieders inbreng. Respect voor diversiteit is een belangrijke voorwaarde voor het welbevinden van allochtonen in de samenleving en is de stimulans voor de participatie van de allochtonen. De gemeente Haaksbergen heeft drie beleidsvoornemens geformuleerd rond de thema's participatie, interculturalisatie en respect voor diversiteit. De drie beleidsvoornemens luiden als volgt:

- Het bevorderen van de maatschappelijke participatie via werk, opleiding of in het sociaal-culturele leven van allochtonen.
- Het stimuleren van multicultureel beleid bij zorgvoorzieningen, maatschappelijke organisaties, scholen, sportverenigingen en culturele verenigingen. Kern van het proces is dat instanties hun aanbod tevens afstemmen op groepen allochtonen, om hen kansen te bieden voor integratie in de samenleving.
- Het bevorderen van respect voor diversiteit van de Haaksbergse burger.

De Wet inburgering heeft dus ook te maken met participatie van burgers en de beleidsvoornemens over inburgering van de gemeente Haaksbergen moeten ervoor zorgen dat de burgers meer gaan participeren in de samenleving wat op lange termijn leidt tot integratie. Hier zien we ook duidelijk dat de gemeente Haaksbergen de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar wil stimuleren en de verantwoordelijkheden van de gemeente terugbrengen. De definitieve doelstelling luidt: ‘Zelfstandige en volwaardige deelname van allochtonen aan de maatschappij via werk, opleiding of in het sociaal-culturele leven en respect voor de diversiteit in de samenleving van de Haaksbergse burger’ (Alle sterren stralen, 2005).

## **1.5 Wet maatschappelijke ondersteuning**

De Wmo is per 1 januari 2007 van kracht geworden. Het is een participatiewet die tot doel heeft om meedoen aan de samenleving mogelijk te maken voor iedereen. Kerndoel van de Wmo luidt: “Iedereen, op elke leeftijd, gehandicapt en niet gehandicapt, met en zonder problemen moet volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen”. De Wmo richt zich vooral op de randvoorwaarden en voorzieningen die meedoen makkelijk maken. Als dit niet altijd op eigen kracht kan, wil de gemeente Haaksbergen hierbij ondersteuning bieden. De Wmo richt zich niet alleen op individuele en algemene voorzieningen maar de Wmo heeft ook als doelstelling het stimuleren van meer betrokkenheid en zorgen voor elkaar. Het is de bedoeling dat de burgers, meer dan dat het nu het geval is, aangesproken worden op de eigen verantwoordelijkheid. De gemeente wil deze eigen verantwoordelijkheid stimuleren en ondersteunen. De gemeente draagt, in aanvulling op eigen verantwoordelijkheid, zorg voor goed georganiseerde en toegankelijke hulp, ondersteuning en zorg voor kwetsbare groepen en wil daarin de regie voeren.

In de Wmo zijn negen prestatievelden gedefinieerd waarop beleid ontwikkeld moet worden. Er is duidelijk aangegeven hoe de gemeente per prestatieveld er voor staat, wat de doelstellingen zijn en met wie er wordt samengewerkt. Wat met name nieuw is dat de Wmo de kans biedt het beleid op de verschillende terreinen meer met elkaar in lijn te brengen, aan te geven hoe het samenhangend beleid uitgevoerd zal worden, welke acties er worden ondernomen en vooral ook welke resultaten de gemeente denkt te behalen.

De gemeente Haaksbergen neemt bij de beleidsontwikkeling en de uitvoering van de Wmo als uitgangspunt 'de burger centraal'. Er wordt gewerkt aan integrale oplossingen met alle relevante uitvoerende organisaties en het maatschappelijk middenveld om het voor iedereen mogelijk te maken zo lang mogelijk mee te doen aan de samenleving. De oplossingen moeten nauw aansluiten bij de behoeften van de Haaksbergse burgers en uitgaan van de eigen kracht van mensen. Dit geeft aan dat de gemeente het niet allemaal meer regelt maar dat zij het ontwikkelen van oplossingen mogelijk maakt. De Wmo richt zich op meedoen en het samen doen. Dit houdt in dat alle burgers moeten kunnen meedoen in en aan de samenleving. De gemeente ondersteunt burgers en organisaties en biedt waar nodig op basis van maatwerk individuele voorzieningen.

