

Interactieve beleidsvorming en draagvlak voor Wmo-beleid bij sociaal wijkteam professionals

Een vergelijkende case-study



Masterscriptie **Jasmijn Hondebrink**

Bestuurskunde
Publiek Management
Erasmus Universiteit Rotterdam
Scriptiebegeleider: Frans-Bauke van der Meer

September 2017

Geachte lezer,

Voor u ligt de masterscriptie van Jasmijn Hondebrink. Dit onderzoek en het schrijven van deze scriptie heeft deel uitgemaakt van de Bestuurskunde Master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze scriptie omvat een kwalitatieve studie naar interactieve beleidsvorming en het draagvlak voor het Wmo-beleid bij professionals in sociaal wijkteams. Dit vergelijkend onderzoek is uitgevoerd bij zeven verschillende gemeenten. Hiervoor heb ik 21 mensen geïnterviewd. Ik wil alle respondenten hartelijk danken voor hun tijd en bereidheid van medewerking. De interviews waren erg veelzijdig en interessant.

Ook wil ik graag de vier medestudenten van mijn afstudeergroep en mijn moeder heel erg bedanken voor hun steun en het meedenken gedurende het traject.

Tot slot gaat in het bijzonder mijn dank uit naar Frans-Bauke van der Meer. De ontvangen feedback is een verrijking geweest in het proces. Uw aanwijzingen en de besprekingen die wij gevoerd hebben heeft mijn scriptie naar een kwalitatief hoger niveau getild. De begeleiding en samenwerking is erg plezierig verlopen!

Jasmijn Hondebrink
September 2017

In 2015 heeft er een decentralisatie plaatsgevonden in het sociaal domein. Enkele taken van het Rijk zijn overgeheveld naar de gemeenten. Zo is ook de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (hierna Wmo) vernieuwd. In dit onderzoek is er nader gekeken naar de beleidsvorming rondom de Wmo 2015 bij Nederlandse gemeenten. Steeds meer gemeenten proberen hun inwoners te betrekken bij het ontwikkelen van nieuw beleid. In 2007 is de inspraak van burgers wettelijk verplicht gesteld rondom de Wmo. De meeste gemeenten hebben toentertijd een Wmo-raad opgericht waarin actieve burgers meedenken over verschillende zorgvragen binnen de gemeenten.

Dit onderzoek heeft de uitkomsten van de inspraak van de Wmo-raden rondom de Wmo 2015 in kaart gebracht. Er is gekeken wat de interactieve beleidsvorming heeft betekend voor de implementatie van het Wmo-beleid. Uit huidige theorieën is gebleken dat interactieve beleidsvorming bevorderlijk is voor het draagvlak van beleid onder burgers. Maar draagt de interactieve beleidsvorming ook bij aan het draagvlak voor het Wmo-beleid bij professionals in sociaal wijkteams? Dit onderzoek berust zich op de veronderstelling dat burgervertegenwoordigers in Wmo-raden meer zicht hebben op de zorgvragen dan beleidsmedewerkers, en op deze wijze het beleid kunnen verrijken met hun inzichten. De sociaal wijkteam professionals zouden dan meer aansluiting zien tussen beleid en werkvloer, gezien zij beter maatwerk kunnen leveren, waardoor het draagvlak voor het Wmo-beleid onder de professionals toeneemt.

De bovenstaande probleemstelling heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre heeft co-creatie bij de beleidsvorming gedurende de transitie en transformatie rondom de Wmo, bij Nederlandse gemeenten in 2014, invloed gehad op het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij de sociaal wijkteams?*

Het doel van dit onderzoek is geweest om een best-practice van interactieve beleidsvorming bij gemeenten te bepalen, aan de hand van de mate van het draagvlak voor het Wmo-beleid bij de sociaal wijkteam professionals. Dit is relevant, aangezien elementen van de interactieve beleidsvorming wellicht kunnen bijdragen bij beleidsvorming in de toekomst. Positieve invloeden van interactieve beleidsvorming op het draagvlak kunnen vaker worden nagestreefd en voor negatieve invloeden op het draagvlak kan worden gewaakt.

Er is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Zeven middelgrote gemeenten zijn op een kwalitatieve wijze vergeleken. Hiervoor zijn 21 semigestructureerde interviews afgenomen, waarna de data uitgebreid geanalyseerd is. Dit onderzoek heeft een deductieve opzet, het theoretisch kader is opgebouwd uit een review van de wetenschappelijke literatuur over co-creatie, interactieve beleidsvorming en draagvlak. Hierin zijn verschillende motieven, succesfactoren en condities van interactieve beleidsvorming benoemd. Het begrip draagvlak is uitgebreid toegelicht. De theorie over beleidsvervreemding is hieraan gekoppeld gezien het onderzoek over implementatie van beleid door professionals gaat. Beleidsvervreemding geeft aan dat er sprake is van ontkoppeling tussen het beleid en de professionals die het beleid uitvoeren. Dit kan komen door *meaninglessness*: de professionals kunnen zich niet identificeren met de gestelde beleidsdoelen. Professionals kunnen ook *powerlessness* ervaren: zij kunnen geen invloed op het beleid uitoefenen. Er is aangenomen dat *meaninglessness* en *powerlessness* bij de uitvoering van beleid een negatieve invloed hebben op het draagvlak voor het beleid bij professionals.

Het theoretisch kader heeft de basis gevormd voor de definities van de variabelen en het conceptueel model waar vanuit de hypothesen zijn opgesteld. Het conceptueel model laat zien dat het draagvlak voor beleid bij professionals wordt beïnvloed door drie factoren: 1) de aansluiting tussen opvattingen van de professional en het Wmo-beleid, 2) betrokkenheid van professionals, 3) interactieve beleidsvorming. Deze factoren vormen het fundament voor de opgestelde hypothesen, allereerst zal interactieve beleidsvorming leiden tot betere aansluiting tussen de opvattingen van de professionals en daarmee zal het draagvlak toenemen. Ten tweede zal de betrokkenheid van professionals een positieve invloed hebben op de opvattingen van professionals en ook het draagvlak doen toenemen. Ten derde is een positief beeld over interactieve beleidsvorming bevorderlijk voor het draagvlak bij professionals.

De mate en vorm van interactieve beleidsvorming, tussen burger en gemeente, gedurende de beleidsvorming van de Wmo zijn uit twee invalshoeken bestudeerd: een Wmo-raadslid en een beleidsmedewerker van de gemeente zijn geïnterviewd. Er is onder andere gekeken naar het aantal vergaderingen met Wmo-raad en gemeente, het aantal gegeven adviezen en de regionale samenwerking rondom de Wmo-beleidsvorming. Ook de verschillende samenstellingen van de Wmo-raden zijn meegenomen in dit onderzoek. Het draagvlak voor het Wmo-beleid bij de professionals is gemeten aan de hand van de mate van steun, acceptatie en legitimiteit. Er is gekeken naar het gevoel van meaninglessness, dat een negatieve invloed heeft de mate van steun. De betrokkenheid van de professional tijdens de beleidsvorming is ook meegenomen in dit onderzoek. Hieraan is het gevoel van powerlessness gekoppeld, dat een negatieve invloed heeft op de mate van het draagvlak.

Middels dit onderzoek is er aangetoond dat sociaal wijkteam professionals zeer positief tegenover het Wmo-beleid staan. De professionals ervaren veel autonomie en weinig controle bij het uitvoeren van haar of zijn werk. Binnen het Wmo-beleid is er veel mogelijk voor professionals om de zorgvraag van cliënten te vervullen. De opvattingen van professionals sluiten aan bij het Wmo-beleid en geen van de professionals ervaart meaninglessness. Er is gebleken dat de zeven gemeenten de interactieve beleidsvorming verschillend regelen. Er kan geconcludeerd worden dat een regionale samenwerking niet bevorderlijk is voor het draagvlak, en een periodieke vergadering zorgt voor een hogere mate van draagvlak. Gezien maar één professional betrokken is geweest bij het beleidsvormingsproces kan er geen uitspraak gedaan worden over de invloed van betrokkenheid bij de interactieve beleidsvorming op het draagvlak.

De drie opgestelde hypothesen zijn niet aangenomen. Aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek is er geconcludeerd dat er geen aantoonbaar verband is tussen de mate van interactieve beleidsvorming en het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij professionals.

Trefwoorden: Interactieve beleidsvorming, draagvlak, beleidsvervreemding, Nederlandse gemeenten, sociaal wijkteam professionals.

1. Introductie	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Transitie en transformatie	9
1.3 Co-creatie en interactieve beleidsvorming	10
1.4 Implementatie Wmo door sociaal wijkteams	10
2. Probleemstelling	11
2.1 Vraagstelling	12
2.2 Doel van het onderzoek	12
2.3 Relevantie	12
2.3.1 Maatschappelijke relevantie	12
2.3.2 Wetenschappelijke relevantie	12
3. Methoden	13
3.1 Onderzoeksopzet	13
3.2 Data verzameling	13
3.2.1 Literatuurstudie	13
3.2.2 Interviews	14
3.3 Data-analyse	14
3.4 Case-selectie	14
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek	14
4. Theoretisch kader	17
4.1 Co-creatie	17
4.2 Interactief beleid	18
4.2.1 Definitie interactieve beleidsvorming	18
4.2.2 Motieven voor en beoogde effecten van interactie beleidsvorming	19
4.2.3 Idealiter?	20
4.2.4 Conditie interactieve beleidsvorming	20
4.3 Draagvlak	21
4.3.1 Definitie draagvlak	22
4.3.2 Soorten en functies draagvlak	22
4.3.3 Draagvlak bij professionals	24
4.3.3.1 Aansluiting tussen beleid en opvattingen professionals	24
4.3.3.2 Draagvlak in relatie tot invloed en inspraak professionals	25
4.3.3.3 Beleidsvervreemding - <i>meaninglessness</i> en <i>powerlessness</i>	25
4.3.4 Draagvlak en interactieve beleidsvorming	26
4.4 Conclusie theoretisch kader	27
5. Conceptueel model en hypothesen	29
5.1 Nadere toelichting conceptueel model	29
5.2 Hypothesen	30
6. Operationalisering	31
6.1 Interactieve beleidsvorming	31
6.1.1 Wmo-raad algemeen	31
6.1.2 Feitelijke bijdrage beleidsvorming door Wmo-raad	31
6.1.3 Perceptie van de Wmo-raad van bijdrage beleidsvorming	31
6.1.4 Tevredenheid van de Wmo-raad	31
6.1.5 Feitelijke beleidsvormingsproces gemeente	31
6.1.6 Perceptie beleidsvormingsproces beleidsmedewerker gemeente	31

6.2 Draagvlak	32
6.2.1 Steun	32
6.2.2 Legitimiteit	32
6.2.3 Acceptatie	32
6.2.4 Betrokkenheid	32
6.2.5 Beeld professionals van interactie beleidsvorming	32
7. Resultaten	35
7.1 Wmo-raad	35
7.2 Beleidsmedewerker gemeente	38
7.3 Draagvlak professional	39
8. Analyse	43
8.1 Hypothese 1	43
8.2 Hypothese 2	45
8.3 Hypothese 3	47
9. Conclusies	49
10. Discussie	51
Literatuur	53
Verwijzingen interviews	56
Bijlage 1 Interviewvragen	57

1. Introductie

1.1 Aanleiding

In 2015 heeft er een transitie plaatsgevonden in het sociaal domein. Meerdere taken van het Rijk en de provincie zijn gedecentraliseerd naar gemeenten. Gemeenten zijn erg vrij geweest om deze decentralisatie te implementeren. De wijze waarop dit is gebeurd, verschilt sterk per gemeente. Dit heeft geleid tot divers beleid in het sociaal domein. Zo lang het gevormde beleid binnen de wettelijke kaders past, is het toegestaan (Rijksoverheid, z.d.). Verschillen zijn bijvoorbeeld aan te wijzen in de keuze voor het wel dan niet inzetten van sociaal wijkteams, wel of geen prestatiecontracten met de zorginstellingen of de keuze voor meerdere of juist één enkele zorgleveranciers. Ook wat betreft budgetten hebben gemeenten autonome handelingsruimten. Zo kwam in november 2016 aan het licht dat er een gemeente was die het overgebleven zorgbudget ingezet had om een rotonde aan te leggen. Wettelijk niet verboden, maar niet helemaal zoals het hoort; het roept bij veel mensen twijfels op (Volkskrant, 2016).

1.2 Transitie en transformatie

Een transitieproces kan gezien worden als een verandering in een bestaand stelsel. Door middel van het doorvoeren van nieuwe wetten, regels en financiële verhoudingen kan er tot een nieuw stelsel gekomen worden (Transitiebureau, 2012). Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg voor langdurig zieken en ouderen. Hieronder zijn de drie gebieden waarop de transitie van toepassing is kort toegelicht.

1. Jeugdzorg

Jeugdbescherming, jeugdreclassering, gesloten jeugdzorg, jeugd-ggz en de zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking is bij de gemeenten komen te liggen (Rijksoverheid, z.d.). Kinderen tot 18 jaar ontvangen de hulp die nodig is.

2. Participatiewet

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor mensen met een arbeidsbeperking, het is hun taak om deze groep aan het werk te krijgen. Hierbij moet gedacht worden aan mensen die extra ondersteuning nodig hebben om aan de slag te kunnen: met een beperking, Wajongers en bepaalde groepen in de bijstand (Rijksoverheid, z.d.).

3. Wmo

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de ondersteuning aan burgers die zelf onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende in staat tot participatie. De verantwoordelijkheden van gemeenten worden uitgebreid en de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt vervangen door een nieuwe wet: de Wmo 2015 (Rijksoverheid, 2014). Hierbij kan gedacht worden aan alle persoonlijke verzorging, wijkverpleging, behandelingsgerichte GGZ en behandeling bij een zintuigelijke beperking. Voorheen viel dit laatste genoemde voorbeeld onder de Awbz (Algemene wet bijzondere ziektekosten).

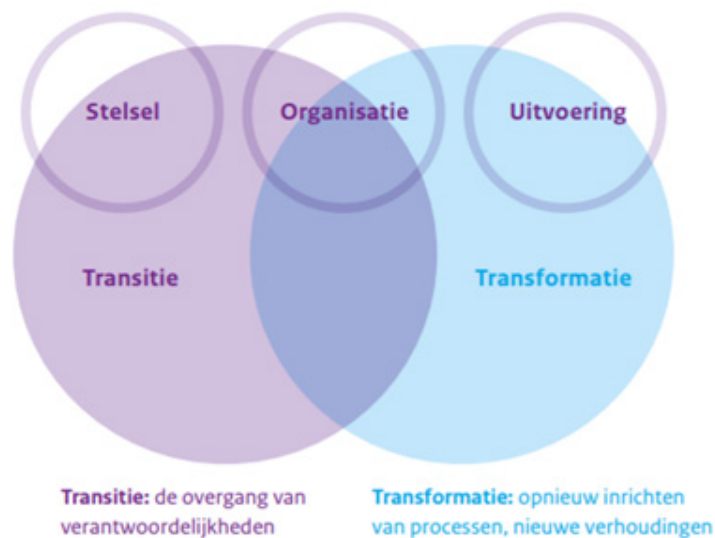
Met deze gehele decentralisatie wordt er gestreefd naar integrale hulp voor gezinnen. Daarvoor is een samenhangend aanbod van voorzieningen in zorg en ondersteuning vanuit gemeenten noodzakelijk. Door maatwerk dichtbij de burgers, worden de behoeften en mogelijkheden van de individuele burger en zijn of haar netwerk duidelijk. Er wordt gestreefd naar meer preventie en eerdere ondersteuning door inzet van het sociale netwerk. Daarbij zal door te kijken naar de individuele kansen iedere burger 'meedoen naar vermogen' als het gaat om arbeidsparticipatie. Tot slot zal de decentralisatie leiden tot vermindering van regedruk bij professionals (Rijksoverheid, z.d.).

Na een transitie volgt een transformatie, echter in de praktijk zal het transformatieproces overlappen

met het transitieproces (zie figuur 1). Gedurende de transformatie ligt de focus op de inhoudelijke vernieuwing en de beoogde inhoudelijke effecten van de stelselwijziging. Hierbij kan gedacht worden aan nieuwe werkwijzen, verandering van gedrag van professionals en burgers en een nieuwe wijze van omgang tussen instellingen, gemeenten, burgers/ cliënten en professionals (Transitiebureau, 2012).

De nieuwe Wmo is een goed voorbeeld van transitie en transformatie samen, niet alleen het stelsel wordt aangepast, maar ook de werkwijzen in de uitvoering zijn vernieuwd. Momenteel hebben de gemeenten allemaal de transitie doorlopen en deels ook de transformatie.

In dit onderzoek zal de beleidsvorming rondom de transitie en transformatie van de Wmo centraal staan. Hierbij zal gekeken worden naar co-creatie gedurende de beleidsvorming in de relatie tot de uitvoering van de Wmo.



Figuur 1: Transitie en transformatie (Transitiebureau, 2012)

1.3 Co-creatie en interactieve beleidsvorming

In 2010 is in de troonrede de participatiesamenleving ‘afgekondigd’ (Edelenbos et. al. 2011). Er moet vanuit de samenleving ingezet worden op wat mensen (wel) kunnen en de mogelijkheden in hun eigen netwerk. De decentralisatie sluit hierop aan, de gemeenten krijgen steeds meer een faciliterende rol in plaats van de regie. Het aantal burgercoöperaties stijgt, mensen verenigen zich waar de overheid tekortschiet (Edelenbos et. al. 2011). Daarnaast wordt er ook samengewerkt tussen gemeenten, burgers en partners, in de vorm van co-creatie. Bekkers et. al (2010) zien dat wanneer er co-creatie plaatsvindt, de overheid niet de centrale en belangrijkste actor is. Er is sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid en burgers. Anders dan bij participeren, waar de burgers mogen ‘meedoen’, is er bij co-creatie zeggenschap voor de burgers. Niet te verwarren met participeren in een samenleving, wat wil zeggen dat men zelfredzaam is en zijn eigen problemen oplost.

Co-creatie op het vlak van beleidsontwikkeling wordt ook wel interactieve beleidsvorming genoemd. Van Woerkom (2000) ziet dat interactieve beleidsvorming een proces is waarin door de overheid de ontwikkeling van (nieuw) beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers. Die interactie met de burgers kan bijvoorbeeld aangegaan worden door middel van informatie bijeenkomsten, inspraak van belangengroepen, klanttevredenheidsonderzoeken en het ondersteunen van burgerinitiatieven vanuit de gemeenten.

1.4 Implementatie Wmo door sociaal wijkteams

Een sociaal wijkteam is een integraal team dat vaak gericht is op een wijk of gebied. Professionals met verschillende expertises uit verschillende organisaties bieden hulp, zorg en ondersteuning aan cliënten en werken nauw samen. Het gaat bijvoorbeeld om Jeugdhulp, jeugd-ggz, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, hulp aan ouderen en mensen met een verstandelijke of geestelijke beperking. De sociale wijkteams zijn het eerste aanspreekpunt van de burgers. Het is van belang dat het sociaal wijkteam dichtbij de burgers staat om zo, waar nodig, het netwerk van de burgers in te schakelen. Indien burgers de problemen niet binnen hun eigen netwerk kunnen oplossen, dan zorgt het sociaal wijkteam dat er passende zorg en ondersteuning voor hen geregeld wordt (Rijksoverheid, z.d.). Sociaal wijkteammedewerkers kunnen onder de groep publieke professionals geschaard worden gezien zij overheidsbeleid implementeren en hierbij direct contact met de burgers hebben (Tummers et. al 2009:105).

2. Probleemstelling

Er kan gesteld worden dat het begrip co-creatie in 'gemeentenland' zeer hip en populair is. Wat houdt co-creatie in? Waarom wordt er dusdanig veel waarde aan gehecht door gemeenten? Zijn de medewerkers op het uitvoeringsniveau meer tevreden over het Wmo-beleid wanneer er meer inspraak van burgers is geweest?

Iedere gemeente is verplicht om een Wmo-verordening vast te stellen. Hierin staan de regels voor de uitvoering van de Wmo. In Wmo 2015, artikel 2.1.4 (zie figuur 2) is opgenomen hoe burgers betrokken kunnen worden bij de vormgeving van de gemeentelijke Wmo-verordening. De nadruk ligt met name op het openstaan voor advies en voorstellen van de burgers. Dit is vooral van belang voor de voorbereiding van het Wmo-beleid. De inspraak van burgers gaat via de Wmo-raden, cliëntenraden en cliëntenorganisaties.

In Nederland hebben bijna alle gemeenten een Wmo-raad. Een Wmo-raad geeft gevraagd en ongevraagd advies; dit advies is niet bindend. De leden van een Wmo-raad behartigen vanuit hun kennis, deskundigheid en ervaring belangen van de burgers die te maken hebben met de Wmo. In tegenstelling tot de Wmo-raad is een cliëntenraad gekoppeld aan een zorginstelling (art. 2, wmcz, 1996). Cliëntenorganisaties behartigen de belangen van één bepaalde doelgroep. Zo zijn er bijvoorbeeld cliëntenorganisaties die zich bezighouden met de belangen van ouderen, jongeren of mensen met een verstandelijke beperking.

3. In de verordening wordt bepaald op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld op de wijze waarop zij:
- a. in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
 - b. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
 - c. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
 - d. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
 - e. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
 - f. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

Figuur 2: Wmo 2015, artikel 2.1.3.