De gemeente Haaksbergen heeft de opdracht gekregen om de sociale samenhang en onderlinge steun te bevorderen en het beroep op zorg af te remmen. Dit betekent dat de mensen meer hun eigen kracht moeten benutten en medeverantwoordelijk moeten zijn voor de directe omgeving. Door individualisering werken er meer mensen en dit leidt tot een spanningsveld tussen individualisering en medeverantwoordelijkheid. Met betrekking tot het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid wil de gemeente Haaksbergen actieve participatie van alle burgers van Haaksbergen bevorderen, ontmoeting en de sociale samenhang versterken, zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen bevorderen en wil de gemeente de kwaliteit en de leefbaarheid waarborgen. Er is binnen de gemeente Haaksbergen een Wmo-raad samengesteld. De Wmo-raad adviseert het gemeentebestuur over het beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning (Wmo beleidsplan, 2008).

## **1.6 Wet participatiebudget**

Het begrip participatie kan onderverdeeld worden in verschillende vormen van participatie. De overheid kan participatie alleen bereiken door samenwerking en vooral door samenwerking met de gemeenten. De gemeenten krijgen steeds meer beleidsruimte bij de uitvoering en moeten steeds vaker maatwerk leveren. Zo is er bijvoorbeeld de Wet participatiebudget tot stand gekomen. Door meer maatwerk, samenwerking, beleidsvrijheid en naar eigen inzicht financieren willen de gemeenten maatschappelijke problemen effectiever aanpakken en zorgen voor meer participatie. De Wet participatiebudget is vanaf 1 januari 2009 in werking getreden en dit betekende een aantal wijzigingen voor de gemeente. Met het participatiebudget worden de middelen voor reïntegratie (WWB-werkdeel), inburgering en volwasseneducatie samengebracht in één uitkering voor de gemeenten. De Wet participatiebudget heeft als doelgroep iedereen boven de 18 jaar. Het heeft echter wel wat uitzonderingen. Zo kan het participatiebudget ook worden ingezet voor jongeren van 16 en 17 jaar die zijn ontheven aan de kwalificatieplicht en voor jongeren van 16 en 17 jaar die te maken hebben met een mogelijke schooluitval. Voor die jongeren wordt er dan een leerwerktraject opgestart zodat deze jongeren alsnog een startkwalificatie kunnen behalen (TK 2008/2009). De Wet participatiebudget geeft dus de gemeenten veel ruimte over de besteding van het participatiebudget. Zoals eerder vermeldt kan de gemeente het participatiebudget gebruiken voor reïntegratie (WWB-werkdeel), inburgering en volwasseneducatie. Het

bundelen van deze budgetten geeft aan dat een effectieve en efficiënte uitvoering van gewenst is.

### **1.7 Conclusie**

In dit hoofdstuk zijn de wetten die gebruikt worden in dit onderzoek kort beschreven en daarnaast is het verschil tussen participatiewetgeving en zorgwetgeving beschreven. Als laatste is er ook aandacht besteed aan de Wet participatiebudget. Dit is zeer van belang omdat de uitvoering van drie wetten samengebracht zijn in één wet. Dit is een belangrijke stap in de richting van een effectieve en efficiënte uitvoering van participatiewetgeving. Door de Wet participatiebudget krijgen de gemeenten een vrije rol bij de besteding van het budget. Het doel van de Wsw en WWB is arbeidsparticipatie en die van de Wmo en Wi is deze maatschappelijke participatie. Bij Wi is het voornaamste doel eerst het bereiken van maatschappelijke participatie en op langere termijn het bereiken van arbeidsparticipatie. Participatie is een ruim begrip en heeft verschillende vormen. Het doel bij de uitvoering van participatiewetten is het behalen van meer participatie. Het gaat dan om het behalen van een vorm van participatie zoals bijvoorbeeld arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie.

## **Bijlage 4: Participatievormen**

### **1. Burgerparticipatie**

Een vorm van participatie is burgerparticipatie. Burgerparticipatie houdt in dat de burger een aandeel heeft in het beleid van de overheid. Participatie betekent samenwerking en samenwerking betekent interactie. Interactief beleid en burgerparticipatie worden ook als synoniemen gebruikt. Burgerparticipatie kent verschillende vormen en die zijn gerangschikt via de participatieladder. De participatieladder kan dan weer onderverdeeld worden in interactieve stijlen en niet-interactieve stijlen. De participatieladder voor burgerparticipatie kent heldere begrippen en omvat de volgende vormen:

- 1- informeren
- 2- luisteren
- 3- raadplegen
- 4- samenwerken
- 5- overdragen

De niet-interactieve vormen in deze ladder zijn informeren en luisteren. Raadplegen, samenwerken en overdragen zijn de interactieve vormen van de ladder. Het bestuur neemt het initiatief bij raadplegen om over een bepaald onderwerp de mening van de betrokkenen te vragen. Raadplegen kan worden verdeeld in een consultatieve stijl en participatieve stijl. Bij de consultatieve stijl raadpleegt het bestuur de betrokkenen over een gesloten vraagstelling en bij een participatieve stijl raadpleegt het bestuur de betrokkenen over een open vraagstelling. Hier is er dus ruimte voor inbreng en discussie. De twee stijlen zijn niet geheel te onderscheiden van elkaar en het komt ook voor dat deze twee stijlen tegelijk worden gebruikt. Bij samenwerken werken het bestuur en de betrokkenen samen aan de ontwikkeling van het beleid of een oplossing. Het initiatief kan zowel bij het bestuur liggen als bij de betrokkenen. Bij overdragen krijgen de betrokkenen de bevoegdheid binnen bepaalde voorwaarden om zelf een plan op te stellen. Het doel van overdragen is dat de betrokkenen het bestuur een volledig gevormd beleid aanbieden en dat het bestuur die bekrachtigt.

Zo kan er burgerparticipatie plaatsvinden bij beleidsagendering, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. Bij beleidsagendering gaat het om raadplegen en overdragen (de burgers kunnen meebeslissen over de agenda van de raad). Bij beleidsvoorbereiding gaat het vooral om raadplegen en samenwerken. Dat er bijvoorbeeld samen een plan wordt ontwikkeld. Bij besluitvorming en uitvoering gaat het om raadplegen en overdragen. De uitvoering wordt deels uitbesteed. Bij evaluatie gaat het ook om raadplegen. Het gaat hierbij om het vergaren van meningen, ideeën en kennis (Gemeente Eemsmond, 2005).

#### **1.1 Cliëntenparticipatie**

Bij cliëntenparticipatie gaat het erom dat de cliënten goed worden vertegenwoordigd. Dit gebeurt door raden die wordt betrokken bij de voorbereiding van het beleid. Bij cliëntenparticipatie wordt er een onderscheid gemaakt tussen individuele en collectieve cliëntenparticipatie. Collectieve cliëntenparticipatie betekent dat het draait om het gemeenschappelijk belang van cliënten. Cliënten zetten zich in op de belangen van hun achterban en denken dus mee of proberen invloed te hebben op het beleidsproces. Cliënten adviseren bijvoorbeeld over beleidsstukken, voorstellen en jaarverslagen. Binnen de gemeente Haaksbergen bestaan er ook een aantal cliëntenraden van de participatiewetten. Zo bestaat er

een Wmo-raad die het gemeentebestuur adviseert over het beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. Bij de uitvoering van de WWB is er ook een cliëntenraad samengesteld die officieel een aparte stichting is, namelijk de 'Stichting cliëntenraad SOZA Haaksbergen' (Hoogeveen, 2004).