Hebben deze vertegenwoordigers van de burgers daadwerkelijk een stem gehad in de besluitvorming rondom de transitie van de Wmo? Of is dit meer symboolpolitiek gezien het wettelijk verplicht is om representatieve personen te betrekken bij de beleidsvorming?

Wat betekent de inspraak op het beleid voor de uitvoering? De sociaal wijkteams zorgen voor de eerste stap in voor de uitvoering van het Wmo-beleid. Er wordt gestreefd naar het inzetten van het eigen netwerk van de burgers, een integrale aanpak en het liefst buiten de bureaucratische procedures om. 'Doen wat nodig is!' wordt meermaals aangehaald in verschillende Wmo-rapporten. Kunnen sociaal wijkteams beter doen wat nodig is, als er veel inspraak door burgers is geweest bij de beleidsvorming van de Wmo? Hebben de wijkteams de perceptie dat de co-productie in de Wmo-zorg en ondersteuningsketen kwalitatief op orde is? En zijn de knelpunten in de uitvoering aan bod gekomen tijdens de beleidsvorming? Kortom: hoe wordt het Wmo-beleid gedragen bij sociaal wijkteams?

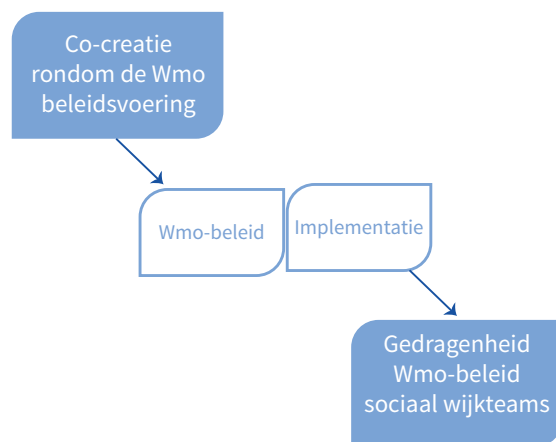
De mate en vorm van co-creatie, tussen burger en gemeente, gedurende de beleidsvorming van de Wmo in 2014 in verschillende Nederlandse gemeenten zal in dit onderzoek centraal staan. Er zal gekeken worden wat deze vorm van co-creatie heeft betekend voor de implementatie van de Wmo bij verschillende sociaal wijkteams. De onderzoeksvraag hieronder zal beantwoord worden.

2.1 Vraagstelling

In hoeverre heeft co-creatie bij de beleidsvorming gedurende de transitie en transformatie rondom de Wmo, bij Nederlandse gemeenten in 2014, invloed gehad op het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij de sociaal wijkteams?

2.2 Doel van het onderzoek

Gezien de transitie, en deels de transformatie, in het sociaal domein doorlopen zijn kan er gekeken worden wat dit heeft opgeleverd. In dit onderzoek zal de focus liggen op het effect van inspraak van de burgers op de beleidsvorming rondom de transitie. De mate en vorm van co-creatie tussen gemeente en burger zal in kaart worden gebracht. Vervolgens wordt dit gekoppeld aan de implementatie van de Wmo. Dit zal concreet gemaakt worden aan de hand van de mate van draagvlak en de perceptie van kwalitatief goed Wmo-beleid bij de sociaal wijkteams. Er is gekozen om de sociaal wijkteams als referentie te nemen gezien zij zich op het onderste uitvoeringsniveau bevinden. Daarbij zijn de sociaal wijkteams het eerste aanspreekpunt en staan zij het meest dichtbij de burgers als het gaat om de Wmo. Naar verwachting zal door inspraak in de beleidsvorming het beleid beter aansluiten op de problematiek op de werkvloer. Het uiteindelijke doel is om te kijken wat inspraak van burgers gedurende de beleidsvorming betekent voor het draagvlak bij de sociaal wijkteams.



Figuur 3: Schematische onderzoeksraad

2.3 Relevantie

2.3.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant omdat het proces van inspraak van de burgers geëvalueerd wordt: hoe is de beleidsvorming gegaan, hoe werkt inspraak, wordt het draagvlak groter bij de professionals. Het effect van de inspraak van burgers in de beleidsvorming of het gevormde beleid kan positief of negatief zijn. Het resultaat kan in de toekomst bijdragen aan de beleidsvorming: positieve punten worden gebruikt, negatieve punten worden achterwege gelaten of veranderd, daarbij kan er voor deze punten extra voor gewaakt worden.

2.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De relatie tussen co-creatie en effectiviteit, kwaliteit van beleid is al zeer frequent onderzocht (Alford, J. (2009), Bovaird, T. (2007), Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015)). Ook het verband tussen interactieve beleidsvorming en draagvlak van het beleid is reeds bestudeerd (de Graaf, 2007, Geurtz, C., & Van de Wijdeven, T. 2010). Deze onderzoeken richten zich met name op het draagvlak onder de burgers. Dit onderzoek zal bijdragen aan de wetenschap gezien er concreet gekeken zal worden naar de co-creatie gedurende de beleidsvorming en het draagvlak van de Wmo bij professionals van een sociaal wijkteam. Dit zal bestudeerd worden in relatie tot de uitvoering van het beleid. Met dit onderzoek wordt gepoogd om bij te dragen aan de theorie over co-creatie door verwachtingen betreffende de relatie tussen co-creatie en de gedragenheid bij de beleidsimplementatie te toetsen aan de empirie. Dit onderzoek zal dit verband nader onderzoeken en op deze wijze bijdragen aan de bestaande wetenschappelijke kennis.

3. Methoden

3.1 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek heeft een deductieve opzet. Het theoretisch kader zal bestaan uit een literatuurstudie naar co-creatie, interactieve beleidsvorming en draagvlak van beleid. Dit verschaft inzichten in de desbetreffende variabelen en de praktijk van de empirie. Aan de hand van een kwalitatieve analyse van de literatuur zullen er hypothesen naar voren komen die aan de empirie getoetst zullen worden. Deze hypothesen zullen ondersteunend zijn bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Het conceptueel model zal uit het theoretisch kader voortkomen. De operationalisering laat zien aan de hand van welke indicatoren de variabelen van dit conceptueel model gemeten zal worden.

Dit onderzoek heeft de vorm van een vergelijkend onderzoek. De resultaten uit de empirische studie zullen naast elkaar gelegd worden. Er is voor een vergelijkend onderzoek gekozen om verschillen en overeenkomsten tussen burgerinspraak tussen gemeenten na de transitie en de daarbij komende effecten in kaart te brengen. Verschillende omstandigheden worden bestudeerd en vergeleken waaruit conclusies getrokken kunnen worden. Er wordt gezocht naar een *best-practice* van interactieve beleidsvorming bij gemeenten, aan de hand van de mate van het draagvlak voor het Wmo-beleid bij de sociaalwijkteam professionals. Welke vorm en mate van interactieve beleidsvorming leidt tot de grootste mate van draagvlak bij professionals? Gezien beide variabelen, interactieve beleidsvorming en draagvlak, bij zeven gemeenten vermoedelijk niet gelijk is, is er gekozen voor een 'Most Different Systems Design' (MDSD) Przeworski and Teune (1970), onderzoeksopzet om de vergelijking uit te voeren. MDSD geeft aan dat wanneer bij één case een invloed is gevonden, en bij een andere case niet, dat de voorafgaande omstandigheid waarop ze verschillen verklarend is voor de oorzaak. Er wordt gekeken naar grootste mate van draagvlak, dit wordt gekoppeld aan de verschillende facetten van de interactieve beleidsvorming. Het doel is om op deze wijze een correlatie of causaal verband in interactieve beleidsvorming en draagvlak te ontdekken.

Er is gekozen voor een klein aantal onderzoekseenheden, $n=7$. In het hoofdstuk caseselectie zal de keuze voor de cases nader toegelicht worden. De mate en de vorm van co-creatie gedurende de beleidsvorming zal bestudeerd worden aan de hand van notulen van gemeentelijk overleg en de data uit de interviews. Daarbij zullen er interviews gehouden worden met leden van de lokale Wmo-raad en beleidsmedewerkers die te maken hebben gehad met de transitie en transformatie van de Wmo. Mocht hieruit blijken dat cliëntenorganisaties of cliëntenraden veel inspraak hebben gehad, dan zal er gepoogd worden om hen ook mee te nemen in het onderzoek. Het draagvlak bij de sociaal wijkteams zal gemeten worden aan de hand van interviews met professionals uit het sociaal wijkteam.

3.2 Data-verzameling

Voor dit onderzoek zullen data verzameld worden uit een literatuurstudie en interviews.

3.2.1 Literatuurstudie

Naast de vakliteratuur waar het theoretisch kader op berust, zal een kwalitatieve documentanalyse inzichten geven in de uitvoeringspraktijk. Er zullen rapporten, raadsstukken en notulen van de gemeenteraad en media-stukken geraadpleegd worden. Ook zullen verschillende gemeentelijke verordeningen van de Wmo aandachtig worden bestudeerd. Hiermee kan het Wmo-beleid in kaart gebracht worden.

Er is gekozen voor semigestructureerde interviews zodat diepgang kan plaatsvinden op belangrijke aspecten. De interviewvragen zullen open vragen zijn waardoor de respondenten de mogelijkheid hebben zaken uitgebreid toe te lichten.

Er is gekozen om een lid van de Wmo-raad en een beleidsmedewerker van een gemeente te interviewen om een objectief beeld te schetsen van de inspraak bij de beeldvorming.

Wanneer deze gegevens naast elkaar gelegd worden zal er een duidelijk beeld ontstaan.

Bij de sociaal wijkteams zullen er indien mogelijk groeps gesprekken met meerdere professionals van het sociaal wijkteam plaats vinden. De keuze hiervoor is om een breder beeld te krijgen van de gedragenheid van het Wmo-beleid. Daarbij kunnen verschillende ideeën en meningen een discussie aanwakkeren, wat argumenten en motieven zal aanscherpen.

3.3 Data-analyse

Op voorhand zullen er indicatoren aan de variabelen geplakt worden; deze zijn te vinden in het hoofdstuk operationalisering. Aan de hand van de transcripties en de indicatoren zal de mate van co-creatie bij de beeldvorming of de mate van draagvlak van het Wmo beleid aan het licht komen. Uit de interviews en de verkregen data zullen de verschillen en overeenkomsten tussen de cases naar voren komen. Aan de hand van de getrokken conclusies zal er antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: *In hoeverre heeft co-creatie bij de beeldvorming gedurende de transitie en transformatie rondom de Wmo, bij Nederlandse gemeenten in 2014, invloed gehad op het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij de sociaal wijkteams?*

3.4 Case-selectie

Hieronder staan de zeven gemeenten die meegenomen worden in dit onderzoek. De gemeenten zijn geselecteerd op grootte. Het zijn allemaal middelgrote gemeenten, waar tussen 1-5 sociaal wijkteams ingezet zijn. Daarnaast ligt het gemiddelde aantal Wmo-arrangementen per 1.000 inwoners aardig dicht bij elkaar (op Papendrecht na). Wat aangeeft dat er een vergelijkbare zorg/ondersteuningsvraag in de gemeenten is. Pragmatisch gezien zijn dit de gemeenten die benaderd zijn waar de Wmo-raad, een beleidsmedewerker Wmo en een sociaal wijkteam bereid is om deel te nemen aan dit onderzoek.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek

In dit onderzoek wordt er gekeken naar interactieve beeldvorming bij gemeenten en het draagvlak van professionals. Doordat er zeven cases op een kwalitatieve wijze worden bestudeerd en vergeleken zal de externe validiteit toenemen. Dit wil zeggen dat er mogelijk algemeen geldende elementen uit dit onderzoek zullen komen. Er moet rekening gehouden worden met de motieven en belangen van de geïnterviewde personen. Gezien zij niet objectief in het proces staan kan dit de interne validiteit in gevaar brengen. De interviewvragen zullen gebaseerd zijn op het conceptueel model en operationalisering, wat de inhoudsvaliditeit doet toenemen. Alle interviews zullen eerst volledig uitgeschreven worden voordat deze gecodeerd worden. De constructvaliditeit wordt gewaarborgd door verschillende elementen van de variabelen wordt gemeten. Er worden meerdere indicatoren gehangen aan bijvoorbeeld draagvlak, wat zorgt voor een totaalscore op draagvlak.

Betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt gewaarborgd door data over de interactieve beeldvorming niet alleen bij de Wmo-raad te vergaren maar ook bij de beleidsmedewerkers van de gemeente. Daarbij zal er research gedaan worden in de gemeentelijke en Wmo-raad data-base waarbij er gecheckt zal worden of versterkte informatie van de respondenten overeenkomen.

De scores die de onderzoeker waardeert op verschillende indicatoren van variabelen zullen worden voorgelegd aan de respondenten. De respondenten hebben de mogelijkheid om scores te bevestigen of te modificeren. In hoofdstuk

	<i>Aantal inwoners</i>	<i>Aantal sociaal wijkteams</i>	<i>Aantal Wmo maatwerk-arrangementen *</i>	<i>Aantal Wmo maatwerk-arrangementen per 1.000 inwoners*</i>	<i>Aantal Wmo maatwerk-arrangementen per 1.000 huishoudens*</i>
Cranendonck	20.660	1	975	45	95
Gorinchem	35.260	1	2355	65	125
Kerkrade	46.023	4	2750	60	110
Papendrecht	32.208	1	860	25	60
Stichtse Vecht	64.061	4	Data ontbreekt	Data ontbreekt	Data ontbreekt
Velsen	67.585	5	4280	65	115
Venray	43.514	4	2155	50	100

Tabel 1: Presentatie deelnemende gemeenten. Data bron: CBS

* = eerste half jaar 2016

7- resultaten, zal aan de hand van citaten de wijze van coderen helder worden. Tot slot zal er in de discussie een sceptische reflectie op het onderzoek te lezen zijn, wat de objectiviteit van de onderzoeker laat zien. Ook dit is bevorderlijk voor de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4. Theoretisch kader

Dit theoretisch kader bestaat uit een review van de wetenschappelijke literatuur over co-creatie, interactieve beleidsvorming en draagvlak. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden zullen er in dit hoofdstuk deelvragen beantwoord worden. Deze deelvragen schetsen een raamwerk van de huidige theorieën en ondersteunen de definitieve bepaling van de verschillende concepten.

Onderzoeksvraag: *In hoeverre heeft co-creatie bij de beleidsvorming gedurende de transitie en transformatie rondom de Wmo, bij Nederlandse gemeenten in 2014, invloed gehad op het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij de sociaal wijkteams?*

Deelvragen theoretisch kader:

- Wat is co-creatie in de publieke sector? (paragraaf 4.1)
- Wat is interactieve beleidsvorming, wat zijn de mogelijke uitkomsten ervan, en zijn hoe wenselijk zijn deze uitkomsten? (paragraaf 4.2.1 + 4.2.2 + 4.2.3)
- Welke condities zorgen voor succesvolle interactieve beleidsvorming? (paragraaf 4.2.4)
- Wat is draagvlak? Welke soorten en functies draagvlak kan er onderscheiden worden? (paragraaf 4.3.1 + 4.3.2)
- Wat bevordert het draagvlak voor beleid bij professionals? (paragraaf 4.3.3)
- Hoe staan interactieve beleidsvorming en draagvlak in relatie tot elkaar? (paragraaf 4.3.4)

In de conclusie van dit hoofdstuk wordt alles kort samengevat en worden de bovenstaande deelvragen beantwoord. Uit het theoretisch kader volgt het conceptueel model waar vanuit de hypothesen worden opgesteld. Deze hypothesen zullen worden getoetst aan de empirie.

4.1 Co-creatie

Basaal genomen refereert co-creatie aan het creëren van iets door meer dan één persoon (Von Hippel, 1988). Een andere definitie van co-creatie is: de actieve betrokkenheid van eindgebruikers in verschillende stadia van het productieproces (Voorberg et. al 2015). In de publieke sector zijn de burgers de eindgebruikers. Alford (2009) stelt dat co-creatie de inbreng van belanghebbende partijen in de agendering, ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid omvat. Daarbij zijn de belanghebbende partijen niet alleen de burgers maar ook bedrijven, belangenorganisaties, experts en maatschappelijke organisaties.

Bovaird (2007) maakt onderscheid tussen een neoliberale en communitaristische co-creatie. In de neoliberale optiek staat de 'user' centraal, het gaat om co-creatie met het individu. Bij het communitarisme wordt er een focus gelegd op co-creatie met een gemeenschap of collectieve groep van burgers.

Bekkers et. al (2010) zien dat wanneer er co-creatie plaatsvindt, de overheid niet de centrale en belangrijkste actor is. Er is sprake van een gelijkwaardige samenwerking tussen de overheid en burgers. Anders dan bij participeren, waar de burgers mogen 'meedoen', is er bij co-creatie zeggenschap voor de burgers.

Co-creatie kan in verschillende stadia van de beleidscyclus voorkomen. Zo kan er co-creatie zijn bij de agendavorming, beleidsontwikkeling, dienstverlening en bij het toezicht en de handhaving.

Voorberg et. al (2015) stellen dat er een verschil is in de rol van de burgers bij een samenwerking met de overheid. Dit sluit aan op de verschillende bovengenoemde fasen namelijk: initiator, co-designer en co-implementer. De co-designer en initiator vallen onder co-creatie. De rol van co-implementer kan meer gezien worden als co-productie (Voorberg et. al, 2015).

Bekkers et. al. (2010) stelt dat co-creatie inhoudelijk voortbouwt op interactieve beleidsontwikkeling en coproductie van beleid. Co-creatie gaat dus over alle fasen van de beleidscyclus. In dit onderzoek is er gekozen voor het bredere begrip co-creatie, gezien het gaat om een ketensamenwerking. De input van partijen aan het begin van de beleidsontwikkeling wordt bekeken, maar ook de implementatie door

andere actoren wordt onder de loep genomen. De input bij de beleidsvorming zal bestudeerd worden aan de hand van het theoretisch raamwerk rondom interactieve beleidsvorming, zie volgend hoofdstuk 4.2.

4.2 Interactief beleid

‘Alleen degene die de problemen zelf beleeft, kan ze in hun werkelijke betekenis uitdrukken’ (Bouchet, 1973:22).

Het citaat van Bouchet (1973) geeft de noodzaak aan om beleid niet ‘van bovenaf’ vast te stellen. Hiermee houden drie belangrijke begrippen in de bestuurlijke traditie van Nederland samen: consultatie, consensus en compromis. De intentie van interactief beleid sluit aan op de ‘cultuur van het polderen’ (Tops et. al. 1999). Voorheen werd gedacht dat beleidsontwikkeling het vaststellen van doelstelling door het politiek primaat was, maar daar is verandering in gekomen (Bekkers en Meijer, 2010:59). Interactieve beleidsontwikkeling wordt gezien als een horizontale sturing om tot oplossingen voor maatschappelijke problemen te komen (Edelenbos en Klijn, 2006).

In dit hoofdstuk wordt allereerst kort een definitie gegeven voor interactief beleid. Daarna zullen de motieven met de beoogde effecten van interactief beleid aan bod komen. Tot slot zal er gekeken worden naar bepaalde condities die nodig zijn voor succesvolle interactieve beleidsvorming.

4.2.1 Definitie interactieve beleidsvorming

Pröpper & Steenbeek (2009) stellen dat interactieve beleidsvorming is: *“een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”*.

Deze definitie van interactieve beleidsvorming geeft aan dat het een zeer breed concept is dat verschillende vormen en maten kan aannemen binnen de beleidsvorming.

Van Woerkom (2000) ziet dat interactieve beleidsvorming een proces is waarin door de overheid de ontwikkeling van (nieuw) beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers.

In tegenstelling tot van Woerkom zijn Edelenbos et. al (2000) van mening dat interactieve beleidsvorming niet alleen tussen overheid en burger plaatsvindt. Het betreft een onderlinge interactie tussen experts, bestuurders, financiers en vertegenwoordigers van derde-belanghebbende. Middels deze interactie worden er gezamenlijk oplossingen gevonden voor problemen die spelen (Edelenbos, 2000:39).

Driessen et. al. (2001) spreken van interactief beleid wanneer er verschillende partijen een actieve rol spelen en tot een besluit komen. Het interactief beleidsvormingsproces bestaat uit zes fasen: *exploration, initiative, common perception, joint problem-solving, decision-making, and implementation* (Driessen et. al. 2001). Van Tatenhove et. al. (2010) gaat uit van drie stadia in plaats van zes. Allereerst het vormgeven van het project, daarop volgt de onderhandelingen binnen het project. De derde fase is de wijze waarop de uitkomsten van de onderhandelingen in fase twee worden vertaald naar het formele besluit.

Interactieve beleidsvorming kan op twee niveaus plaatsvinden: het strategisch niveau en het operationeel niveau. Strategisch gezien kan interactieve beleidsvorming een stip op de horizon bieden en een lange termijn visie aanreiken. Op operationeel niveau is interactieve beleidsvorming projectmatig, doelgericht en ondersteunt korte termijn realisaties (Edelenbos et. al. 2009).

In dit onderzoek zal de bovenstaande definitie van Pröpper en Steenbeek worden aangehouden. Er is voor deze definitie gekozen gezien deze het meest omvattend is. Het gaat niet alleen om burgers maar ook andere partijen, daarbij wordt de nadruk gelegd op het vroegtijdig betrekken van partijen in de beleidsvorming. De interactie tussen Wmo-raad en gemeente zal onder de loep genomen worden gedurende de beleidsvorming.