## **1.2 Bewonersparticipatie**

De minister Vogelaar voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) heeft in het kader van 'Actieplan Krachtwijken' in 2007 40 stedelijke aandachtswijken geselecteerd die de komende jaren een extra beleidsimpuls zouden krijgen. De doelstelling is om de 40 wijken om te vormen tot wijken waar mensen kansen hebben. Het Rijk, de steden, lokale sociale partners en wijkbewoners moeten samenwerken. Per wijk wordt er een wijkactieplan opgesteld. De bewoners en lokale organisaties moeten zich gezamenlijk inzetten voor het slagen van de wijkaanpak. Het wijkactieplan wordt opgesteld door samenwerking tussen gemeente en lokale spelers. Het kabinet wil ook dat de burgers zijn betrokken bij de probleemanalyse. De bewoners kunnen zich op verschillende manieren inzetten voor de verbetering van hun wijk door wijkactieplannen. De bewoners kunnen meedenken en meebeslissen in de totstandkoming en uitvoering van de wijkactieplannen. De betrekking van de bewoners moet zich niet alleen beperken tot deelname aan gesprekken maar moeten de bewoners ook betrokken worden bij het zelf opbouwen van de wijk. Het op tijd betrekken van de mensen, ook mensen van een niet-westerse achtergrond, bij planvorming en uitvoering is goed voor het draagvlak en kan er ook zo inzicht worden verkregen van wat er leeft in de buurt. Zo is er een zogenaamde CLEAR-model tot stand gekomen. Het model kent vijf cruciale factoren:

- can do: kunnen bewoners participeren
- like to: willen bewoners participeren
- enabled to: worden bewoners in staat gesteld om te participeren
- asked to: worden bewoners gevraagd om te participeren
- responded to: zien de bewoners dat er naar hun inbreng geluisterd wordt

De beginletters vormen de zogenaamde CLEAR-model (van Hulst, M.J., van de Wijdeven, T.M.F. & Hendriks, F., 2008).

## **1.3 Maatschappelijke participatie**

Participatie is meedoen en het maakt niet uit wat je doet, met welk doel je iets doet of op welk terrein. Participatie kan op meerdere manieren maar het valt uiteen in twee delen. Aan de ene kant vindt participatie van groepen plaats. Participatie in groepen is hetzelfde als cliëntenparticipatie. Participatie heeft ook betrekking op de hele samenleving als geheel en gaat het om het collectieve belang. Collectieve participatie is onder te verdelen in burgerparticipatie en maatschappelijke participatie. Burgerparticipatie is een politieke activiteit en maatschappelijke participatie is een sociale-, culturele- of een arbeidsactiviteit. Voor de invoering van de Wmo was maatschappelijke participatie voornamelijk participatie in de verzorgingsstaat. Na de komst van de Wmo is dit veranderd en is sociale participatie een onderdeel geworden van maatschappelijke participatie. Maatschappelijke participatie wordt gebruikt als een middel om sociale isolement te voorkomen. Een isolement kan ongewenste gevolgen hebben zoals een ziekte en eenzaamheid. Burgers kunnen elkaars isolement voorkomen door vormen van maatschappelijke participatie in te zetten: sociale-, culturele- en arbeidsmarktparticipatie. Participatie gaat niet alleen via het verkrijgen van betaald werk. Dit is wel gewenst maar omgekeerd moet er gedacht worden dat niet iedereen een betaalde werk kan verkrijgen. Voor deze groep mensen die geen betaald werk hebben kunnen zichzelf

isoleren van de samenleving en die dan dus niet participeren. Om er voor te zorgen dat deze mensen zichzelf niet gaan isoleren wil de overheid de maatschappelijke participatie bevorderen. Vrijwilligerswerk of het beoefenen van een sport binnen een organisatie betekent ook participatie. Maatschappelijke participatie kan bijvoorbeeld de inburgering van iemand die moet inburgeren bevorderen. Door in contact te komen met mensen die de taal beheersen en door zichzelf niet te isoleren van de samenleving kan maatschappelijke participatie ervoor zorgen dat dit positief is voor de inburgeraar (Bron, 2008).