Definitie interactieve beleidsvorming in dit onderzoek: *‘een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen’*
Pröpper & Steenbeek (2009)

4.2.2 Motieven voor en beoogde effecten van interactieve beleidsvorming

Eén van de belangrijkste redenen voor interactieve beleidsvorming is de inhoudelijke verrijking van het beleid (Pröpper en Steenbeek, 2009, Edelenbos et. al., 2000, Edelenbos en Klijn, 2006, Bekkers en Meijer, 2010, Hendriks en Tops 2001, Van Woerkum 2000, Driessen 2001). Hiermee wordt bedoeld dat de inhoud verbeterd wordt, gezien er vanuit verschillende hoeken nagedacht wordt over de doelen, middelen en tijdskeuzen. Door middel van interactieve beleidsvorming kan er gebruik gemaakt worden van verschillende bronnen van kennis, deskundigheid en creativiteit. Over het algemeen beschikken overheden over onvoldoende kennis, interactieve beleidsvorming geeft toegang tot expertise en informatie. De problemen zijn vaak dynamisch en ambigu, door interactieve beleidsvorming zal een probleem beter gedefinieerd worden gezien er meer belangen en preferenties ter sprake komen. Doordat de belangen tegenover elkaar wordt gezet en in verband wordt gebracht met elkaar, leidt dit tot betere probleemanalyses. Edelenbos en Klijn 2006: *‘Greater input of variety of parties generates a variety of ideas and potentially enriches process substance’*. De diversiteit aan ideeën zal het probleemoplossend vermogen naar een hoger niveau tillen en dat zorgt voor meer uitgebalanceerde totaaloplossingen. Het beleid is beter doorgelicht, doordacht en beargumenteerd.

Een bijkomend voordeel is dat door de samenwerking met andere partijen bepaalde maatregelen eerder doorgevoerd kunnen worden. Dit zorgt voor het versnellen van het beleidsproces (Edelenbos, 2000, Pröpper en Steenbeek, 2009).

Een ander argument voor interactieve beleidsvorming is dat de kloof tussen burger en overheid gedicht wordt (Hajer et. al. 2001, Edelenbos 2006, Hendriks en Tops 2001). Van Woerkum (2000) stelt dat de burgers veeleisender zijn geworden, daarbij is het lastig voor bestuurder en ambtenaren om te bepalen wat de samenleving wil. Door interactieve beleidvorming zal beleid beter afgestemd zijn op wat er speelt in de samenleving. Daarbij geeft dit burgers ook meer inzicht in de problemen en oplossingen, wat leidt tot beter begrip voor beslissingen en handelingen van overheden (Pröpper en Steenbeek, 2009:161, van Woerkum, 2000). Kortom het wederzijds begrip groeit. Hier kan aan toegevoegd worden dat het imago van overheidsinstanties versterkt wordt door een positievere beeldvorming (Pröpper en Steenbeek 2009:161, van Woerkum, 2000).

Bij interactieve beleidsvorming wordt er direct besloten over concrete beleidsvoorstellen. Belangen en wensen hoeven niet door politieke partijen of programma’s vertaald te worden (Edelenbos, 2000). Deze vorm wordt gezien als een aanvulling op het representatieve parlementaire stelsel. Door vergrote responsiviteit van overheden groeit de legitimiteit (Bekkers en Meijer, 2010).

Het vergroten van de legitimiteit en het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger is bevorderlijk voor het draagvlak van het beleid onder burgers (Bekkers en Meijer, 2010). Er zal meer steun en minder weerstand ontstaan; het beleid wordt geaccepteerd. Hendriks en Tops (2001) zien dat interactieve beleidsvorming het draagvlak onder burger verbreedt. Draagvlak is groter naarmate er meer positieve opvattingen, houdingen en/of gedragingen ten opzichte van dat beleid bestaat en naarmate dat voor meer personen, groeperingen of organisaties geldt (Hoogerwerf et al. 1993). De bereidheid om aan de implementatie van het desbetreffende beleid mee te werken zal toenemen. Wanneer beleid niet gedragen wordt zal de uitvoering hiervan lastig worden, het beleid wordt tegengewerkt of omzeild (Edelenbos, 2000, Pröpper en Steenbeek, 2009).

Hier gaat het over draagvlak onder deelnemers in de interactieve beleidsvorming; in dit onderzoek zal

het draagvlak onder professionals gemeten worden. Hoofdstuk 4.3 zal uitgebreid hierop ingaan.

In de literatuur over interactieve beleidsvorming komen overwegend de motieven van overheden naar voren. De burgermotieven worden echter vrijwel nergens genoemd. Bekkers en Meijer (2010) maken een onderscheid tussen drie redenen waarom een burger besluit om zich te mengen in de interactieve beleidsvorming.

1. Publiek belang dienen, zich hard maken voor wat in de gehele samenleving geldt, denk aan het klimaat.
2. Groepsbelang dienen, zich inzetten voor een bepaalde groep, bijvoorbeeld gehandicapten of ondernemers.
3. Individueel belang dienen, een belang dat niet is te generaliseren. Dit kan bijvoorbeeld een herstructureringsplan zijn in een straat, waar iemand niet dezelfde standpunten als zijn/haar burens heeft.

4.2.3 Idealiter?

De beoogde doelen van interactief beleid kunnen niet altijd worden bereikt. Idealiter zorgt interactieve beleidsvorming voor inhoudelijke verrijking, wederzijds begrip, kleinere kloof tussen burger en overheid, meer legitimiteit en draagvlak. Echter, er zijn ook elementen van interactieve beleidsvorming die minder bevorderlijk zijn voor het proces en het uiteindelijke beleid. Zo wordt er ruimte geboden voor tegengeluid, waardoor de discussie aangewakkerd kan worden. Meer onderhandelingen en afwegingen leiden niet altijd tot kwalitatief beter beleid. Ook kan het zorgen voor vertraging in het beleidsproces. Uit onderzoek van Edelenbos et. al. 2006 is gebleken dat bestuurders vaak van mening zijn dat de besluitvorming langer duurt (Edelenbos et. al 2001 :3) Daarnaast kan de kloof tussen burger en overheid wellicht groter worden doordat er meer verwachtingen bij de burgers worden gecreëerd. Het is maar net de vraag of de legitimiteit omhoog gaat, gezien interactieve beleidsvorming regelmatig losgekoppeld is van de formele beleidsprocessen of politieke besluiten. Dit kan juist voor ontvlechting zorgen of interne versnippering. Daarbij zijn het vaak hetzelfde soort mensen die mee willen beslissen (hoger opgeleiden). Dit verkleint de democratische legitimiteit. Ook zullen groepen strategisch handelen om hun positie te verstevigen. Er moet voor gewaakt worden dat overheidsinstanties niet de controle op de eigen agenda verliezen (Van Woerkum, 2000).

De bovenste uitkomsten worden als onwenselijk ervaren. Hieronder volgen condities en randvoorwaarden die interactieve beleidsvorming tot een succes kunnen brengen.

4.2.4 Condities voor interactieve beleidsvorming

De vier belangrijkste condities voor succesvolle interactieve beleidsvorming zijn hieronder uitgewerkt.

1. Geschikte problematiek
2. Gelijkwaardigheid en afhankelijkheid
3. Transparantie
4. Debat en onderhandelingen

1) Geschikte problematiek

Wanneer er gekozen wordt voor interactieve beleidsvorming is het van belang om te kijken of het een geschikt onderwerp betreft. Wanneer er een urgent besluit genomen moet worden, is interactieve beleidsvorming niet de meest handige keuze. Hetzelfde geldt voor de belangstelling voor het onderwerp: wanneer burgers of andere actoren er niet om geven en er geen duidelijke belangen meespelen, is interactieve beleidsvorming zinloos. Er zal op voorhand gekeken moeten worden wie er bij het onderwerp betrokken zullen worden. Er zal moeten stil gestaan worden bij de meerwaarde van de participatie. Wanneer problemen bijvoorbeeld eenvoudig routinematig opgelost kunnen worden zijn ze niet geschikt voor interactieve beleidsvorming. Hetzelfde geldt voor burgers te betrekken bij te technische onderwerpen. De gronden waarop keuzes worden gebaseerd zijn niet alleen feitelijke kennis maar ook normen en waarden. Participanten moeten grip op het onderwerp kunnen krijgen (Pröpfer en Steenbeek, 2009). Sommige beleidsvlakken zijn te hard of niet afgrensbaar, waardoor er nooit een goed resultaat uit interactieve beleidsvorming zal komen (Edelenbos, 2001). Andere problemen zijn ethisch lastig of juist een kwestie van smaak: esthetisch (Van Woerkum, 2000).

Bij interactieve beleidsvorming zal de aandacht voornamelijk worden gevestigd op de sociale context-gebondenheid van beleidsprocessen. Van Woerkom (2000) ziet dat geschikte problematiek zich in het speelveld bevindt van flexibel

bestaand beleid. Er kan gesteld worden dat in Nederland op erg veel vlakken al wet- en regelgeving is. Wil het interactieve beleid nuttig zijn, dan moet er speling in de huidige wet- en regelgeving zitten.

2) *Gelijkwaardigheid en afhankelijkheid*

Tops, Depla, Manders (1996) stellen dat het uiteindelijke doel is het creëren van een gezamenlijke beleidspraktijk. Dit gebeurt op grond van de besef van wederzijdse afhankelijkheid, wat wil zeggen dat er een wisselwerking tussen de partijen in de interactieve beleidsvorming is: een *'trade-off'*. Driessen et. al (2001) voegen daaraan toe: *'The more ambitious and wideranging the aims, the more dependencies will be recognized, the more diverse they will be'*. De afhankelijkheden mogen niet bepalend zijn voor de mate van invloed die een actor op het proces heeft. Gelijkwaardigheid binnen een interactief beleidsvormingsproces is van belang. Actoren hebben elkaar nodig en alle inbreng van de actoren zijn van gelijke waarde. Formele posities en bevoegdheden zijn onbelangrijk, gezien er een gezamenlijk beleid gevormd wordt (Edelenbos, 2000). Pröpper en Steenbeek (2009) geven aan dat de overheid of het bestuur van de overheidsinstantie bereid moet zijn om zijn werkelijke autonomie af te staan voor deelname door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan het beleidsvormingsproces. Erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en gelijkheid is onmisbaar bij interactieve beleidsvorming.

3) *Transparantie & flexibiliteit*

Openheid gedurende de interactieve beleidsvorming is van belang. Pröpper & Steenbeek (2009) zien dat transparantie nodig is bij de actoren en overheden. Dit zorgt voor duidelijkheid in het proces. Daarbij is de mate van ontvankelijkheid van actoren van belang. Wanneer een actor een onveranderlijke houding of opvatting heeft, zal dit het interactieve beleidsvormingsproces tegenwerken. Van Woerkum (2000) maakt onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele transparantie. Er zal niet op voorhand naar een oplossing toegewerkt worden, de inhoud van de oplossing is variabel. Er zal ruimte moeten zijn om af te wijken van de status quo of ideeën van de initiatiefnemer. Ook het proces is niet op voorhand dichtgetimmerd door middel van standaardprocedures maar geeft ruimte voor onderhandelingen en consensusvorming (Driessen et. al. 2001, Van Woerkum, 2001). Beheersing van het proces is niet waar naar gestreefd wordt, het creëren van mogelijkheden met verschillende partijen is waar het om gaat (Simonis, 1987:99). Een voorwaarde voor transparante processen is een begrijpelijke wijze van communiceren. Dit betreft bijvoorbeeld toegang tot informatiebronnen en transparantie over het verloop van het proces. De actoren moeten accuraat worden ingelicht over wat er gebeurt en waar ze aan toe zijn.

4) *Debat en onderhandelingen*

Processen van overleg en onderhandelingen zijn noodzakelijk om uiteindelijk tot een uitkomst te komen waar iedere betrokkene mee kan instemmen (Edelenbos, 2001). Verschillende actoren moeten bereid zijn om naar elkaar te luisteren. Aan de ene kant moet er voor iedere actor ruimte zijn om zijn belangen te behartigen. Tegelijkertijd moet er voldoende bereidheid zijn om de belangen van anderen te accepteren. De ideale situatie is dat er consensus ontstaat, Driessen (2001): *'There must be a real chance of leaving the bargaining table with a result that is beneficial to all parties'*

4.3 Draagvlak

Draagvlak is een begrip dat vaak genoemd wordt, meestal in de politieke context. De meeste mensen hebben hier een beeld bij, bijvoorbeeld steun of support. Echter in de wetenschap is het begrip draagvlak vaak empirisch benaderd en zeer zelden helder geconceptualiseerd (Graaf, 2007:48). Dit hoofdstuk geeft nadere uitleg over de definitie van draagvlak en het onderscheid van verschillende vormen van draagvlak. Na deze algemene inleiding zal vervolgens het begrip draagvlak bestudeerd worden in relatie tot de uitvoerende professionals. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de opvattingen en mate van inspraak en invloed van professionals. De theorie over beleidsvervreemding sluit hier nauw op aan en zal de inhoud van dit hoofdstuk ondersteunen. Tot slot zal draagvlak in relatie tot interactieve beleidsvorming aan bod komen.

4.3.1 Definitie draagvlak

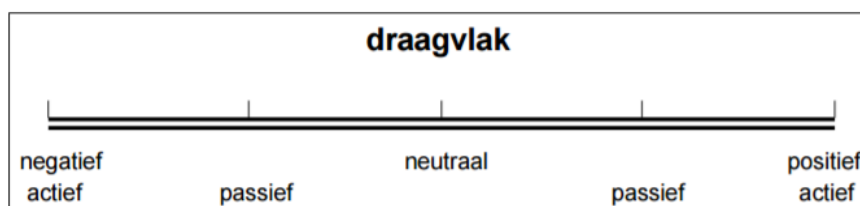
Ruelle en Bartels (1998:405) geven een algemene definitie van draagvlak: *'Draagvlak kan omschreven worden als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt'*. Het mag duidelijk zijn dat deze definitie van draagvlak uit verschillende elementen bestaat. De evaluatie is een belangrijk kenmerk, het gaat dus om wat een doelgroep van iets vindt dat al gevormd is of heeft plaats gevonden. Dit wordt gespiegeld aan de belangen van de doelgroep, in een politieke context waarna er steun of weerstand ontstaat. De percepties van de doelgroep over voor- en nadelen van beleid bepalen dus het draagvlak (Vis & Goldenbeld, 2001:28). Dat wat geëvalueerd wordt, wordt het object van draagvlak genoemd. Attitudes, betrokkenheid en actiegeneigdheid zijn elementen waaraan draagvlak bepaald kan worden. Attitude geeft de houding tegenover het object aan; deze kan positief of negatief zijn. Betrokkenheid is de mate waarin iemand gehecht is, actiegeneigdheid is de mate waarin iemand handelingen gaat ondernemen (Ruelle & Bartels, 1998:406). Bekkers, 1996) voegen daaraan toe dat er sprake is van een sterk draagvlak wanneer niet alleen het probleem wordt erkend, maar als betrokkenen tot daadwerkelijke actie geneigd zijn. Zij moeten bereid zijn om mee te werken aan de oplossingen (Bekkers, 1996).

In dit onderzoek zal de definitie van draagvlak Hoogerwerf et. al. (1993) aangehouden worden. Deze definitie is sterker dan de bovengenoemde gezien het niet zegt waarop de steun van beleid is gebaseerd. Het blijft in het midden wat de basis voor het draagvlak is.

Definitie van draagvlak in dit onderzoek: *'Draagvlak voor beleid is een positieve opvatting, houding en/of gedraging ten opzichte van dat beleid dat voor meer personen, groeperingen of organisaties geldt.'*
Hoogerwerf et. al. (1993)

4.3.2 Soorten en functies draagvlak

Naast een positieve definitie van draagvlak hebben we gezien dat Ruelle en Bartels in hun definitie *weerstand* noemen. Een andere insteek kan zijn dat wanneer er weerstand is, er helemaal geen draagvlak is. Ruelle en Bartels gaan ervan uit dat er dus ook negatief draagvlak bestaat. Bervaes & Koolstra (2001) gaan ook uit van positief en negatief draagvlak, daarbij maken zij ook onderscheid tussen actief of passief draagvlak. Dit omvat de mate van uiting van het draagvlak zoals figuur 4 aangeeft. Wanneer er sprake is van actief negatief draagvlak, kan er gedacht worden aan protesten of klachtenbrieven. Passief negatief geeft aan dat men een negatief oordeel heeft, maar dit niet zo zeer uitdraagt. Het zelfde geldt voor passief positief draagvlak, men is tevreden, maar komt hier niet zo voor uit. Tot slot positief actief draagvlak, waar men duidelijk laat weten dat men tevreden is over bepaald beleid of maatregelen.



Figuur 4: Bervaes & Koolstra (2001), draagvlak.

In de meeste gevallen wanneer er over draagvlak gesproken wordt, gaat het over draagvlak bij de burgers voor het gevormde overheidsbeleid. Dit wordt ook wel sociaal, maatschappelijk of publiek draagvlak genoemd (Boogers, 1998). Een andere vorm van draagvlak is institutioneel draagvlak: wanneer verschillende instituties of organisaties met het beleid instemmen en het accepteren (SCP,1999). Ook kan er sprake zijn van politiek draagvlak, waar het gaat om draagvlak bij bestuurders en politici, en de mate waarin zij voorstanders zijn van bijvoorbeeld beleid of maatregelen. Tot slot kan er sprake zijn van ambtelijk draagvlak. Wanneer ambtenaren waardering voor en medewerking tonen met de voorbereiding of uitvoering van een maatregel (Edelenbos et.al. 1998).

Goldenbeld (2002) maakt een ander onderscheid in draagvlak. Enerzijds maatschappelijk draagvlak en anderzijds bestuurlijk draagvlak. Maatschappelijk draagvlak sluit aan bij de eerstgenoemde definitie. Goldenbeld (2002) geeft hij aan dat bestuurlijk draagvlak steeds belangrijker wordt, doordat er steeds meer samengewerkt wordt met

andere partners binnen de overheid, burgers en het bedrijfsleven. Bestuurlijk draagvlak is nodig bij het maken van integraal beleid.

Boedeltje en De Graaf (2004) zien een verschil tussen inhoudelijk en procesdraagvlak. Inhoudelijk draagvlak, geeft zoals het woord al zegt, overeenstemming tussen beleid en belangen. De betrokkenen zijn het eens met de formulering van het beleid, door de overheid, in relatie tot hun wensen. Procesdraagvlak ontstaat gedurende het proces van beleidsvorming. Gedurende het proces krijgt men bijvoorbeeld meer idee van de belangen en waarden van anderen. Procesdraagvlak geeft aan dat de wijze waarop beleid gemaakt wordt gedragen wordt, dit wil niet direct zeggen dat men het eens is met de inhoud. Andersom kan het ook dat men het met de inhoud eens is, maar niet met de wijze waarop het beleid is gevormd. Uiteindelijk is het draagvlak afhankelijk van proces en inhoud (Boedeltje en de Graaf, 2004:6). Uit een onderzoek van Tops (1999) is echter gebleken dat het proces een voorwaarde is voor inhoudelijk succes. Wanneer het proces niet vloeiend verloopt, is het ook lastig om inhoudelijk resultaten te behalen. Dit geldt ook voor het draagvlak vergaren.

Bosch (2007:11) onderscheidt drie soorten draagvlak aan de hand van vijf kenmerken: probleem erkenning, acceptatie van beleid, blokkeren van implementatie, inzet hulpbronnen en de bereidheid om problemen op te lossen. Dit kan leiden tot geen draagvlak, matig draagvlak en sterk draagvlak, zie tabel 2 (Bosch, 2007).

Geen draagvlak	Matig draagvlak	Sterk draagvlak
Niet erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen	Erkennen probleem en wenselijkheid oplossen
Niet accepteren beleid en gevolgen ervan	Accepteren beleid en gevolgen ervan	Accepteren beleid en gevolgen ervan
Blokkeren implementatieproces	Niet blokkeren implementatieproces	Niet blokkeren implementatieproces
Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Geen inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project	Inzet eigen hulpbronnen ten behoeve van het project
Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Niet bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen	Bereid om probleem op de hen gevraagde wijze op te lossen

Tabel 2: Bosch 2007, draagvlak

Duineveld & Beune (2006), stellen dat draagvlak een middel is om tot uitvoering te komen. Net als wetten, regelgeving en richtlijnen zorgt draagvlak ervoor dat doelen bereikt worden.

Zij maken onderscheid tussen twee functies van draagvlak: 1) een strategisch middel voor beleidsimplementatie, 2) middel voor democratische ambitie.

Draagvlak als strategie in planningsarena

Om doelen te bereiken zijn partijen grotendeels afhankelijk van andere actoren. Wanneer er draagvlak voor is, dat wil in dit geval zeggen dat andere partijen het te realiseren doel steunen, zal dit gemakkelijker gaan. Draagvlak creëren is in deze context een strategie in de planningsarena: door middel van lobbyen, argumenteren, netwerken, coalities, bespelen van media, onderzoeken, wetten, regels en procedures, zullen de actoren waar men afhankelijk van is eerder meewerken aan een bepaald doel (Duineveld & Beune, 2006:9).

Draagvlak als middel voor democratische ambitie

Wanneer beleid geëvalueerd wordt, kan draagvlak het gevoerde beleid verantwoorden. Betrokkenen staan erachter, dat is een teken dat het gevoerde beleid 'goed' is. Wanneer er sprake is van weinig draagvlak kan dit een knelpunt worden. Overheidsorganisaties dienen de belangen van 'het volk', wanneer zij draagvlak voor hun beleid en acties hebben. Dit geeft aan dat zij op een democratische wijze handelen, zo kan er

gelegitimeerd worden dat het belastinggeld rechtvaardig is besteed (Duineveld & Beune, 2006:12).

In de bovengenoemde definitie van Ruelle en Bartels (1998) speelt het begrip steun een belangrijke rol. De Graaf (2007) stelt dat draagvlak sterk verwant is met steun en nog twee andere begrippen: legitimiteit en acceptatie van beleid. Belanghebbenden steunen beleid wanneer zij overeenstemming zien tussen de inhoud van het geformuleerde beleid en hun wensen. Legitimiteit is voor een autoriteit nodig om draagvlak te creëren en doelen te kunnen bereiken. Tot slot ziet De Graaf in de acceptatie van beleid een houding van een individu. Deze houding hoeft niet direct in gedrag tot uiting te komen (De Graaf, 2007:38-40).

4.3.3 Draagvlak bij professionals

Uit de bovenstaande theorie kan geconcludeerd worden dat het draagvlak onder professionals toeneemt wanneer er meer aansluiting is tussen het beleid en de opvattingen van de professionals. Dit staat nauw in verband met het toenemende draagvlak wanneer professionals inspraak hebben in het proces of inhoud en meer betrokken zijn bij het beleid.

4.3.3.1 Aansluiting tussen beleid en opvatting professionals

Zoals hierboven genoemd, ontstaat er een groter positief draagvlak voor beleid wanneer het inhoudelijk aansluit op de wensen van de belanghebbenden. Aan de hand van de drie draagvlak elementen van De Graaf (2007) zal dit nader uitgewerkt worden. In dit onderzoek zal er gekeken worden naar de overeenstemming tussen de opvattingen van professionals in sociaal wijkteams en het Wmo-beleid. Het ontbreken van deze overeenstemming kan leiden tot *meaninglessness* bij professionals, wat nadelig is voor de steun en daarmee het draagvlak. Paragraaf 4.3.3.3 gaat uitgebreid in op de beleidsvervreemdingstheorie, ook in relatie tot draagvlak.

Steun

De Graaf (2007) stelt dat steun onderdeel is van draagvlak. Steun heeft een positieve connotatie en wordt geuit door positief gedrag. Hierbij kan gedacht worden aan steunbrieven of complimenten naar ambtenaren. Belanghebbende steunen beleid wanneer zij overeenstemming zien tussen de inhoud van het geformuleerde beleid en hun wensen. De afwezigheid van verzet tegen het geformuleerde beleid wil niet direct aangeven dat er steun is; de houding van belanghebbenden is niet altijd zichtbaar. Men kan beleid steunen zonder uitingen van steun (de Graaf, 2007:46). Steun is een zeer Nederlands begrip, in de internationale literatuur gaat het over *support*. Figlio (2009) concludeert uit zijn onderzoek dat *stakeholder support* bij publieke instellingen leidt tot betere resultaten. Hier gaat het met name om *support* betreffende middelen of tijd. Deze vorm van *support* zal niet bestudeerd worden in dit onderzoek. Easton (1965) ziet verschillende groepen waar *support* op toe gericht kan worden. Hij onderscheidt *support* voor gezagsdragers, *support* voor de heersende elite en *support* voor het algehele regime. De Graaf (2007) ziet dat het niet direct om *support* voor politieke gezagsdragers gaat, maar legt de link logischerwijs. Beleid komt voort uit uitingen in het gedrag en de keuzen die politieke gezagsdragers maken.

Vertrouwen

Het pad dat Easton inslaat als het gaat om *support* is nauw verbonden met het begrip vertrouwen. Om achter beleid te staan en het te steunen is vertrouwen essentieel. Met vertrouwen wordt er een bepaalde verwachting gewekt. Good (1988:33) ziet dat vertrouwen gebaseerd is op een individuele inschatting over het handelen van een ander in een toekomstige situatie. Misztal (1996): *'Trust is essential for relationships, important for the cooperation and fundamental for the implementation of policy.'* In de context van dit onderzoek gaat het om sociaal wijkteam professionals die vertrouwen hebben in de beleidsmakers en het gevormde beleid, wat geuit wordt in steun.

Legitimiteit

Legitimiteit wordt vaak in relatie burger-overheid gezien. Zo stelt Van Den Bosch (2011:14): *'Legitimiteit heeft vaak betrekking op de waargenomen rechtvaardigheid van de beslissing die een overheidsinstantie over een burger heeft genomen'*. Schmitter (2001) geeft de volgende definitie van legitimiteit: *'Shared expectation among actors in an arrangement of asymmetric power'*. Legitimiteit is voor een autoriteit nodig om doelen te kunnen bereiken. Legitimiteit brengt vervolgens verplichtingen, verantwoordelijkheden en verwachtingen met zich mee. Scholtens (1975) voegt daaraan toe dat gezagsdragers volgens de waarden en normen van de belanghebbenden handelen.

Net als bij steun gaat legitimiteit om houding en gedrag ten aanzien van een object. Wanneer beleid op een legitieme wijze is vormgegeven, wil dat zeggen dat er op een rechtvaardige wijze is ontstaan. Bekkers en Edwards stellen twee voorwaarden aan een legitiem besluit. Ten eerste moet het besluit legaal zijn: in overeenstemming met de wet en vastgelegd volgens de vaste procedures en normen. Ten tweede is een besluit legitiem als het in de maatschappij als goed besluit wordt gezien (Bekkers & Edwards, 2007). De perceptie van legitimiteit bij professionals sluit aan bij de opvattingen van hen. Dit is bevorderlijk voor het draagvlak van beleid.

Acceptatie van beleid

Potman beschrijft acceptatie van beleid als *'De houding van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden belangen of posities'* (Portman, 1989:26). Van Meegeren ziet dat voor acceptatie van beleid een bewust oordeel of beredeneerde opinie nodig is. Van Woerkum (2000) stelt dat gedrag een onderdeel van acceptatie van beleid is. De Graaf is het daarmee oneens: wanneer men beleid naleeft, wil dit niet direct zeggen dat men het beleid accepteert. Het gaat niet louter om gedrag maar ook de houding en het oordeel die men aanneemt tegenover beleid. Schade and Schlag (2003) gebruiken de term *'acceptability'*: *'The term acceptability describes the prospective judgment of measures to be introduced in the future.'*

Acceptatie van beleid kan zich richten op vier objecten (van Meegeren, 1997).

- het concept van overheidsbeleid als oplossing van een probleem in de samenleving
- de opzet en de structuur van het beleid
- de beleidsinstrumenten
- het handelen van de overheid bij de in- en uitvoering van het beleid

Goldenberg (2002:5) ziet dat de mate van beleidsacceptatie verschilt tussen de individuen. Dit kan bijvoorbeeld verklaard worden door de persoonlijke ervaringen, sociale druk, eigen waarden en normen, en de voorgeschiedenis van het beleid.

4.3.3.2 Draagvlak in relatie tot invloed en inspraak professionals

Betrokkenheid

De mate van betrokkenheid van professionals bij de beleidsvorming heeft invloed op het draagvlak voor het beleid (Goldenbeld, 2002, Lines, 2004, Tummers, 2012). Wanneer professionals betrokken worden, is het voor hen meer duidelijk waartoe het beleid dient. Op deze wijze zal het eenvoudiger zijn om nieuw beleid of veranderingen door te voeren. Daarbij zorgt betrokkenheid bij de beleidsvorming voor een verbinding van uitvoering en het beleid dat is vastgelegd (Lines, 2004).

4.3.3.3 Beleidsvervreemding - *meaninglessness* en *powerlessness*

Beleidsvervreemding vindt plaats bij uitvoerenden van beleid. Er is bij professionals sprake van een cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid (Tummers et.al., 2009). Beleidsvervreemding kan gezien worden als een negatieve invloed op draagvlak voor beleid bij professionals. Professionals missen de relevantie van het beleid of hebben het gevoel ze er geen invloed op kunnen uitoefenen. Tummers (2012) stelt dat beleidsvervreemding bij professionals bestaat door het ervaren van *'meaninglessness'* en *'powerlessness'*.

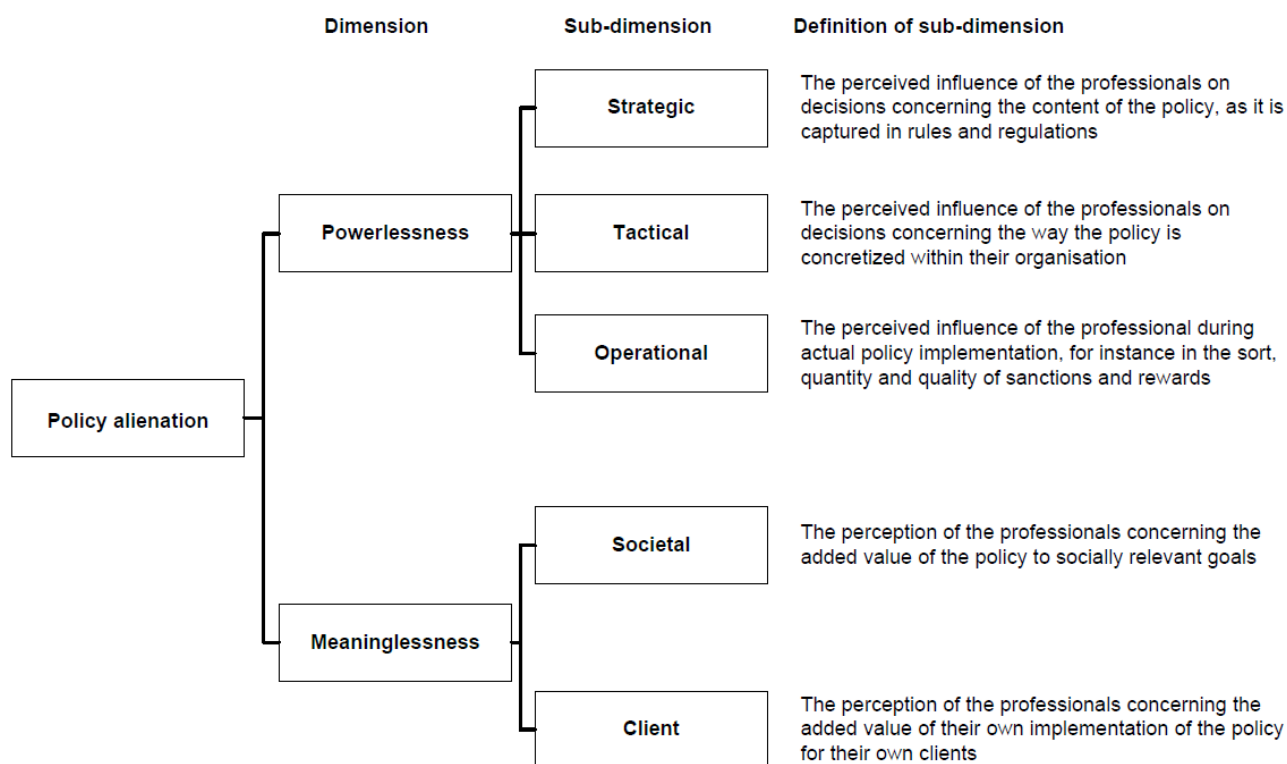
Meaninglessness

Betekenisloosheid ofwel zinloosheid treedt op wanneer professionals geen aansluiting zien tussen het gevoerde beleid en hetgeen dat zij moeten uitvoeren. De professionals kunnen zich niet identificeren met de gestelde beleidsdoelen (Tummers, 2012). Dit kan gesplitst worden in twee soorten beleidsvervreemding, *cliënt* en *societal*. Professionals kunnen *societal meaninglessness* ervaren wanneer zij niet de maatschappelijke relevantie van het beleid inzien. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde output indicatoren die door professionals afgevinkt moeten worden maar in hun perceptie niet bijdragen aan de resultaten in de samenleving (Tummers et. al., 2009:107). *Client meaninglessness* geeft de zinloosheid aan ten opzichte van de toegevoegde waarde voor de cliënten bij het uitvoeren van het

beleid. Hier gaat het met name om de individuele cases. Professionals vragen zich af of ze cliënten wel daadwerkelijk helpen bij bepaalde handelingen van het beleid (Tummers, 2012). *Meaninglessness* kan gezien worden als onderdeel van de mate van steun bij het concept draagvlak. In dit onderzoek is *meaninglessness* is een waarde van steun, dat samen met acceptatie en legitimiteit de mate van draagvlak bepalen.

Powerlessness

Het ontbreken van de betrokkenheid wordt in de beleidsvervreemdingstheorie machteloosheid genoemd. Machteloosheid wil zeggen dat professionals de perceptie hebben dat zij geen invloed of inspraak op het beleid hebben of hebben gehad. Dat leidt tot beleidsvervreemding. Tummers (2012:19) maakt een onderscheid tussen drie soorten machteloosheid: strategisch, tactisch en operationeel. Strategische machteloosheid kan worden omschreven als de mate van de perceptie van te weinig inspraak bij inhoudelijke beslissingen bij de beleidsvorming, zoals wetgeving en beleidsregels. Hierdoor ontstaat afstand tussen de professional en het beleid. Tactische machteloosheid gaat om de perceptie van te weinig inspraak van de professional bij de wijze waarop het beleid wordt geïmplementeerd. Operationele machteloosheid betekent in dit geval dat een professional zich niet in staat voelt om eigen keuzes betreffende zijn activiteiten te maken (Tummers, 2012). Het tegenovergestelde van operationele machteloosheid kan omschreven worden als ‘de speelruimte’ van een professional. Operationele machteloosheid geeft aan dat er weinig autonomie voor een professional is. De professional stelt zich telkens de vraag, kan ik zelf invullingen geven aan het beleid in mijn activiteiten of moet ik rigide procedures volgen? Het gaat hier om de keuzevrijheid van een professional binnen zijn werkzaamheden. In tegenstelling tot de strategische en tactische machteloosheid staat operationele machteloosheid los van interactieve beleidsvorming. Interactieve beleidsvorming zorgt idealiter gezien voor vermindering van tactische en strategische machteloosheid. De operationele machteloosheid is een gevolg van de beslissingen die genomen zijn en de mate waarin een professional zijn eigen speelruimte heeft. Dit wordt niet direct beïnvloed door interactieve beleidsvorming.



Figuur 5: Tummers (2012:10), concept beleidsvervreemding schematisch weergegeven.

4.3.4 Draagvlak en interactieve beleidsvorming

In relatie tot interactief beleid hebben Boedeltje en De Graaf (2004:8) de volgende definitie van draagvlak: ‘Het positief of neutraal ontvangen van interactief beleid onder belanghebbenden, waarbij de ontvangst zowel betrekking heeft op de inhoud van het beleid als op het proces van interactief beleid’.

Pröpfer en Steenbeek (1998) hebben onderzoek gedaan naar interactief beleid en draagvlak. Zij kwamen tot de

conclusie dat wanneer er een verbetering in het proces werd geconstateerd dit positieve effecten op het draagvlak met zich meebrengt. Wanneer participanten van de interactieve beleidsvorming hun inbreng kunnen herkennen in het uiteindelijke beleid, zal dit een groter draagvlak opleveren.

Edelenbos (2000) ziet het belang in van duidelijke communicatie en terugkoppeling van het beleid naar de participanten toe. De verwachtingen worden op deze wijze gemanaged waardoor de participanten een meer realistisch beeld krijgen. Dit is bevorderlijk voor het draagvlak.

Boedeltje en de Graaf (2004) zijn tot de conclusie gekomen dat interactief beleid een instrument is om draagvlak te vergaren. Enerzijds kunnen experts deskundig advies geven en anderzijds worden de democratische waarden van het beleidsvormingsproces bevorderd.

De relatie tussen interactieve beleidsvorming is meermaals bestudeerd. Uit paragraaf 4.1 tot 4.3.2 komt naar voren dat interactieve beleidsvorming bevorderlijk is voor het draagvlak bij degene die deelnemen aan het proces. Dit kan gezien worden als 'direct draagvlak'. Uit de theorie blijkt dat het vergroten van direct draagvlak bij professionals kan doormiddel van: inspraak bij de professionals en aansluiting van opvattingen van het beleid. Gezien er naar verwachting sprake zal zijn van vermindering van de machteloosheid en betekenisloosheid bij professionals zal het draagvlak toenemen. Het draagvlak staat direct in verband met het Wmo-beleid.

Maar zal het feit dat er interactieve beleidsvorming gevoerd wordt ook een positief effect hebben op het draagvlak onder professionals? Ook wanneer de interactieve beleidsvorming geen invloed heeft gehad op het Wmo-beleid? Of wanneer professionals niet meedoen in het interactieve beleidsvormingsproces? In dit onderzoek zal de focus liggen op een 'indirecte' wijze van het vergroten van draagvlak. De professionals nemen niet zelf deel uit van de interactieve beleidsvorming maar dat gebeurt door de Wmo-raad. Heeft de inspraak van de Wmo-raad een positief effect op het draagvlak onder professionals?

Naar verwachting zullen professionals positief tegenover interactieve beleidsvorming staan, gezien er bottom-up gewerkt wordt. Inhoudelijk zal het beleid beter zijn en beter aansluiten op de werkvloer. Dit zorgt voor meer vertrouwen en steun in het betreffende beleid.

Het kan echter ook zo zijn dat de inspraak van burgers de professionals tegenwerkt. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat burgers te weinig afweten van wat er speelt, dat het onderwerp inhoudelijk te ingewikkeld is. Of dat de idealen van de burgers niet haalbaar zijn in de bepaalde tijd of met de middelen die er zijn.

Een passend voorbeeld uit het fysieke domein hiervan is de herindelings van een straat in Nijmegen. Er was sprake van een hoge mate van co-creatie met inwoners van de staat, waar de professionals, in dit geval de bodemdeskundigen, niet blij mee waren. De plaats waar de inwoners de bomen wilden was onmogelijk. In zo'n geval kan interactie van burgers de uitvoering van beleid tegenwerken. Echter, dit is minder aannemelijk in het sociale domein, gezien het moraal vaak op één lijn zit; goede zorg voor iedereen.

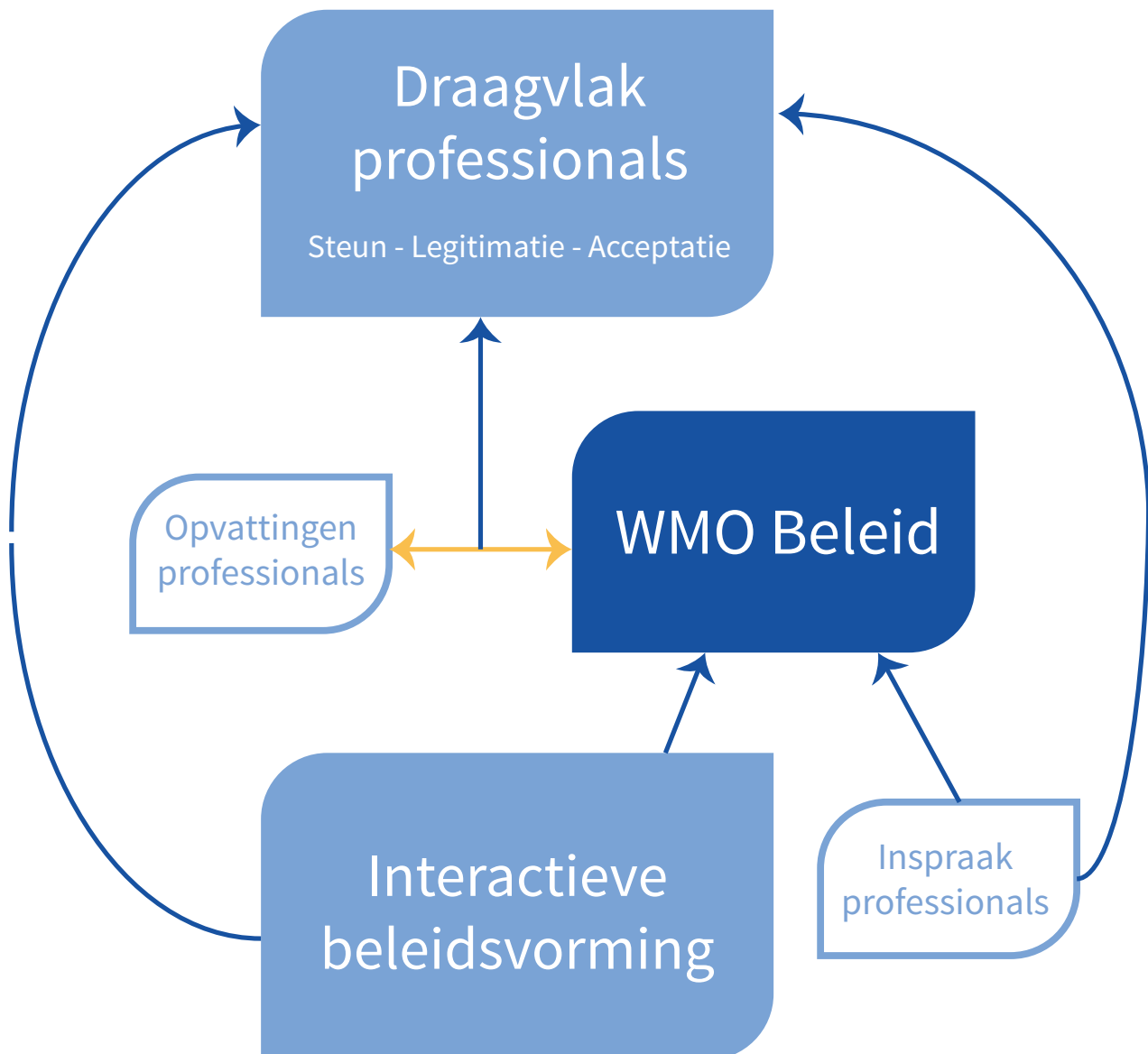
4.4 Conclusie theoretisch kader

Co-creatie in de publieke sector houdt in dat overheden samenwerken met belanghebbende partijen zoals burgers, bedrijven, experts en andere overheid instanties. Deze belanghebbende hebben invloed op de agendering, ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid. Deze ketensamenwerking borduurt voort op interactieve beleidsvorming, waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium belanghebbenden betreft bij de beleidsvorming. Dit leidt onder andere tot inhoudelijke verrijking, versnelling van het proces, meer legitimiteit en een kleinere kloof tussen burgers en overheid en vergroot draagvlak onder burgers. Deze beoogde doelen van interactief beleid kunnen echter niet altijd worden bereikt. Condities die interactieve beleidsvorming tot een succesvol proces kunnen maken zijn 1) geschikte problematiek, 2) gelijkwaardigheid en afhankelijkheid, 3) transparantie, 4) goed debat en onderhandelingen.