#### **1.4 Arbeidsmarktparticipatie**

Met arbeidsmarktparticipatie wordt bedoeld de participatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het gaat hier met name om mensen die een betaald werk hebben met een bepaald of onbepaalde contract. De participatie in betaald werk is niet alleen sterk afhankelijk van plaats, maar ook van persoonlijke omstandigheden en keuze. Participatie is vooral afhankelijk van leeftijd en geslacht. Vrouwen participeren over het geheel minder in betaald werk dan mannen. De samenstelling van het aantal niet-werkenden loopt sterk uiteen. De persoonlijke omstandigheden verschillen bijzonder sterk. De mensen die zonder werk zitten hebben de algemene wens om te gaan werken. Hoe makkelijk mensen weer een baan vinden bij hun terugkeer in het arbeidsproces is afhankelijk van hun ervaring. Werkervaring, gevolgde opleidingen, diploma's en getuigschriften maken de mensen die willen werken aantrekkelijker voor de potentiële werkgevers. De wens om minder te werken groeit steeds. Vrouwen werken over het algemeen korter. De meeste mensen willen dus een aanzienlijke verkorting van hun arbeidsduur. Dit betekent dat er bepaalde zaken moeten veranderen. Ofwel van de kant van de betrokkene, die bijvoorbeeld van baan moeten veranderen of die met de werkgever moet onderhandelen voor kortere werktijden. Of het moet gaan via de wetgeving. De herintredende vrouwen op de arbeidsmarkt geven de voorkeur aan deeltijdswerk. Er is dus een duidelijk onderscheid tussen wat zij willen en wat er beschikbaar is. In dit onderzoek zijn de Wsw en WWB de wetten die ervoor moeten zorgen dat mensen een betaalde werk krijgen. Het doel van de uitvoering van deze participatiewetten is dat de mensen die te maken hebben met één van deze participatiewetten gaan participeren op de arbeidsmarkt (Atkinson, 2000).

## **Bijlage 5: Specifieke aanbevelingen**

### **Organisatieontwikkeling:**

1. Zorg voor de verandering van het gedrag en instelling van de werknemers. Hiermee wordt bedoeld dat er wel samengewerkt wordt, maar dat het beleid nog altijd gefragmenteerd is. Deze verandering gebeurt niet op korte termijn en heeft dus tijd nodig. De eerste stappen zijn al gezet door de gemeente om dit te kunnen veranderen.
2. Er is bij de huidige uitvoering wel sprake van samenwerking maar het beleid is gefragmenteerd. Zorg ervoor dat beleidsmedewerkers van de participatiewetten fysiek bij elkaar komen te zitten voor betere samenwerking en uitvoering. Dit is geen garantie voor betere samenwerking maar is wel sterk gewenst onder de beleidsmedewerkers.

### **Wsw:**

1. In het kader van de Wsw heeft de gemeente diverse rollen richting Hameland. Deze rollen kunnen elkaar soms versterken maar ook tegenwerken. Voor een betere bedrijfsvoering is er vanuit Hameland sterk gewenst dat de wethouder af moet van de 'pettenproblematiek'. Het bestuur van Hameland moet worden overgelaten aan professionals.
2. Kijk als gemeente naar andere mogelijkheden dan Hameland nu er als gemeente bijgedragen moet worden omdat Hameland verlies draait
3. Maak als gemeente duidelijke prestatieafspraken in goed overleg. De prestatieafspraken kunnen gaan over onderwerpen zoals beschreven op pagina 56.