Draagvlak bestaat uit steun, legitimiteit en acceptatie. Het draagvlak voor beleid neemt toe onder professionals wanneer er meer aansluiting is tussen het beleid en de opvattingen van de professionals. Daarbij neemt het draagvlak toe wanneer professionals inspraak hebben in het proces of inhoud en meer betrokken zijn bij het beleid. Gezien dit onderzoek gaat over het draagvlak gedurende de implementatie van beleid kan het begrip beleidsvervreemding naast het draagvlak worden geplaatst. Beleidsvervreemding houdt in dat de professionals ontkoppelt zijn van het beleid gezien zij het nut er niet van inzien, of zelf te weinig invloed op het beleid kunnen uitoefenen. De *meaninglessness* is onderdeel van de mate van steun, *powerlessness* is onderdeel van de perceptie van de mate van inspraak van de professionals. Beide elementen hebben een negatieve invloed op het draagvlak.

Zoals paragrafen 4.3.1 en 4.3.2 benoemen zal het draagvlak toenemen bij de participanten van de interactieve beleidsvorming. Dit onderzoek zal inzichten geven over draagvlak bij professionals wanneer zij niet hebben deelgenomen aan de interactieve beleidsvorming of wanneer het gebleken is dat de interactieve beleidsvorming geen invloed heeft gehad op het beleid. Deze indirecte relaties zullen in het conceptueel model uitgewerkt worden.

5. Conceptueel model en hypothesen



5.1 Nadere toelichting conceptueel model

Afhankelijke variabele: draagvlak bij professionals

'Draagvlak voor beleid is een positieve opvatting, houding en/of gedraging ten opzichte van dat beleid dat voor meer personen, groeperingen of organisaties geldt' Hoogerwerf et. al. (1993).

Dit concept wordt bepaald aan de hand van de mate van steun, legitimititeit en acceptatie van beleid onder professionals.

Onafhankelijke variabele: interactieve beleidsvorming

'Een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking en samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' Präpper & Steenbeek (2009).

Het conceptueel model geeft aan dat het draagvlak van professionals afhankelijk is van drie factoren:

1. de aansluiting tussen opvattingen van de professional en het Wmo-beleid
2. betrokkenheid van professionals
3. interactieve beleidsvorming

De twee eerste elementen worden in dit onderzoek in relatie gebracht met de theorie over beleidsvervreemding. De eerst genoemde factor is gerelateerd aan het gevoel van *meaninglessness* bij een professional. De tweede factor is gerelateerd aan het gevoel van *powerlessness* bij een professional. De derde factor beïnvloedt het draagvlak buiten het Wmo-beleid om. Het gaat hier om de aanname dat doordat er interactieve beleidsvorming plaatsvindt, het draagvlak van de professional toeneemt. Dit staat naar verwachting in relatie tot het beeld over interactief beleid bij de professionals.

5.2 Hypothesen

H1: Naarmate er meer sprake is van interactieve beleidsvorming zal het beleid beter aansluiten op de opvattingen van de professionals en het draagvlak toenemen.

H2: Naarmate professionals zelf betrokken zijn bij het beleidsvormingsproces en veel discretionaire ruimte hebben, zal het beleid beter aansluiten op de opvattingen van professionals en het draagvlak toenemen.

H3: Het feit dat er sprake is van interactieve beleidsvorming zorgt voor een positief beeld over de totstandkoming van het Wmo-beleid bij de professionals. De steun voor het beleid neemt toe en daarmee het draagvlak ook.

6. Operationalisering

De interactieve beleidsvorming wordt meetbaar gemaakt aan de hand van de mate en vorm van inspraak gedurende de beleidsvorming rond de Wmo. Het concept draagvlak bij professionals zal meetbaar gemaakt worden aan de hand van de volgende indicatoren: 1) steun, 2) legitimiteit, 3) acceptatie.

6.1 Interactieve beleidsvorming

De mate en vorm van interactieve beleidsvorming zal gemeten worden uit het perspectief van de Wmo-raad en van een beleidsmedewerker van de gemeente (zie 6.1.1 tm 6.1.6). Het Wmo-raadslid zal inzichten geven over de feitelijke bijdrage, de perceptie van bijdrage gedurende de interactieve beleidsvorming en de tevredenheid over het proces. Daarnaast worden er algemene aspecten van de Wmo-raad meegenomen, die mogelijk invloed hebben op de interactieve beleidsvorming.

De beleidsmedewerker zal meer informatie verschaffen over de insteek van interactieve beleidsvorming en de structuur en het proces van de interactieve beleidsvorming. Hierbij wordt onder andere het aantal vergaderingen met de Wmo-raad, de regionale samenwerking en of het beleidsstuk ter inzage is gelegd, meegenomen (6.1.5). Daarnaast zal de perceptie van de beleidsmedewerker van de gemeente ook meer verduidelijking geven over het verloop van het proces, op subjectief vlak (6.16). Hierbij zullen de motieven van de gemeente ter sprake komen en de voorwaarden voor succesvolle interactieve beleidsvorming de revue passeren (4.2.4).

Wmo-raad

6.1.1 Wmo-raad algemeen

- Aantal leden + samenstelling Wmo-raad
- Formele taken/bevoegdheid Wmo-raad
- Interactie met het veld (vorm, hoeveelheid, wie?)

6.1.2 Feitelijke bijdrage beleidsvorming door de Wmo-raad

- Aantal gegeven advies met aanvraag vanuit de gemeente
- Aantal gegeven advies zonder aanvraag vanuit de gemeente
- Aantal agenda-voorstellen ingediend
- Aantal beleidsvoorstellen ingediend
- Aantal vergaderingen
- Aantal opgevolgde adviezen
- Overige bijdrage

6.1.3 Perceptie van de Wmo-raad van bijdrage beleidsvorming

- Mate van 'gehoord' worden tijdens vergaderingen
- Aantal opgevolgde adviezen

6.1.4 Tevredenheid van de Wmo-raad

- Tevredenheid over de informatievoorziening van de gemeente gedurende het proces
- Proces van beleidsvorming
- De uitkomst - inhoud
- Wederzijds begrip

6.1.5 Feitelijke beleidsvormingsproces

- Begeleidsstuk ter inzage gelegd
- Regionale samenwerkingen
- Aantal vergaderingen met de Wmo-raad
- Aantal adviezen van de Wmo-raad overgenomen
- Aantal beleidsmedewerkes die aan het beleidsstuk hebben gewerkt
- Georganiseerde bijeenkomsten voor inwoners
- Contacten met andere externe partijen of belanghebbenden dan de Wmo-raad

6.1.6 Perceptie beleidsvormingsproces beleidsmedewerkers

- Inhoudelijke verrijking door externe partijen
- Bijdrage van Wmo-raad
- Visie op interactief beleid
- Tevredenheid over het proces
- Geschikte problematiek

6.2 Draagvlak

Het conceptueel model stelt dat het draagvlak afhankelijk is van de mate van interactieve beleidsvorming. Draagvlak bestaat uit steun, legitimiteit en acceptatie. De steun zal gemeten worden aan de hand van de overeenstemming tussen beleid en opvattingen van professionals, de mate van vertrouwen in beleidsmakers en de mate van gevoel van meaninglessness. De legitimiteit heeft als indicatoren, rechtvaardigheid, overeenstemming waarde en normen en goede totstandkoming. De acceptatie van het beleid door professionals wordt bepaald aan de hand van de mate van aanvaarding van vier factoren (6.2.3).

Het beeld van professionals op de interactieve beleidsvorming, de machteloosheid en de betrokkenheid van de professionals hebben mogelijk invloed op het draagvlak (6.3-6.5). Deze variabelen worden apart meegenomen gezien deze geen onderdeel zijn van het theoretisch concept van draagvlak: steun, legitimiteit en acceptatie. De betrokkenheid en machteloosheid valt onder de variabele 'inspraak professionals' van het conceptueel model. Deze variabelen beïnvloeden het draagvlak maar zijn geen indicatoren voor draagvlak.

Professional in sociaal wijkteam

6.2.1 Steun

- Overeenstemming tussen beleid en opvatting professionals
 - Bijvoorbeeld knelpunten bij de volgende onderwerpen:
 - samenstelling van de sociaal wijkteams
 - sturing van de sociaal wijkteams
 - 'bureaucratische' procedures
- Mate van vertrouwen in de beleidsmakers en het Wmo-beleid
- Maatschappij heeft baat bij het gevoerde beleid (*Social meaninglessness*)
- Cliënten hebben baat bij het gevoerde beleid (*Cliental meaninglessness*)
 - Bijvoorbeeld:
 - maatwerk wordt op juiste manier geregeld

6.2.2 Legitimiteit

- Rechtvaardigheid Wmo-beleid ten aanzien van de burgers
- Komt overeen met normen en waarden
- Beleid goed tot stand gekomen

6.2.3 Acceptatie

- Het concept van overheidsbeleid als oplossing van een probleem in de samenleving
- De opzet en de structuur van het beleid
- De beleidsinstrumenten
- Het handelen van de overheid bij de in- en uitvoering van het beleid

6.3 Betrokkenheid

- Mate van inspraak bij de beleidsvorming

6.4 Machteloosheid

- *Strategische machteloosheid*: te weinig inspraak bij inhoudelijke beslissingen bij de beleidsvorming, zoals wetgeving en beleidsregels.
- *Tactische machteloosheid*: te weinig inspraak van de professional bij de wijze waarop het beleid wordt geïmplementeerd.
- *Operationele machteloosheid*: betekent in het geval dat een professional zich niet in staat voelt om eigen keuzes betreffende zijn activiteiten te maken.
- *Autonomie/speelruimte/bewegingsvrijheid* professional

6.5 Beeld professional van de interactieve beleidsvorming

7. Resultaten

De resultaten zullen gepresenteerd worden in drie subhoofdstukken. Dit is gebaseerd op de drie verschillende functies van de personen die per gemeente zijn geïnterviewd. Allereerst de resultaten verkregen uit de interviews met de Wmo-raadsleden, vervolgens de beleidsambtenaren van de gemeenten en tot slot de sociaal wijkteam medewerkers. De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van de operationalisering, deze zijn te vinden in bijlage 1 op pagina 55. Niet alle punten uit de operationalisering bleken relevant als indicator voor de variabelen. In dit hoofdstuk zijn de indicatoren herschikt. Aan de hand van een aantal voorbeelden en citaten zal de data extra toegelicht worden. De verwijzingen zijn tussen haakjes aangegeven op de eerste horizontale rij van de matrixen (ix). De geïnterviewde en zijn of haar functie zijn terug te vinden in de verwijzlijst op pagina 53.

7.1 Wmo-raad

	Zorgadviesraad Cranendonck (i10)	Platform maatschappelijke ondersteuning Kerkrade(i10)	Wmo-adviesgroep Gorinchem (i7)	Wmo-adviesraad Papendrecht (i19)	Wmo-raad Stichtse Vecht (i8)	Wmo-raad Velsen (i16)	Participatieraad Venray (i3)
Aantal leden	10	13	11	7	9	10	35, waarvan 19 leden zorg & welzijn
Belangenbehartigen	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Formele adviezen (2014)	+/- 15	0	8	6	18 gevraagd 2 ongevraagd	8 gevraagd 1 ongevraagd	+/- 10
Vergaderingen	Maandelijks, gedurende transitie vaker	Maandelijks, gedurende transitie vaker	Maandelijks, gedurende transitie vaker	Maandelijks, gedurende transitie vaker + maandelijks met wethouder	Maandelijks, + maandelijks met het college	Maandelijks, + maandelijks met het college	Maandelijks, + werkgroepen komen vaker samen
Co-creatie/ vooraf meedenken	+	++	++	+	++	+	++
Consensus	+/-	+	+/-	+	+/-	+/-	+
Wederzijds begrip	+	++	+	+	+	+	+
Tevredenheid	+/-	+	-	+	+/-	+/-	+
Informeel contact	++	++	+/-	+	+	+	+

Matrix 1: Data Wmo-raad

Sinds de totstandkoming van de Wmo in 2007 is participatie van inwoners omtrent het beleid wettelijk verplicht. Veel gemeenten hebben dit gedaan in de vorm van een Wmo-raad. Echter, doordat er bij de decentralisatie meer taken bij de gemeenten kwamen te liggen, en de Wmo-raad dus over meer dan alleen de Wmo advies gaf, hebben veel gemeenten de naam veranderd. Alle Wmo-raden die deelnamen aan dit onderzoek hielden zich ook bezig met de andere decentralisaties. Dit is een logisch verschijnsel gezien gemeenten naar integraliteit omtrent het sociaal beleid streven. Veel Wmo-raden werken met werkgroepen dan wel clusters om alle onderwerpen behapbaar te houden.

Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft in de Wmo-raad leden van verschillende belangengroepen. Dit wil zeggen dat zij in de Wmo-raad zitten namens een bepaalde groep of stichting. Hierbij kan gedacht

worden aan vertegenwoordigers van het gehandicapten platform, mantelzorg, ouderen, psychiatrie, hartstichting, sportstichting (Interview 3, 4, 7). Soms zijn er leden van de cliëntenraad van zorgaanbieders ook vertegenwoordigd in de Wmo-raad (Interview 3, 4). Niet alle Wmo-raden staan positief tegenover belangenbehartigers blijkt uit interview 8: *'Het gaat wringen als er belangenbehartigers in de Wmo-raad zijn. Het is lastig om een advies te schrijven dat bevorderlijk is voor het gehele beleid. Tenzij zij zich neutraal kunnen opstellen.'*

De werkwijze van de Wmo-raden zijn erg verschillend. Waar de ene Wmo-raad zeer formeel advies uitbrengt, brengt de andere Wmo-raad geen schriftelijk advies uit, maar adviseert louter mondeling bij vergaderingen. *'We adviseren niet schriftelijk, als bijvoorbeeld de gemeenteraad ons advies exact wil kennen, dan moeten zij tevreden zijn met een uittreksel uit de notulen'* (Interview 4). *'Wij geven altijd schriftelijk advies, die zijn ook te vinden op onze website'* (Interview 3). *'Soms is het advies schriftelijk, maar heel vaak gewoon mondeling, gedurende de vergaderingen'* (Interview 19).

Alle Wmo-raden vergaderen maandelijks. Sommige Wmo-raden daarbij ook maandelijks met het college, een wethouder of beleidsambtenaren. In de matrix staat dat niet bij elke Wmo-raad aangegeven. Dit wil niet zeggen dat zij niet met het college of de ambtenaren vergaderen, maar dat de insteek van vergaderen anders is. Deze Wmo-raden vergaderen op onderwerpen met de gemeente en hebben dus geen vaste periodieke vergadering.

De volgende 5 punten uit de matrix zijn gewaardeerd op de schaal van - - tot + +. Waarbij - - zeer laag is en + + zeer hoog is. De +/- geeft neutraal aan. Deze punten zijn aan de hand van de data uit de interviews gewaardeerd door de onderzoeker. Later is deze waardering voorgelegd en geaccordeerd door de respondenten.

1) Co-creatie wordt bepaald door de mate waarin Wmo-raad invloed heeft uitgeoefend gedurende de beleidsvorming. Een hoge co-creatie score wordt gebaseerd op het feit dat de Wmo-raad veel invloed heeft aan de voorkant. Dus wanneer het beleid nog daadwerkelijk gevormd moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan advisering over concept-beleidsstukken en het meeschrijven aan beleidsstukken.

Interview 3: *'We schrijven mee met de nota's, meestal in werkgroepen. Dan komt de ambtenaar of soms wethouder bij ons en bespreken we het. Dan wordt ie verder geschreven en zo groeit het. Ja daar zijn we kort bij betrokken.'*

Interview 4: *'We doen het anders dan andere raden in Nederland. Wij werken co-creatief in Kerkrade en zijn vanaf het begint tot eind betrokken bij het proces.'*

Interview 7: *'Voortkomend uit het voorzittersoverleg heeft de gemeente het plan opgevat om niet aan de achterkant, maar inderdaad aan de voorkant, de adviesraden mee te nemen in de totstandkoming van de basisteksten.'*

Interview 10: *'Ja dat was ook duidelijk de insteek: om vooraf mee te denken en niet achteraf.'*

Interview 16: *'Meeschrijven aan beleidsstukken dat doen we niet. We streven, en de beleidsambtenaren ook, naar meer samen opbouwen om tot iets te komen.'*

Echter, uit interview 7, 8, 10, 19 is gebleken dat advies of commentaar op concepten soms lastig wordt ervaren door beleidsambtenaren. Later werd er dan vaak wel ingezien dat dat nodig was om de stukken door de gemeenteraad te krijgen (interview 7, 8, 10, 19).

2) Consensus geeft de mate van overeenstemming aan gedurende het beleidsvormingsproces. Dit is bepaald door te vragen naar het aantal opgevolgde adviezen en verschillende zienswijzen dat tot knelpunten leidde gedurende het proces.

Het blijkt dat er niet altijd consensus te behalen valt. Uit verschillende interviews is naar voren gekomen dat Wmo-raden vaak op de detail zitten, terwijl de gemeenten zich meer vast moeten houden aan de rode draad (Interview 7, 9). Lang niet alle adviezen zijn opgevolgd. Wat positief om te horen is, is dat bij elke gemeente wel goed beargumenteerd en gemotiveerd wordt waarom het advies niet is opgenomen. Daaruit blijkt dat het proces transparant verlopen is (Interview, 3, 4, 7, 8, 10, 16, 19). Uit interview 4 blijkt dat de gemeente en Wmo-raad nooit lijnrecht tegenover elkaar hebben gestaan. *'Dit is natuurlijk een systeem waar mensen met elkaar door de deur moeten kunnen gaan, anders werkt het niet.'*

Het is natuurlijk ook geen doel op zich op tot consensus te komen. Soms is het niet mogelijk gezien de zienswijze dusdanig verschillend zijn. Interview 7 geeft aan dat inderdaad niet alle adviezen worden overgenomen. *'Dat is de tragedie van een adviesorgaan, het blijft en advies en je bent niet bepalend.'* Uit interview 19 blijkt tevredenheid over het opvolgen van de adviezen: *'Ik heb geen idee van percentage, maar denk dat er best heel veel dingen overgenomen zijn.'*

3) Het wederzijds begrip, ervaren door de Wmo-raadsleden, is bij elke gemeente aanwezig. Dit kan verklaard worden uit het feit dat uiteindelijk iedereen dezelfde morale- insteek heeft: goede zorg voor iedereen. Bij het zoeken naar de juiste wijze is begrip noodzakelijk. Interview 16: *'Wederzijdse goede wil was er zeker'* en ook *'er was sprake van serieuze en gelijkwaardige gesprekken'*. Uit interview 7 is daarentegen wel gebleken dat er in sommige vergaderingen minder wederzijds begrip was: *'Dan was iedereen uitgenodigd om z'n gedachten te presenteren. Maar in mijn ogen waren die bijeenkomsten zeer directief ingezet'*.

4) De tevredenheid gaat niet zo zeer over de uitkomst maar over het proces. Hierbij wordt gekeken naar de informatievoorziening, transparantie, werkwijze van de gemeente. De Wmo-raden zijn negatief over het feit dat er expertise van buitenaf wordt ingehuurd (Interview 7,8). Externen hebben een taak, en die moeten ze zo goed mogelijk volbrengen. Interview 8: *'Dan wordt er iemand binnengehaald voor een half jaar. Dan gaat de volgende beleidsmedewerker ermee aan de slag, maar dan wordt er niet teruggepaktd op de historie. Wat leidt tot weinig cohesie in de beleidsstukken'*. Ook bij de keuze van de gemeenten om samen te werken in de regio gaat de tevredenheid bij de Wmo-raadsleden omlaag (Interview 3, 7, 8, 16). Interview 16: *'De Ijmondiale samenwerking maakt het lastiger, soms lopen dingen niet parallel'*. Ontevredenheid in het proces is ook aan te wijzen op het gebied van tijd. De Wmo-raden hebben een termijn van 6 weken om advies uit te brengen. De gemeente hield zich niet altijd aan deze termijn (Interview 8, 16).

In de meeste gemeenten is gebleken dat voorstellen niet naar de gemeenteraad kunnen voordat ze bij de langs de Wmo-raad zijn geweest. Dit geeft aan dat de Wmo-raad ertoe doet, de gemeenteraad hecht veel waarde aan het advies van de Wmo-raad. Uit interview 8 is zelfs gebleken dat er een besluit teruggedraaid is omdat het niet langs de Wmo-raad was geweest, dit naar tevredenheid van de Wmo-raad. *'Dat besluit is toen teruggedraaid, dat heeft 300.000 gekost, nou goed we hebben dus zeker invloed'*.

5) Buiten de vergaderingen en formele adviezen is uit de interviews gebleken dat er bij veel gemeenten ook sprake is van informeel contact (3, 4, 7, 8, 10, 16, 19). Op deze wijze kan de Wmo-raad dus invloed uitoefenen en bijdrage leveren aan het beleidsproces. De meest extreme vorm daarvan is dat de wethouder de Wmo-raad voorziet (Interview 4). Hierbij moet wel het volgende vermeld worden: *'Wanneer de wethouder iets moet verkondigen waar die het niet mee eens is, dan doet onze vice-voorzitter dat. Andersom ook, wanneer wij het ergens niet mee eens zijn'*.

Uit andere interviews blijkt dat er 1 op 1 contact wordt gezocht met de Wmo-raadsleden en wethouder. *'Later, na de gemeenteraadsverkiezingen kregen wij een wethouder die meer zag in de informele samenwerking. Dat heeft als voordeel dat je makkelijk linkt en contacten legt. De onderwerpen waren heel makkelijk 1 op 1 met de wethouder zelf te bespreken'* (Interview 10). *'In die tijd- (dwz. transitie)- zat ook de wethouder bij de vergaderingen. Nu is het anders, als er onderwerpen zijn die belangrijk zijn voor de wethouder dan komt die bij de vergadering'* (Interview 19).

In de operationalisering wordt het aantal agenda-voorstellen en het aantal beleidsvoorstellen aangehaald. Uit de interviews is gebleken dat de agenda-/beleidsvoorstellen op niet zo'n formele wijze wordt georganiseerd. De uitgebrachte adviezen door de Wmo-raad omvatten deze punten, vandaar dat deze niet in de resultaten zijn opgenomen.

7.2 Beleidsmedewerker gemeente

	Zorgadviesraad Cranendonck (i10)	Platform maatschappelijke ondersteuning Kerkrade(i10)	Wmo-adviesgroep Gorinchem (i7)	Wmo-adviesraad Papendrecht (i19)	Wmo-raad Stichtse Vecht (i8)	Wmo-raad Velsen (i16)	Participatie- raad Venray (i3)
Regionale samenwerking	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Beleidsstuk ter inzage gelegd	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
Co-creatie	+	++	+	+	++	+	++
Houding tegenover interactieve beleidsvorming	++	++	++	++	+	++	++

Matrix 2: Data beleidsmedewerker gemeente

Uit de interviews met de beleidsmedewerkers van de gemeenten wordt duidelijk hoe de gemeenten de interactieve beleidsvorming hebben vormgegeven.

Twee gemeenten uit dit onderzoek hebben een vierjarig Wmo-beleidsplan geschreven dat alleen betrekking heeft op de desbetreffende gemeente (Interview 1, 12). De rest van de gemeenten heeft in samenwerking met de regio het Wmo-beleidsplan opgesteld (Interview 2, 5, 6, 9, 18). Zo kon de kennis en expertise gebundeld worden. In het beleidsplan zijn er naast het algemene deel, dat voor de regio geldt, ook lokale alinea's toegevoegd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit Interview 18: *'Dat is de regionale kapstok, daaronder heeft elke gemeente specifiek zijn activiteiten kunnen benoemen of opnemen'*. En ook uit interview 6: *'..en daar zat dan een lokale paragraaf in'*. Niet alle samenwerkingen verliepen soepel, zo blijkt uit interview 9 dat er op politiek en beleidsniveau toch wel duidelijke verschillen van zienswijze en aanpak waren tussen gemeenten. Interview 9: *'Uiteindelijk heeft die gemeente ook de stekker uit de samenwerking getrokken, dat was gelukkig wel nadat de transitie was geland'*.

De regionale samenwerking zorgt ook voor inspraak van de Wmo-raden dat ook, naast lokaal, regionaal moet worden geregeld (2, 5, 6, 9, 18). Dit werd gedaan door een werkgroep of klankbordgroep van de Wmo-raadsleden in de regio (Interview 2, 5, 9, 18) en uit interview 6 blijkt dat alle voorzitters van de Wmo-raden met regelmaat bij elkaar kwamen.

Twee gemeenten hebben het beleidsstuk ter inzage gelegd (Interview 2, 12). Dit wil zeggen dat inwoners op het gemeentehuis het Wmo-beleidsstuk konden bekijken. *'Dan zetten wij in de krant een advertentie: bij het gemeentehuis bij de balie ligt dat en dat beleidsstuk ter inzage tot die datum. Mocht u vragen hebben kunt u dit nummer bellen. Dat is nog een extraatje waarbij we de burger proberen te betrekken'* (Interview 12).

De volgende 2 punten uit de matrix zijn gewaardeerd op de schaal van - - tot + +. Waarbij - - zeer laag is, + + zeer hoog is, +/- geeft neutraal aan. Deze punten zijn aan de hand van de data uit de interviews gewaardeerd door de onderzoeker. Later is deze waardering voorgelegd en geaccordeerd door de respondenten.

De mate van co-creatie is bepaald aan de hand van de respons op het aantal vergaderingen met de Wmo-raad, georganiseerde bijeenkomsten voor inwoners, en het contact met andere platforms en cliëntenorganisaties. Interview 1: *'We werken in co-creatie en coproductie, Platform Maatschappelijke Ondersteuning is intensief betrokken bij het opstellen van beleidsdocumenten en accordering daarvan'*. Interview 9: *'Er is ook een keer met vrijwilligers en welzijnsorganisaties gesproken over alle thema's die aan de orde zijn. En er zijn informatiebijeenkomsten voor de inwoners gehouden'*. Interview 2: *'We hebben ook verschillende informatie bijeenkomsten gehouden, niet alleen met de Wmo klankbordgroep maar voor alle inwoners van de gemeente'*. Interview 6: *'We hebben niet echt bijeenkomsten voor burgers georganiseerd, de inspraak verliep via de Wmo-adviesgroep. Daarnaast hebben we contact gehad met het gehandicapten platform en het jongeren platform'*. Alle gemeenten geven aan dat zorgaanbieders ook meegenomen

zijn gedurende de beleidsvorming. Echter, zo'n overleg verloopt op een heel ander niveau, gezien zij de uitvoerende partijen zijn, en grotendeels een winstoogmerk hebben.

Iedere gemeente staat positief tegenover interactieve beleidsvorming. *'Past bij deze tijd'* (Interview 6), *'Bespottelijk als gemeenten dat niet doen'* (Interview 12), *'Wanneer je deelonderwerpen hebt is het uitermate geschikt om de ervaringen en ideeën van mensen mee te nemen'* (Interview 18).

Uit alle interviews komt naar voren dat de transitie voor iedere gemeente complex is geweest (Interview 1, 2, 5, 6, 9, 12, 18). Meerdere malen kwam naar voren dat de taken en overdracht van het Rijk niet duidelijk waren. Daarbij was er sprake van een grote tijdsdruk en tegelijkertijd grote bezuinigingen. Een grote opgave waar de gemeenten voor stonden. Uiteindelijk zijn de beleidsstukken van alle gemeenten zonder aanpassingen van de gemeenteraad goedgekeurd.

7.3 Draagvlak professionals

Gemeente	Samenstelling sociaal wijkteam
Cranendonck	Wmo -consultant, planwerker W&I, jeugdwerkers, GGZ-medewerkers, GGD, gedragswetenschapper, consultatiebureau-medewerker
Kerkrade	3 D consulent, Wmo- consulent, maatschappelijk werker, medewerker Meander Groep/Wijkverpleegkundige, wijkmanager van de gemeente, medewerker van HEEM-wonen (alleen op afroep), politie, jeugd, veiligheidshuis, medewerker Radar en medewerker Levanto. Het sociaal wijkteam van Kerkrade bestaat uit het kernteam en het leefbaarheidsteam
Gorinchem	Wijkverpleegkundige, consulent MEE, schuldhulpverlener, medewerker jeugd, maatschappelijk werker, zorgadviseur Wmo
Papendrecht	Wijkverpleegkundige, medewerker GGZ, Consulent MEE, medewerker, BWI (brede welzijnsinstelling)
Stichtse Vecht	Medewerker Zorg en Welzijn en Werk en Inkomen, Buurtzorg Jong, Kwadraad maatschappelijk werk
Velsen	Wijkverpleegkundige, maatschappelijk werker, medewerker welzijn, Consulent MEE (medewerker Wmo + schuldhulpverlener)
Venray	Regisseur, Wijkverpleegkundige, Wijkbeheerder wonen, Consulent MEE, Maatschappelijk werker, medewerker GGZ

Matrix 3: Samenstelling sociaal wijkteam per gemeente

De interviews met de sociaal wijkteam professionals geven inzicht over het draagvlak voor het Wmo-beleid onder de professionals.

Zoals de bovenstaande matrix aangeeft hebben niet alle sociaal wijkteams dezelfde samenstelling. In ieder sociaal wijkteam zit een wijkverpleegkundige en een maatschappelijk werker (Interview 11, 13, 14, 15, 17, 20, 21). Veel sociaal wijkteams hebben een consulent van stichting MEE (Interview 11, 14, 20, 21). Stichting MEE ondersteunt mensen met een beperking en zet zich in voor een inclusieve samenleving (MEE, z.d.)

De volgende punten uit de matrix zijn gewaardeerd op de schaal van - - tot + +. Waarbij - - zeer laag is, + + zeer hoog is, +/- geeft neutraal aan. Deze punten zijn aan de hand van de data uit de interviews gewaardeerd door de onderzoeker. Later is deze waardering voorgelegd en geaccordeerd door de respondenten.

	Cranendonck (i10)	Kerkrade (i10)	Gorinchem (i7)	Papendrecht (i19)	Stichtse Vecht (i8)	Velsen (i16)	Venray (i3)
Steun	+/-	+	+/-	+/-	+	+	+
• Overeenstemming beleid en eigen opvattingen	+/-	+	+/-	+/-	+	+	+
• Vertrouwen beleidsambtenaren	+/-	++	+/-	+	+	+	+
• Social Meaninglessness	--	--	?	-	--	-	--
• Cliental Meaninglessness	-	--	?	-	--	--	--
Legitimiteit	+	+	+	+	+	+	+
Acceptatie	+	+	+	+	+	+	+
Totaal draagvlak	+/-	++	+/-	+/-	+	+	+
Betrokkenheid	-	--	-	--	+	--	-
Strategische machteloosheid	-	-	-	-	--	-	-
Tactische machteloosheid	-	-	-	-	--	-	-
Operationele machteloosheid	--	--	--	--	--	--	--
Beeld interactieve beleidsvorming	+	+/-	+/-	-	++	++	++
Contact Wmo-raad	--	-	--	--	-	-	--

Matrix 4: Data sociaal wijkteam professionals

De steun is gemeten aan de hand van de overeenstemming tussen opvattingen en beleid, dit is bepaald door de professionals te vragen naar verbeterpunten en knelpunten van het Wmo-beleid. Het vertrouwen in de beleidsmedewerkers draagt ook bij aan de mate van steun. Dit is bepaald door aan de professionals te vragen of zij vertrouwen hebben in de beleidsmedewerkers en of de beleidsmedewerkers inzien wat er op de werkvloer gebeurt. Tot slot draagt de 'meaninglessness' negatief bij aan de steun. De 'meaninglessness' is bepaald door concreet te vragen of het beleid aansluit bij de zorgvragen in de wijk en of het beleid aansluit bij de individuele cliënten.

Uit de interviews is gebleken dat het Wmo-beleid erg breed is om te stellen dat het helemaal aansluit bij de opvattingen van de professionals. Over het algemeen steunen de professionals het Wmo-beleid. De ene professional is iets kritischer dan de ander, maar er zijn weinig inzichten gegeven over hoe het anders zou moeten. Dit komt doordat er veel speelruimte binnen de Wmo is om naar oplossingen te zoeken voor cliënten. Dat is onder andere uit interview 17 gebleken: *'Binnen de wet zijn er behoorlijk wat mogelijkheden. Als je goed maar beargumenteert waarom iets nodig is, en duidelijk laat zien dat je alle afwegingen gemaakt hebt.'*

Veel professionals hebben vertrouwen in de beleidsambtenaren, de inzet wordt zeer gewaardeerd. Meerdere professionals geven aan dat beleidsmedewerkers zeer eenvoudig te benaderen zijn (Interview 15, 17, 20, 21). Soms ontbreekt de aansluiting naar de praktijk, dit blijkt uit interview 13: *'dan wordt er iets gepresenteerd als iets heel nieuws, maar dat doen we dan vaak al wel.'*

Er is weinig sprake van *meaninglessness* onder de professionals. Het beleid sluit aan op de maatschappij en de

individuele vragen (Interview 11, 13, 15, 17, 20, 21). Dit merken de professionals aan tevreden cliënten, zoals bijvoorbeeld uit interview 11 bleek: *'En ja dan kom je gewoon echt heel veel tevreden mensen tegen'*. Het wordt ook wel als lastig ervaren om daadwerkelijk alle cliënten goede hulp te bieden. Interview 13: *'Mensen zijn het niet altijd mee eens met wat wij aanbieden. Maar sommige aanvragen zijn ook niet reëel, het is van belang om verwachtingen te managen en oplossingen te vinden'*.

Uit interview 14 is geen *meaninglessness* te bepalen, dit blijkt uit het antwoord op de vraag of het beleid aansluit bij de wijk en wensen van de cliënten: *'Dat weet ik niet, ik ben niet voldoende op de hoogte van onderzoeken die al dan niet gedaan zijn'*.

De legitimiteit is bepaald aan de hand van de visie op de totstandkoming en de rechtvaardigheid van het Wmo-beleid. Geen enkele professional is daar negatief over. Uit de interviews is gebleken dat het punt acceptatie niet heel relevant is, iedere professional accepteert het beleid (Interview 11, 13, 14, 15, 17, 20, 21).

Met de betrokkenheid wordt de betrokkenheid van de professional gedurende de beleidsvorming van de Wmo bedoeld. De meeste professionals hebben geen inspraak gehad (Interview 11, 13, 14, 15, 20, 21). Uit interview 11, 13, 14 kwam naar voren dat de moederorganisatie waarvoor zij uitkomen in het sociaal wijkteam, met de gemeenten rondom de tafel gezeten heeft tijdens de beleidsvorming. Deze professionals hebben via hun manager enigszins punten kunnen doorspelen in de vorm van feedback vanaf de werkvloer. Interview 11: *'Ik probeerde daar soort van invloed op te hebben door bijvoorbeeld gewoon kritische vragen te stellen, of dingen terug te koppelen. In die zin heb je dus wel invloed maar niet dat specifiek dat je de beleidsnota's doorspits en dat je dan via beleidsmakers daar invloed op probeert te hebben'*. Eén professional heeft direct inspraak gehad gedurende de beleidsvorming. Als voormalig Wmo-consulent zat zij in een stuurgroep. Interview 17: *'Maar wij hadden wel echt inspraak daarin. Wat doen we er wel in, wat doen we er niet in. Willen we dit dichttimmeren? Wat laten we open? Wat is hier het voordeel van, wat is daar het voordeel van'*.

Uit geen enkel interview is naar voren gekomen dat een professional zich machteloos voelt (Interview 11, 13, 14, 15, 20, 21). De behoefte om zeer actief mee te denken over het beleid is niet aanwezig. Dit geeft aan dat er geen sprake is van tactische of strategische machteloosheid. Iedere professional ervaart vrijheid in zijn/haar werkwijze. Er is geen sprake van het naleven van strikte protocollen of regels. Interview 21: *'Ik heb het idee dat er volledig afgegaan wordt op de expertise die wij met z'n alle meebrengen in het team. En als ik voor mijzelf spreek heb ik vrijheid om dingen op mijn manier te doen'*. Interview 14: *'Vrijheid ervaren we wel. Het is niet dat we continue worden aangesproken op hoe we ons werk uitvoeren. Dat is een stuk vertrouwen, dat wat we werkelijk uitvoeren dat dat ook gewoon goed gaat'*.

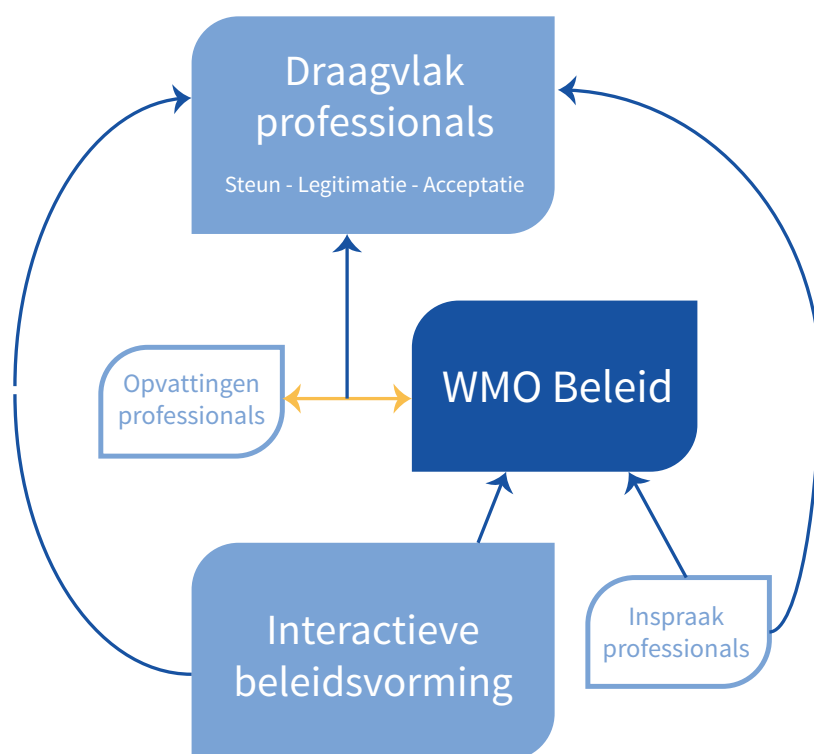
Het beeld dat professionals hebben over interactieve beleidsvorming is erg verschillend. De meesten zijn positief over interactieve beleidsvorming en hebben het idee dat dit goede dingen toevoegt (Interview 11, 13, 17, 21). Interview 21: *'Ik ben ervan overtuigd dat op het moment dat er nagedacht wordt vanuit de kern - dus waar de vragen vandaan komen, dus vanuit de burger, mantelzorg, de mensen in de wijk - dat er dan ook beleid gemaakt wordt wat passend is voor de burger'*.

Uit interview 14, 15, komt naar voren dat interactieve beleidsvorming enigszins lastig te regelen is. Op het moment dat er voldoende deelonderwerpen zijn, en inwoners niet alleen voor hun eigen belangen spreken, maar het hele plaatje voor zich houden, dan kan het nuttig zijn. Dit komt ook naar voren uit interview 20: *'Ik merk heel vaak dat er onmogelijke vragen worden gesteld. Of heel erg persoonlijk op mensen hun situatie gericht. Waardoor je geen reëel beeld krijgt van de dagelijkse praktijk'*.

De professionals hebben nauwelijks tot geen contact met de Wmo-raad. Helemaal geen contact wordt aangegeven met --. Indirect contact, dus bijvoorbeeld bij vergaderingen van de gemeente wordt aangegeven met -.

8. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de resultaten uit de empirie geanalyseerd worden. Het conceptueel model geeft de verwachte verbanden aan, zie pagina 26 en figuur 6 hieronder. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen antwoorden zal de invloed van interactieve beleidsvorming op het draagvlak van het Wmo-beleid bij professionals worden geanalyseerd. Daarnaast worden alle mogelijke andere relaties tussen de variabelen toegelicht. Deze analyse is opgedeeld in subhoofdstukken op basis van de verschillende hypothesen. Aan het eind van elk subhoofdstuk zal de betreffende hypothese aangenomen of verworpen worden.



Figuur 6: Conceptueel model

8.1 Hypothese 1

H1: Naarmate er meer sprake is van interactieve beleidsvorming zal het beleid beter aansluiten op de opvattingen van de professionals en het draagvlak toenemen.

Uit de resultaten blijkt dat interactieve beleidsvorming gedurende de transitie in 2014-2015 invloed heeft gehad op het Wmo-beleid van gemeenten. Dit blijkt uit het feit dat er adviezen van de Wmo-raden zijn opgevolgd, dat Wmo-raden meegeschreven hebben aan concepten en beleidsstukken en dat er een besluit is teruggedraaid. Er kan gesteld worden dat, in dit opzicht, de interactieve beleidsvorming een positieve invloed op het beleid is geweest. Gemeenten zijn van mening dat de input van de Wmo-raad een bijdrage aan het Wmo-beleid is, anders zouden zij bijvoorbeeld de adviezen niet hebben overgenomen.