### **WWB:**

1. De cliëntenraad WWB heeft moeite met het vinden van nieuwe leden. Zorg ervoor als gemeente dat er nieuwe mensen bijkomen zodat er kwalitatieve adviezen kan gaan richting het college.
2. Zorg voor een digitale dossiervorming van de mensen die aanvraag doen voor de bijstand. De consultants doen dit (nog) niet digitaal. Dit geldt ook voor de beschikkingen. Digitale dossiervorming kan een betere inzicht geven van het cliëntenbestand.
3. Er is onduidelijkheid over het cliëntenbestand bij de uitvoering van de WWB. Er worden bijvoorbeeld mensen verkeerd ingezet bij projecten voor reïntegratie. Een effectieve inzet van de cliënten voor reïntegratie zou kunnen als er een duidelijke cliëntenbestand zou zijn en maatwerk geleverd zou zijn. Het gebruik van een participatieladder kan hier ondersteunend werken.
4. De mensen in de bijstand zijn grotendeels allochtonen en laagopgeleide mensen waarvan 64 procent ontheffing van de sollicitatieplicht heeft en 74 procent heeft een ontheffing van sollicitatieplicht wegens ziekte. Zorg er als gemeente voor dat de mensen in de bijstand nogmaals 'gescreend' worden en gaan solliciteren. Als geconstateerd wordt dat iemand geen betaald werk kan krijgen moet maatschappelijke participatie aangemoedigd worden. Bijstand krijgen en verder niks doen moet voorkomen worden.

### **Wi:**

1. Bureau Inburgering van 't Iemenschouer zou de allochtonen moeten stimuleren om maatschappelijk te participeren (vrijwilligerswerk) om positief bij te dragen aan de inburgering van de allochtonen.
2. Er moeten meer activiteiten georganiseerd worden met allochtone instellingen/stichtingen. Dit kan bijvoorbeeld met het Islamitische Stichting Nederland Ertugrul Gazi Moskee. De grootste groep Haaksbergse allochtonen is de Turkse gemeenschap. De Turkse gemeenschap heeft een goede vertegenwoordiging. Dit geldt niet voor de andere allochtonen. Er kan



bijvoorbeeld door 't Iemenschoe of door de gemeente activiteiten worden georganiseerd om die contact te houden.

**Wmo:**

1. Zorg ervoor als gemeente dat er consultants met kennis van de Wmo aan het loket zorg, werk en inkomen (ZWI) zitten (prestatieveld 3 informatie, advies en ondersteuning & prestatieveld 6 individuele verstrekkingen). Nu is het zo dat er mensen met een medische opleiding er zitten. Het proces kan versneld worden als er ter plekke snel ingespeeld en de aanvragen snel afgehandeld kunnen worden.
2. Zorg ervoor dat een beleidsambtenaar komt als aanspreekpunt voor de Stichting Vrijwilligerswerk. Een goede samenwerking en communicatie tussen de gemeente Haaksbergen en de Stichting Vrijwilligerswerk voor meer participatie is onvermijdelijk.
3. Stimuleer de Wmo-raad om de bestaande achterbannen te versterken zodat er kwalitatieve adviezen ontstaan in de richting van het college. Momenteel zijn er een paar clusters die goed georganiseerd zijn en die overheersend zijn. Voor een goede vertegenwoordiging en kwalitatieve adviezen moeten de achterbannen van de bestaande clusters versterkt worden.
4. De Wmo-raad wil het aantal clusters uitbreiden. Dit is op zich niet verkeerd maar laat als gemeente het aantal clusters uitbreiden als de bestaande achterbannen goed georganiseerd zijn. Een uitbreiding van het aantal clusters is goed voor integrale adviesvorming maar het is belangrijker dat er kwalitatieve adviezen worden gegeven en dit kan pas als de bestaande achterbannen versterkt worden.
5. Zorg ervoor dat de Wmo-raad niet op de stoel van de gemeenteraad gaat zitten door een pro-actieve houding door te kijken naar wat er feitelijk is uitgevoerd en wat het allemaal heeft gekost. Dit is een taak van de gemeenteraad en de Wmo-raad moet zich alleen bezighouden met het uitbrengen van kwalitatieve adviezen.