Om de invloed van de interactieve beleidsvorming op de aansluiting van de opvattingen van professionals en het Wmo-beleid te bepalen wordt er gekeken naar de verschillen bij de interactieve beleidsvorming ten aanzien van de overeenstemming van opvattingen en het beleid, en het gevoel van *meaninglessness* bij professionals omtrent het beleid.

De regionale samenwerking tussen gemeenten zorgt ervoor dat de interactieve beleidsvorming ook deels regionaal geregeld wordt. Dit betekent dat er sprake is van lokale én regionale interactieve beleidsvorming, bijvoorbeeld in de vorm van een voorzittersoverleg of een bepaalde stuurgroep van

verschillende Wmo-raden. De mate van interactieve beleidsvorming is in zo'n geval groter dan bij gemeenten die de interactieve beleidsvorming niet regionaal hebben ingericht. Uit de resultaten is gebleken dat dit niet bevorderlijk is voor de overeenstemming tussen beleid en opvattingen van professionals. De gemeenten zonder regionale samenwerking scoren op overeenstemming beleid en opvattingen +, de gemeente met een regionale samenwerking scoren +/- of +. Op het draagvlak scoren gemeenten zonder regionale samenwerking + of ++ terwijl gemeenten met regionale samenwerking + of +/- scoren.

Dit resultaat is tegengesteld aan de hypothese, de mate van overeenstemming tussen de opvattingen van de professionals en het beleid neemt af naarmate er meer interactieve beleidsvorming plaatsvindt. Dit kan verklaard worden doordat professionals van gemeenten met een regionaal beleidsplan de indruk hebben dat het beleid ver bij hen vandaan staat. Wellicht zijn de beleidsdoelen minder toegespitst op de lokale situatie gezien dit beleid voor meerdere gemeenten geldt. Dit zorgt voor mindere mate van herkenning in het Wmo-beleid bij professionals, wat leidt tot minder overeenstemming tussen opvattingen van professionals en het Wmo-beleid, wat resulteert in een lager draagvlak bij de professionals.

Het feit dat het beleidsstuk ter inzage is gelegd, de visie van de gemeente op interactieve beleidsvorming en de mate van co-creatie van beleid hebben geen invloed op de mate van *meaninglessness* en de overeenstemming tussen beleid en de opvattingen van professionals. Daarbij valt er geen regelmaat in scores te ontdekken tussen eerste drie genoemde factoren van deze alinea en het draagvlak.

Wanneer de Wmo-raad maandelijks met het college of de wethouder vergadert, leidt dit tot een positieve mate van vertrouwen in de beleidsambtenaren bij de professionals (+), overeenstemming tussen beleid en opvatting van professionals (+) en een positief draagvlak (+) (m.u.v. Interview 20).

Dit kan verklaard worden doordat het college gedurende de beleidsvorming altijd rekening moet houden met een komend inspraakmoment. De Wmo-inspraak staat dus op vaste tijden terugkerend op de agenda. Hier kan een koppeling gemaakt worden naar de genoemde optimale condities voor interactieve beleidsvorming, hoofdstuk 4.2.3. Er wordt onder andere gesteld dat interactieve beleidsvorming tot meer succesvolle resultaten leidt als er sprake is van gelijkwaardigheid en afhankelijkheid van partijen. Wanneer er periodiek vergaderd wordt, weten beide partijen, Wmo-raad en gemeente, waarschijnlijk beter van elkaar waar ze mee bezig zijn. Deze transparante werkwijze, waar beide partijen meer afhankelijk van elkaar zijn in het beleidsvormingsproces, kan geleid hebben tot een soepeler beleidsvormingsproces en sterker beleid. Dit kan meespelen in de mate van aansluiting van het beleid bij de opvattingen van professionals en een mindere mate van *meaninglessness* bij professionals.

Daarbij speelt de nauwe interactie tussen college en beleidsambtenaren ook een rol. Dit betekent dat niet alleen vanuit een beleids-invalhoek naar het beleidsvormingsproces gekeken wordt, maar dat ook bestuurders zich er mee bezig houden. Dit geeft aan dat de inspraak ook door de bestuurders serieus genomen wordt. Dat heeft een positief effect op het draagvlak. Neem als voorbeeld de gemeente Kerkrade, waar de wethouder de Wmo-raad voorziet. Dit zorgt ervoor dat professionals het beeld krijgen dat het college en de beleidsambtenaren een open houding hebben, waardoor zij hen weten te bereiken en met hen in contact kunnen komen, waar nodig. Dit blijkt bevorderlijk zijn voor het vertrouwen in de beleidsambtenaren, waardoor de steun en daarmee het draagvlak bij de professionals toeneemt.

Na mate er meer adviezen zijn gegeven, neemt de mate van *meaninglessness* en de overeenstemming tussen beleid en eigen opvattingen van professionals niet toe of af. Ook het feit dat er belangenbehartigers in de Wmo-raad zitten, heeft daar geen invloed op. Er kan niet gesteld worden dat deze twee factoren bepalend zijn voor de mate van draagvlak bij professionals.

Er zijn geen algemeen geldende verbanden te vinden tussen de visie van de Wmo-raad op de interactieve beleidsvorming en het draagvlak. Dit wil zeggen dat co-creatie, consensus, wederzijds begrip, tevredenheid en informeel contact niet direct in verband kunnen worden gebracht met de opvattingen van de professionals en het draagvlak bij professionals.

Geen een van de professionals ervaart *social of cliental meaninglessness* bij de uitvoering van haar of zijn werk. Het blijkt dat de professionals die deelnamen aan dit onderzoek het Wmo-beleid passend en zinvol vinden in de huidige samenleving en bij de cliënten. Een lage score op *cliental meaninglessness* (-) gaat samen met een gematigde overeenstemming tussen beleid en eigen opvattingen (+/-). Dit leidt tot een gematigd draagvlak (+/-).

Gezien er nauwelijks variatie zit in de variabele *meaninglessness* is het lastig om de invloed daarvan op het draagvlak te bepalen. In dit onderzoek is de mate van *meaninglessness* vastgesteld aan de hand van de knelpunten of verbeterpunten die de professionals ondervinden bij de uitvoering van hun werk. Naar verwachting zullen er meer valide resultaten uitkomen wanneer de mate van *meaninglessness* op een betere wijze in kaart gebracht zal worden. Er zal concreet naar standpunten van professionals op verschillende onderwerpen van het Wmo-beleid gevraagd moeten worden. Het bepalen van de overeenstemming tussen opvattingen van professionals en het Wmo-beleid zal op deze wijze zorgvuldiger geduid worden. In dit onderzoek zou het bijvoorbeeld kunnen zijn dat de professionals niet voldoende op de hoogte zijn van het alle facetten van het beleid, waardoor er weinig knelpunten en verbeterpunten van het beleid naar voren komen. Een mogelijke verklaring voor de lage mate van *meaningslessness* is dat professionals dus geen last hebben van bepaalde onderdelen van het beleid bij de uitvoering van hun werk. Het feit dat de professionals zonder grote problemen hun werk kunnen uitvoeren wil niet direct zeggen dat er overeenstemming is tussen de opvattingen van de professional en het Wmo-beleid.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de hypothese 1 niet gestaafd kan worden.

H1: Naarmate er meer sprake is van interactieve beleidsvorming zal het beleid beter aansluiten op de opvattingen van de professionals en het draagvlak toenemen.

De mate van interactieve beleidsvorming bij de zeven gemeenten is verschillend. Er kan gesteld worden enkele elementen van de interactieve beleidsvorming in verband kunnen staan tot de aansluiting tussen de opvattingen van professionals en het Wmo-beleid. Zo leidt een regionale samenwerking tot minder aansluiting en een lager draagvlak. Daarbij zorgen vergaderingen op vaste momenten voor een groter draagvlak. Aan de hand van deze resultaten is er overall geen causaliteit aan te tonen tussen de mate en vorm van interactieve beleidsvorming en de aansluiting van de opvattingen van professionals. Daarbij leiden de verschillen in de interactieve beleidsvorming tussen gemeenten niet tot verschillen in *meaninglessness*. Alle professionals ervaren sowieso een lage mate van *meaninglessness*. Doordat er weinig verschillen in *meaninglessness* zijn, kan de relatie tussen de elementen van interactieve beleidsvorming en *meaninglessness* niet gelegd worden.

De resultaten van de gemeente Kerkrade duiden wel op de veronderstelde aanname van hypothese 1. Dit is de enige gemeente die zeer positief (++) scoort op het draagvlak bij de professional. Een mogelijke verklaring daarvoor zou kunnen liggen bij de invloed van de interactieve beleidsvorming op de overeenstemming tussen opvattingen en het Wmo-beleid. Ten eerste zou dit worden verklaard door het feit dat er geen formele adviezen worden gegeven. Alle adviezen worden mondeling gegeven, en kunnen, waar nodig, direct toegelicht worden. Ten tweede door het feit dat de wethouder bij elke vergadering van de Wmo-raad voorziet. Ten derde dat het wederzijds begrip gedurende de interactieve beleidsvorming zeer positief (++) ervaren wordt door de Wmo-raad. Deze drie punten kunnen leiden tot veel vertrouwen in de beleidsambtenaren (++) bij de professional, wat verklarend kan zijn voor een zeer positief draagvlak (++) . Een andere verklaring is dat hoge mate van co-creatie (++) leidt tot zeer lage mate van *social* en *cliental* *meaninglessness* (--), wat bevorderlijk is voor het draagvlak. Met de input van de Wmo-raad gedurende de beleidsvorming sluit het beleid beter aan op de opvattingen van de professional.

8.2 Hypothese 2

H2: Naarmate professionals zelf betrokken zijn bij het beleidsvormingsproces en veel discretionaire ruimte hebben, zal het beleid beter aansluiten op de opvattingen van professionals en het draagvlak toenemen.

De mate van overeenstemming tussen opvattingen van een professional en het beleid wordt niet direct beïnvloed door het feit dat de professional betrokken is geweest bij de beleidsvorming. Dit blijkt uit interview 17, waarbij de professional geen grotere mate van overeenstemming heeft ten opzichte van andere professionals die niet betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming. De mate van *meaninglessness* is zeer laag (- -) bij deze professional, maar dat kan niet louter verklaard worden door de betrokkenheid. Bij twee andere professionals (Interview 11, 15) is de mate van *meaninglessness* ook zeer laag, en zij zijn niet betrokken geweest bij het beleidsvormingsproces.

Er kan ook gekeken worden naar de directe relatie tussen inspraak van professionals en het draagvlak, zonder de overeenstemming tussen de opvattingen van de professionals en het beleid mee te nemen. Het gaat hier om de aanname dat betrokkenheid en discretionaire ruimte van een professional een positieve invloed hebben op het draagvlak. Uit interview 17 blijkt dat dit niet direct aanwezig is. Deze betrokken professional heeft geen grotere mate van draagvlak dan andere professionals die geen inspraak hebben gehad. Het blijkt dat een betrokken professional (+) een positief draagvlak heeft (+). Er kan gesteld worden dat de betrokkenheid niet de verklarende factor is, gezien ook professionals met een negatieve betrokkenheid (-) dezelfde score hebben op het draagvlak.

Naast de mate van betrokkenheid wordt de mate van discretionaire ruimte, in de vorm van machteloosheid van de professionals meegenomen in de analyse van hypothese 2. Hier kan op basis van deze resultaten geen uitspraak over gedaan worden. Naar verwachting heeft het gevoel van machteloosheid een negatieve invloed op het draagvlak, echter, geen van de professionals voelt zich machteloos. Doordat iedere professional op het schaalextreem scoort, is er geen variatie in deze variabele. Door het ontbreken van variatie kan er geen uitspraak gedaan worden over de invloed van machteloosheid op het draagvlak. Hieronder worden inhoudelijke verklaringen gegeven voor de lage mate van machteloosheid bij professionals.

De strategische machteloosheid duidt op te weinig invloed op de beleidsvorming, wat in dit onderzoek niet naar voren is gekomen. Een verklaring voor geen strategische machteloosheid kan berusten op het feit dat de professionals geen behoefte aan inspraak hebben bij de beleidsvorming. Professionals zijn experts op hun werkveld en voelen niet de noodzaak om zich met het beleid te bemoeien.

Ook is er geen sprake van tactische machteloosheid wat wil zeggen dat er te weinig invloed is van de professionals op de wijze waarop het beleid geïmplementeerd wordt. Een verklaring voor geen tactische machteloosheid kan zijn dat bijna elk wijkteam een Wmo-consultant heeft. Dit is een expert die goed zicht heeft op de regels en wetgeving. Degene kan andere professionals in het team aanwijzingen geven of aansturen als het gaat om bijvoorbeeld adviezen over Wmo-beschikkingen. Zo kan het wijkteam en de professional zelf goed inschatten op welke wijze het Wmo-beleid per case geïmplementeerd moet worden. De professionals ervaren deze uitvoeringsregels als zinnig. Wanneer dit niet het geval zou zijn, zal er wel sprake zijn van tactische machteloosheid.

Daarbij zijn de professionals van het sociaal wijkteam vertegenwoordigers van zorgorganisaties. Wellicht zijn de professionals die in het sociaal wijkteam plaatsnemen de excellerende professionals van de zorgorganisaties. Zij hebben goed in de gaten wat er moet gebeuren in het sociaal domein, en weten de weg binnen het Wmo-beleid. Door een goede overview zien zij veel mogelijkheden voor de implementatie van het Wmo-beleid. Zo sluit dit aan op hun eigen opvattingen en op de wensen van de cliënten en samenleving. Dit leidt tot weinig tactische machteloosheid, de professionals kunnen deels op een eigen wijze het beleid implementeren.

Tot slot is er in dit onderzoek geen operationele machteloos bij professionals naar voren gekomen, iedere professional ervaart veel vrijheid en ruimte in de uitvoering van zijn/haar werk. Een verklaring voor geen operationele machteloosheid bij professionals is dat gemeenten streven naar maatwerk. Er is binnen het Wmo-beleid erg veel mogelijk, waardoor professionals tegen weinig knelpunten aanlopen. Bij het ondersteunen en begeleiden van cliënten hoeft er niet vast gehouden te worden aan strikte protocollen of procedures. Het beleid biedt veel verschillende oplossingen voor verschillende cases. Doordat professionals weinig controle en veel mogelijkheden ervaren, hebben zij bij het uitvoeren van hun werk geen gevoel van operationele machteloosheid.

Daarbij zijn wijkteam professionals het allereerste aanspreekpunt is voor inwoners. Dit wekt de indruk dat de professionals van het sociaal wijkteam iedereen kunnen helpen. Tot op een zekere hoogte biedt het beleid mogelijkheden voor elke case. Wanneer een zorgvraag niet aansluit de mogelijkheden van de sociaal wijkteam professionals, zullen zij de cliënten moeten doorverwijzen. Bij een doorverwijzing hebben de sociaal wijkteam professionals het idee dat de cliënten in goede handen zijn. Waardoor het gevoel van operationele machteloosheid niet snel teweeg gebracht wordt.

Naar aanleiding van deze analyse kan de tweede hypothese niet aangenomen of verworpen worden.

H2: Naarmate professionals zelf betrokken zijn bij het beleidsvormingsproces en veel discretionaire ruimte hebben, zal het beleid beter aansluiten op de opvattingen van professionals en het draagvlak toenemen.

Uit deze resultaten kan onvoldoende informatie gehaald worden over de invloed van professionals op de overeenstemming tussen opvattingen van professionals en het beleid. Slechts één professional heeft zelf inspraak gehad bij de beleidsvorming waardoor er geen verbanden aan te wijzen zijn tussen de betrokkenheid gedurende het beleidsvormingsproces en draagvlak. Daarnaast is er weinig onderscheid te maken tussen de mate van discretionaire ruimte en machteloosheid van de verschillende professionals. Dit maakt het lastig om de relatie tussen machteloosheid en draagvlak te duiden.

Deze resultaten en analyse geven meerdere verklaringen voor de lage mate van machteloosheid van professionals. Dit biedt een aanleiding voor een alternatieve hypothese. Deze luidt: *AH2: Naarmate een professional meer autonomie ervaart in de uitvoering van het beleid zal de machteloosheid afnemen.*

8.3 Hypothese 3

H3: Het feit dat er sprake is van interactieve beleidsvorming zorgt voor een positief beeld over de totstandkoming van het Wmo-beleid bij de professionals. De steun voor het beleid neemt toe en daarmee het draagvlak ook.

Het is gebleken dat de mate van interactieve beleidsvorming bij de zeven gemeenten varieert. Dit kan niet direct in verband gebracht worden met het beeld dat professionals over de totstandkoming van het Wmo-beleid heeft. Bovendien heeft het beeld van de professional geen aantoonbare invloed op de mate van het draagvlak van de professional. Over het algemeen leidt een zeer positieve houding (++) tegenover interactieve beleidsvorming tot een grote mate van draagvlak bij een professional (+). Positief tegenover interactieve beleidsvorming (+) kan leiden tot een gematigd draagvlak (+/-), en een gematigd beeld (+/-) van interactieve beleidsvorming kan leiden tot een positief draagvlak of zeer positief draagvlak (+ of ++). Een negatief beeld van interactieve beleidsvorming (-) kan leiden tot een gematigd draagvlak (+/-). Hierin is geen samenhang in te ontdekken.

Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van samenhang zou kunnen zijn dat de professionals zich weten te verplaatsen in de positie van de inwoners. Ze staan positief tegenover de inspraak van inwoners, gezien de inwoners dan betrokken en gehoord worden. De inspraak hoeft geen voordelen met zich mee te brengen wat betreft de implementatie van het beleid, dus de steun van de professional voor het beleid. Dit kan een verklaring zijn voor een positief beeld maar een gematigd draagvlak. Andersom gezien is het beeld van de interactieve beleidsvorming niet het enige dat invloed heeft op de steun, waardoor een negatief beeld van de interactieve beleidsvorming tot een gematigde steun en draagvlak kan leiden.

De mate van interactieve beleidsvorming heeft geen aantoonbare invloed op het beeld van de professionals van de totstandkoming van het Wmo-beleid en zorgt niet voor een bepalende invloed op de steun en daarmee het draagvlak voor het Wmo-beleid. Dit betekent dat hypothese drie niet aangenomen kan worden.

9. Conclusies

Uit dit onderzoek blijkt dat de zeven deelnemende gemeenten op verschillende wijze de interactieve beleidsvorming hebben georganiseerd gedurende de Wmo-transitie in 2014-2015. Er zijn wezenlijke verschillen in de samenstelling van de Wmo-raad, wijze van advisering en de interactie met de gemeente gedurende de beleidsvorming. In iedere gemeente heeft de Wmo-raad een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan het Wmo-beleid.

Er kunnen enkele uitspraken gedaan worden over het construct waarop dit onderzoek is gebaseerd. De hypothesen berusten op de aanname dat meer interactieve beleidsvorming met inwoners, bevorderlijk is voor de uitvoering van het beleid door professionals. De burgervertegenwoordigers in Wmo-raden zouden meer zicht hebben op de zorgvragen dan beleidsmedewerkers, en op deze wijze het beleid kunnen verrijken met hun inzichten. De sociaal wijkteam professionals zouden op deze manier meer aansluiting zien tussen beleid en werkvloer, waardoor het draagvlak voor het Wmo-beleid onder de professionals toeneemt. Middels deze studie is dit indirecte verband niet aangetoond.

Wel is er gebleken dat enkele sub-aspecten van de interactieve beleidsvorming mogelijk invloed hebben op het draagvlak bij professionals. Zo kan er gesteld worden dat een regionale samenwerking niet bevorderlijk is voor het draagvlak, en zorgt een periodieke vergadering voor een hogere mate van draagvlak. Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de opvattingen van professionals aansluiten bij het Wmo-beleid en geen van de professionals *meaninglessness* ervaart.

Het is niet mogelijk om conclusies te trekken over de invloed van de betrokkenheid van professionals bij de interactieve beleidsvorming op het draagvlak. Dit komt doordat slechts één professional betrokken is geweest bij de interactieve beleidsvorming. Dit onderzoek toont wel aan dat sociaal wijkteam professionals veel autonomie en weinig controle ervaren bij de uitvoering van hun werk. Gemeenten streven naar maatwerk; binnen het Wmo-beleid is er veel mogelijk voor professionals om de zorgvraag van cliënten te vervullen. Er hoeft niet strikt aan protocollen vastgehouden te worden waardoor professionals niet het gevoel van machteloosheid ervaren bij de uitvoering van hun werk.

De invloed van beleidsvervreemding op het draagvlak kan niet worden bepaald aan de hand van dit onderzoek. Alle professionals scoren tegen het schaalectreem van *meaninglessness* en machteloosheid. Door gebrek aan variatie in deze variabelen kan er op deze bewijsgrond geen uitspraak gedaan worden over deze invloed.

Het beeld dat de professionals hebben van de interactieve beleidsvorming is geen bepalende factor voor het draagvlak van het Wmo-beleid onder professionals.

Aan de hand van het bovenstaande kan er geconcludeerd worden dat de uit de theorie opgestelde verwachte relaties zijn niet aangetoond door middel van dit onderzoek: de drie hypothesen zijn niet aangenomen. De resultaten en data-analyse geven een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek:

In hoeverre heeft co-creatie bij de beleidsvorming gedurende de transitie en transformatie rondom de Wmo, bij Nederlandse gemeenten in 2014, invloed gehad op het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij de sociaal wijkteams?

De bevindingen van dit onderzoek duiden niet op een aantoonbaar verband tussen de mate van interactieve beleidsvorming en het draagvlak voor het gevormde Wmo-beleid bij professionals.

In de discussie zal er uitgebreid ingegaan worden op mogelijke verbeterpunten voor een vervolgonderzoek.

10. Discussie

In de discussie zullen de sterke punten en tekortkomingen van dit onderzoek naar voren komen. Op basis van deze reflectie zullen er aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan worden.

Een sterk punt van dit onderzoek is dat ervanuit twee hoeken gekeken is naar de interactieve beleidsvorming namelijk: de Wmo-raad en de beleidsmedewerker van de gemeente. De precieze invloed van interactieve beleidsvorming op het Wmo-beleid blijft desondanks lastig waar te nemen. Beleidsvorming is een proces waarbij er op veel verschillende momenten keuzes gemaakt moeten worden. Het feit dat niet elk advies van de Wmo-raad bijvoorbeeld is overgenomen, wil niet zeggen dat de Wmo-raad geen invloed heeft gehad op dat specifieke onderwerp. Het kan zo zijn dat het advies wel gebruikt is in andere delen van het beleid en dat de gemeente het niet volledig naast zich neer gelegd heeft. Andersom kan het zijn dat de adviezen van de Wmo-raad niet een bepalende factor zijn geweest om dingen op te nemen in het beleid. De invloed van interactieve beleidsvorming op beleid is meermaals bestudeerd en heeft een meer zorgvuldige methode nodig om de verwachte relaties van dit onderzoek aan te tonen. Dit is relevant gezien dit onderzoek aanwijzingen geeft voor mogelijke invloed van interactieve beleidsvorming op het draagvlak. Bijvoorbeeld de regionale samenwerking en de maandelijkse vergaderingen van de Wmo-raad en gemeente.

Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de koppeling van de beleidsvervreemdingstheorie aan de theorie over draagvlak. Wellicht is het interessant om eerst een onderzoek te doen naar beleidsvervreemding ten aanzien van draagvlak voor beleid. Heeft beleidsvervreemding daadwerkelijk een negatieve invloed op draagvlak? Deze aanname klinkt logisch, maar het zou zo kunnen zijn dat dit heeft geleid tot onzuivere resultaten. Wanneer er bij het begrip draagvlak bijvoorbeeld alleen gekeken was naar steun, legitimiteit en acceptatie (De Graaf, 2007), en niet naar beleidsvervreemding, hadden er wellicht andere conclusies getrokken kunnen worden. Uit dit theoretisch kader had allereerst een hypothese over beleidsvervreemding opgesteld kunnen worden, die een basis zou kunnen vormen voor de andere drie hypothesen. Deze hypothese volgt dus niet uit de resultaten, zoals AH2, maar kan gezien worden als vooronderzoek en versterking van het theoretisch kader. Hypothese 1 discussie: *Beleidsvervreemding bij professionals heeft een negatieve invloed op het draagvlak voor beleid bij professionals*. Om deze hypothese te toetsen zal de operationalisering op een nieuwe wijze moeten worden opgesteld.

Door de scores op variabelen van respondenten voor te leggen en te laten accorderen is de betrouwbaarheid van data toegenomen. Gedurende de interviews is er weinig gesproken over begripsbepaling. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat niet alle professionals hetzelfde verstaan onder interactieve beleidsvorming. Dit vertroebelt de resultaten van bijvoorbeeld 'beeld op interactieve beleidsvorming'. Ook had er specifiek doorgevraagd moeten worden naar de begrippen 'legitimiteit' en 'acceptatie'. Deze begrippen zijn heel globaal de revue gepasseerd, de indicatoren hiervoor kunnen duidelijker opgesteld worden. Een aanbeveling om het onderzoek meer valide te maken is om een korte survey voorafgaand aan het interview af te nemen, waar de begrippen toegelicht worden. Hierbij kunnen de respondenten zelf scores aan de indicatoren hangen en waar gewenst hun waarderingscijfer toelichten in het interview. Zo kan de onderzoeker gericht doorvragen op de bepaalde scores en in het interview een extra check op bepaalde punten uitvoeren.

Een ander punt waar rekening mee gehouden moet worden bij vervolgonderzoek zijn de functies van de respondenten. De respondenten van de sociaal wijkteams hebben niet dezelfde functie als professional. Daardoor is het moeilijk om de uitspraken die gedaan zijn te generaliseren. Een maatschappelijk werker ziet andere knelpunten in het beleid dan een consultant van Stichting MEE. Door meerdere professionals per wijkteam mee te nemen in dit onderzoek kan er een duidelijker beeld ontstaan hoe de professionals in een bepaalde gemeente over het Wmo-beleid denken.

Wanneer er meerdere professionals per gemeente wordt meegenomen in het vervolgonderzoek is het interessant om een vergelijking tussen te maken tussen professionals die wel al dan niet betrokken geweest, gedurende de beleidsvorming. Dit zou mogelijk resulteren in verschillende visies op het Wmo-

beleid van één gemeente. Gezien in dit onderzoek maar één professional betrokken is geweest zijn er onvoldoende gegevens om conclusies te trekken over betrokkenheid van professionals bij de beleidsvorming en draagvlak.

Er is in dit onderzoek gezocht naar een *best practice* bij zeven gemeenten. Op basis daarvan zouden er aanbevelingen geformuleerd kunnen worden. Hierbij moet gedacht worden aan verbeterpunten voor de interactieve beleidsvorming richting gemeenten, met oog op de implementatie. Of punten waarop de Wmo-raden nog meer rendement te halen hadden gedurende hun inspraak. Uit deze resultaten kan worden gesteld dat de gemeente Kerkrade het goed doet wat betreft draagvlak voor het Wmo-beleid bij een professional. Een mogelijke aanbeveling zou zijn dat wethouders de Wmo-raad moeten voorzitten. Echter, gezien de wethouder op dat moment een dubbele pet op heeft, is dit niet helemaal jofel volgens het democratische stelsel. Waar wel op gestuurd kan worden bij gemeenten is meer direct contact tussen de wethouder en Wmo-raad, naar verwachting brengt dat dezelfde positieve invloed op het draagvlak bij professionals met zich mee.

Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: from service-delivery to co-production*. Springer.

Bartels, G., W. Nelissen, en H. Ruelle (red.) (1998), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer bedrijfsinformatie, Deventer, pp. 403-409.

Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.

Becker, J.W., Broek, A., van den, Dekker, P., Nas, M. (1996) *Publieke opinie en milieu. En verkenning van het sociale draagvlak van het milieubeleid op grond van surveygegevens*. Rijswijk/ Den Haag. SCP/VUGA.

Bekkers, V.J.J.M. (1996). *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid. Op zoek naar nieuwe vormen van co-productie*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag/Tilburg.

Bekkers, V. J. J. M., Meijer, A. J., & Burger, N. (2010). *Cocreatie in de publieke sector: een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*. Boom Juridische uitgevers.

Bekkers, V. & Edwards, A. (2007). Legitimacy and Democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. In V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards, M. Fenger (red.), *Governance and the democratic deficit*. Hampshire: Ashgate.

Bervaes, J.C.A.M & B.J.H. Koolstra (2001). *Beleidsconformiteit en draagvlak voor de natuurbrug in Zanderij Crailo*.

Bouchet, H. (1973). *Téle Promotion Rurale; six années d'expérience*. Rennes: Télépromotion Ruale Quest, 22.

Boedeltje, M., & De Graaf, L. (2004). *Draagvlak nader bekeken: Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*.

Boogers, M. J. G. J. A. (1998). *Het onderste uit de KAN: maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het Knooppunt Arnhem-Nijmegen*. Delft: Eburon.

Bosch, F. J. P. (2007). *Draagvlak voor het Natura 2000 gebiedenbeleid: onder relevante betrokkenen op regionaal niveau* (No. 55). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017, 1 maart). *Wmo arrangementen per gemeente*. Geraadpleegd van (<http://statline.cbs.nl/Statweb/>)

Deleon, P. (1994). Reinventing the policy sciences: Three steps back to the future. *Policy Sciences*, 27(1), 77-95.

Depla, P. F. G., Tops, P. W., & Manders, P. J. C. (1996). *Politieke en bestuurlijke vernieuwing; aanleiding en achtergrond. Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing*, 15-20.

De Volkskrant, (2016). *Dit doet de gemeente met het overgebleven zorggeld*. <http://www.volkskrant.nl/economie/dit-doet-de-gemeente-met-overgebleven-zorggeld~a4421741/> geraadpleegd op 12-2-2017.

Driessen, P. P., Glasbergen, P., & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making—a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 322-337.

Duineveld, M., & Beunen, R. (2006). *Draagvlak: 1.130. 000 hits: een kritische beschouwing van een populair begrip* (No. 8). Wageningen Universiteit.

- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (Eds.). (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 417-446.
- Edelenbos, J., Teisman, G. R., & Reuding, M. (2001). Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave. Den Haag, *Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster*.
- Graaf, L. B. (2007). *Gedragen beleid*. Eburon Uitgeverij BV.
- Geurtz, C., & Van de Wijdeven, T. (2010). Making citizen participation work: The challenging search for new forms of local democracy in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36(4), 531-549.
- Goldenbeld, C., & Vis, A. A. (2001). Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid: een analyse aan de hand van de maatregelen Bromfiets op de Rijbaan en Voorrang voor Fietsers van Rechts.
- Goldenbeld, C. (2002). Publiek draagvlak voor verkeersveiligheidsmaatregelen. *Overzicht van bevindingen en mogelijkheden voor onderzoek*. Leidschendam: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV.
- Good, D. (1988). *Trust – Making and Breaking Relationships*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hendriks, F. en PW Tops. 2001. *Politiek en interactief beleid*.
- Hoogerwerf, A., Arentsen, M. J., & Klok, P. J. (1993). Om een aanvaardbaar beleid: Een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid.
- Hajer, M. A. (2001). Op zoek naar nieuw publiek domein-Analyse en Strategie.
- Lines, R. (2004), Influence of participation in strategic change: resistance, organization commitment and change goal achievement, in *Journal of Change Management*, vol.4. (3), pp. 193-215.
- Meegeren, P. van (1997). Het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van beleid. *Beleidswetenschap*, 4, p. 303-319.
- Misztal, B.A. (1996). *Trust in modern societies*. Malden: Blackwell Publishers.
- Parks, R.B. et al. (1999). "Consumers as Co-Producers of Public Services. Some Institutional and Economic Considerations". In M.D. MCGINNIS (ed.) *Polycentric Governance and Development*. Reading from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Pröpper, I. M. A. M., & Steenbeek, D. A. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad van het Openbaarbestuur, (2012). *Loslaten in vertrouwen, naar een nieuwe verhouding tussen overheid markt én samenleving*.
- Rijksoverheid, (2014). *Transitieplan WMO*.
- Rijksoverheid, z.d. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/geraadpleegd-op-12-2-2017>.
- Ruelle, H. en G. Bartels (1998), Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger.
- Schillemans, T. (2010). De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor

het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering.

Schade, J., & Schlag, B. (2003). Acceptability of urban transport pricing strategies. *Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour*, 6(1), 45-61.

Te Molder, H. F. M. (1995). *Discourse of dilemmas. An analysis of government communicators' talk*. Te Molder.

Teune, H., & Przeworski, A. (1970). *The logic of comparative social inquiry* (pp. 32-34). New York: Wiley-Interscience.

Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings (1999) *Omtrent Interactieve Besluitvorming Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'*, voorstudie t.b.v. de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie.

Transitiebureau begeleiding in de WMO, (2012). *Decentralisatie betekent transitie en transformatie, nieuwe verantwoordelijkheden, rollen en opgaven in maatschappelijke ondersteuning*, <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2013/201204-decentralisatie-transitie-transformatie-transitiebureau-vng-vws.pdf> geraadpleegd op 12-2-2017.

Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.

Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., & Steijn, A. J. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B en M*, 36(2), 104-116.

Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716-736.

Urban, G. L., & Von Hippel, E. (1988). Lead user analyses for the development of new industrial products. *Management science*, 34(5), 569-582.

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

van Woerkum, C. M. (2000). (p. 138). Samsom.

Wet maatschappelijke ondersteuning, (2014, 9 juli). <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2016-08-01>, geraadpleegd op 28-2-2017.

Wet medezeggenschap cliënten zorginstelling, (1996, 29 februari). <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007920/2016-01-01>, geraadpleegd op 28-2-2017.

Afbeelding voorblad: <https://www.amsterdam.nl/zorgprofessionals/nieuwsbrief-wegwijs/wegwijs-wmo-22/>

Interview verwijder	Datum	Gemeente	Naam	Functie
1	2-juni	Kerkrade	Marie-Therèse Bindels- Counotte	Beleidsmedewerker Werk Inkomen Zorg (WIZ) Maatschappelijke Zorg (MaZo)
2	6-juni	Venray	Mariska Boon	Beleidsadviseur Maatschappelijke ontwikkeling
3	8-juni	Venray	Jeanne Hendrix	Voorzitter Participatieraad
4	8-juni	Kerkrade	Martin Simons	Voorzitter Platform maatschappelijke ondersteuning
5	9-juni	Cranendonck	Piet Schrijvers	Beleidsmedewerker Wmo, sociaal domein
6	12-juni	Gorinchem	Arie Strik	Beleidsmedewerker welzijn
7	12-juni	Gorinchem	Aart Bogerd, Egbert Boer	Wmo-adviesgroep, respectievelijk lid en voorzitter
8	13-juni	Stichtse Vecht	Louis Smeets, Pim Bout	Secretaris/penningmeester Wmo-raad sociaal domein, Adviseur Wmo-raad sociaal domein
9	13-juni	Stichtse Vecht	Fred Nieuwesteeg, Ina van de Pavert	Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling, Wmo beleidsadviseur
10	14-juni	Cranendonck	Gerard Noten	Ex-voorzitter Wmo adviesraad
11	15-juni	Venray	Jos Francken	Consulent MEE, medewerker sociaal wijkteam
12	19-juni	Velsen	Harry Verheul	senior adviseur Werk, Inkomen en Zorg
13	22-juni	Cranendonck	Katinka Brokes, Eline Donders	Maatschappelijke werkers bij Lumus, medewerkers van sociaal wijkteam
14	23-juni	Gorinchem	Anneleen Baatje	zorgadviseur Wmo, medewerker sociaal wijkteam
15	27-juni	Kerkrade	Joey Curfs	Wmo-consulent
16	27-juni	Velsen	Jan Stringer	Voorzitter Wmo-raad
17	28-juni	Stichtse Vecht	Krista Willenborg	Sociaal Wijkteam professional zorg en welzijn, voormalig Wmo- consulent
18	3-juli	Papendrecht	Joey Westenberg	Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling
19	7-juli	Papendrecht	Jaap van de Ruit	Raadslid Wmo-raad Papendrecht
20	13-juli	Papendrecht	Annerie Kekeris	Consulent MEE, cliëntondersteuner sociaal wijkteam
21	13-juli	Velsen	Margot van Mill	Consulent MEE, medewerker sociaal wijkteam

Bijlage 1 Interviewvragen

1. Vragen Wmo-raadslid

1. Kunt u uzelf voorstellen? (hoelang al in de Wmo-raad, functie...)
2. Kunt u iets over uw Wmo-raad vertellen, hoeveel leden, welke functies, met welke partijen werken jullie samen?
3. Kunt u een inschatting maken over het aantal vergaderingen die de Wmo-raad heeft bijgewoond gedurende het transitieproces? (+/- tussen 2014-2015)
4. Kunt u een inschatting maken over de hoeveelheid gegeven advies vanuit de Wmo-raad? Zijn er veel advies aanvragen vanuit de gemeente geweest?
5. Heeft de Wmo-raad nog op andere wijze, dus niet via vergaderingen of gegeven advies, bijdrage geleverd bij het beleidsvormingsproces gedurende de transitie?
6. Heeft u het idee dat de Wmo-raad daadwerkelijk invloed heeft gehad op het beleidsvormingsproces? Zijn er veel adviezen opgevolgd?
7. Was u tevreden over het proces? Denk bijvoorbeeld aan het aantal vergaderingen, de informatievoorziening vanuit de gemeente, stappen die gemaakt werden tot dit beleid te komen?
8. Kunt u stellen dat er sprake was van wederzijds begrip gedurende het proces?
9. Welke onderwerpen zijn met name aan bod gekomen gedurende de beleidsvorming?
10. Welke knelpunten heeft u ervaren gedurende de beleidsvorming?
11. Welke verbeterpunten ziet u voor de beleidsvorming?
12. Welke knelpunten betreffende het Wmo-beleid ziet u op dit moment?

2. Vragen Wmo- beleidsmedewerker gemeente

Mijn onderzoek gaat niet inhoudelijk over het Wmo-beleid. De focus ligt op het proces en interactie bij de totstandkoming van de Wmo 2015.

1. Kunt u uzelf voorstellen?
2. Hoeveel mensen hebben aan het beleidsdocument Wmo gewerkt in uw gemeente? Wat waren de betreffende functies?
3. Zie de bron hieronder (Wmo-artikel 2.1.3), de gemeente is verplicht om in het beleidsvorming proces open te staan voor inspraak van bijvoorbeeld burgers, Wmo-raden cliëntenraden ect. In hoeverre heeft uw gemeente gewerkt aan interactie gedurende de beleidsvorming? En op welke wijze?
4. Welke partijen zijn betrokken geweest bij de beleidsvorming Wmo gedurende 2014-2015?
5. Op welke wijze is de Wmo-raad betrokken geweest bij de beleidsvorming rondom de Wmo in 2014-2015?
6. Kunt u een schatting maken van het aantal vergaderingen met externe partijen die betrokken waren?
7. Heeft u gedurende het beleidsvormingsproces adviezen ingewonnen? Hoeveel adviezen en waarover?
8. Bent u van mening dat het Wmo-beleid een geschikt onderwerp is voor interactieve beleidsvorming? Waarom wel/niet? (denk bijvoorbeeld aan de tijdsdruk/ problematiek/ nodige expertise/ kloof burgers)
9. Vindt u dat de Wmo-raad en andere externe partijen een inhoudelijke bijdrage geleverd heeft voor het Wmo-beleid?
10. Waar bevonden de knelpunten zich gedurende het beleidsvormingsproces?
11. Als u nu opnieuw mee zou werken aan zo'n zelfde soort beleidsdocument, wat zou u dan anders aanpakken?
12. Is het beleidsdocument Wmo nog aangepast na de invoering van januari 2015? Zo ja, waarom was de er een noodzaak om dit aan te passen?
13. Hoe kijkt u/ uw gemeente tegen bottom-up beleidsvorming aan in het algemeen?

Wmo artikel 2.1.3

Iedere gemeente is verplicht om een Wmo-verordening vast te stellen. Hierin staan de regels voor de uitvoering van de Wmo. In Wmo 2015, artikel 2.1.3 (zie figuur 2) is opgenomen hoe burgers betrokken kunnen worden bij de vormgeving van de gemeentelijke Wmo-verordening. De nadruk ligt met name op het openstaan voor advies en voorstellen van de burgers. Dit is vooral van belang voor de voorbereiding van het Wmo-beleid. De inspraak van burgers gaat via de Wmo-raden, cliëntenraden en cliëntenorganisaties.

3. In de verordening wordt bepaald op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van deze wet, waarbij in ieder geval wordt geregeld op de wijze waarop zij:

- a. in de gelegenheid worden gesteld voorstellen voor het beleid te doen;
- b. vroegtijdig in staat worden gesteld gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
- c. worden voorzien van ondersteuning om hun rol effectief te kunnen vervullen;
- d. deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
- e. onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanmelden;
- f. worden voorzien van de voor een adequate deelname aan het overleg benodigde informatie.

3. Vragen sociaal wijkteam professional

1. Kun u uzelf voorstellen?
2. Hoe kijkt u tegen het Wmo-beleid aan?
3. Waar bevinden volgens u de meeste knelpunten bij de uitvoering van uw werk?
4. Heeft u het idee dat dit Wmo- beleid past bij de huidige maatschappelijke situatie in uw wijk?
5. Bent u van mening dat dit Wmo-beleid aansluit bij de wensen van de cliënten in uw wijk?
6. Kunt u iets vertellen over de structuur van het Wmo-beleid?
7. Wat is uw mening over de indeling van de sociaal wijkteams, zitten de juiste personen op de juiste plek?
8. Kunt u iets vertellen over de thuishulp/zorg, is dit goed ingedeeld op deze manier?
9. Kunt u iets vertellen over de maatwerkvoorzieningen? Werkt dit goed op deze manier, of zijn er cliënten die buiten de boot vallen?
10. Heeft u een inspraak gehad bij het beleidsvormingsproces van de Wmo in 2014-2015?
11. Heeft contact met de Wmo-raad? Of contact u gehad?
12. Is het naar uw mening nuttig wanneer burgers, cliëntenraden, Wmo-raden inspraak hebben op het beleidsvormingsproces?
13. Is het Wmo-beleid goed tot stand gekomen in uw ogen?
14. Heeft u vertrouwen in de gemeentelijke beleidsambtenaren? Zien zij de problematiek die u ervaart?
15. Ervaart u veel vrijheid in uw wijkwijze? Kunt u bijvoorbeeld zelfstandig veel keuzes maken gedurende het werk, of zit u voornamelijk vast aan protocollen?