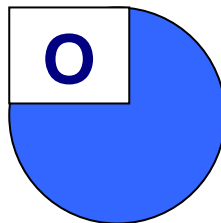
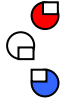


Meedenken, meepraten, meedoen

Status: definitief
Auteurs: Laurens Raymakers en Mirjam Vording
Datum: mei 2008





Een onderzoek naar interactieve beleidsvorming bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in de provincie Zuid-Holland

Colofon

Onderzoek door:

Laurens Raymakers studentnummer (297103)

Mirjam Vording studentnummer (298652)

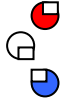
Begeleiding door:

Dr. Tilly Beukenholdt, eerste lezer

Dr. Jan Hakvoort, tweede lezer

Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen, Bestuurskunde

© Mei 2008



Voorwoord

'Als we wisten wat we deden, heette het geen onderzoek'¹

Aan het begin van het masterjaar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam besloten wij gezamenlijk de schouders te zetten onder onze afstudeeropdracht. We vonden elkaar in de opdracht onderzoek te doen naar de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in de provincie Zuid-Holland per 1 januari 2007. In het totale spectrum van de invoering is onze interesse in het bijzonder uitgegaan naar de invloed die burgers krijgen en/of het initiatief dat zij zelf tonen bij de vormgeving van het beleid dat direct ten dienste staat van hen zelf.

Het is een gezamenlijke zoektocht geworden die bijna acht maanden heeft geduurd. Een periode van veel koffie, lezen, schrijven, afstemmen, vergelijken, patronen herkennen, conclusies formuleren en weekenden achter de pc. Uiteindelijk is het ons gelukt om ons onderzoek tot een goed eind te brengen en te vertalen in dit onderliggende rapport.

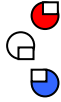
We willen dit voorwoord gebruiken om iedereen te bedanken die ons heeft aangemoedigd scherp te blijven, onbevooroordeeld, nieuwsgierig en die belangstelling heeft getoond voor de inhoud en de voortgang van onze opdracht. We danken bovendien iedereen die heeft gereageerd op onze enquête.

We willen een aantal mensen in het bijzonder bedanken. Dat zijn de dames Hagen en Oosterhoudt en de heer Erkens voor hun enthousiaste medewerking aan de interviews. Ondanks hun grote werkdruk maakten zij tijd voor ons. De dames Baruch, Kubbinga en Schaap en de heer Kramer voor hun openhartige bijdrage tijdens de focusgroep bijeenkomst. Met groot gemak hadden we met hen een hele dag samen kunnen vullen. Daarnaast Petra van Beek voor haar verslaglegging tijdens de focusgroep bijeenkomst en Tilly Beukenholdt voor haar inhoudelijke inbreng en begeleiding bij het schrijven van deze eindopdracht. En tot slot onze partners die net als wij hebben moeten afzien, maar die ons bleven steunen en aansporen om te volharden!

Rijswijk en Veenendaal, mei 2008

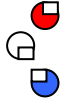
Laurens Raymakers
Mirjam Vording

¹ Albert Einstein (1879 – 1955), Duits natuurkundige

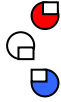


Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1 Inleiding	8
1.1 De Wet maatschappelijke ondersteuning	9
1.1.1 Enkele algemene kerngegevens over de omvang van de Wmo	11
1.2 Scope van het onderzoek	12
1.2.1 Vraag die ten grondslag ligt aan het onderzoek	13
1.2.2 Doelstelling en vraagstelling	14
1.3 Leeswijzer	16
2 Van 'patiens' naar 'particeps'	17
2.1 De ontwikkeling van de positie van de burger als patiënt	17
2.1.1 Patiëntenorganisaties	18
2.2 Stelselwijzigingen in de gezondheidszorg: een kwestie van meegroeien	20
2.2.1 Stelselwijziging: van verzorgingsstaat naar participatiestaat	20
2.2.2 Voorlopers van de Wmo	21
2.3 De invoering van de Wmo per 1 januari 2007	22
2.3.1 Meedoen	22
2.3.2 Lokale beleidsvoering	24
2.3.3 De rol van burgers en hun belangenorganisaties	25
2.4 Effecten en dilemma's	26
2.5 Ten slotte	29
3 Burgerparticipatie en interactief beleid	30
3.1 Begripsbepaling	30
3.2 Ontstaan(sredenen)	32
3.3 Vormen van interactief beleid	35
3.4 Interactief beleid: bezwaren en dilemma's	40
3.4.1 Bezwaren	40
3.4.2 Dilemma's	42
3.5 Samenwerking en netwerkvorming	43
3.5.1 Strategieën.....	45
3.6 Actoren en rollen	46
3.7 Ten slotte	48
4 Onderzoeksopzet	50
4.1 Uitwerking theoretisch kader in onderzoeksopzet	50
4.2 Onderzoeksontwerp	53
4.2.1 Onderzoeksstrategie	53
4.2.2 Onderzoeksinstrumenten	55
4.2.3 Selectie, planning en tijd van het onderzoek.....	58
4.3 Gehanteerde kwaliteitscriteria	60
5 Praktijkschetsen	62
5.1 Resultaten enquête	62



5.2	Uitkomsten interviews	85
5.2.1	Gemeente Dordrecht	85
5.2.2	Gemeente Midden-Delfland	89
5.2.3	Gemeente Alphen aan den Rijn	94
5.2.4	Quick scan tekstanalyse	99
5.3	Bijeenkomst focusgroep	103
5.4	Toetsing aan secundaire data	111
5.4.1	Quick scan, Wmo in uitvoering	112
5.4.2	Monitor effectiviteit cliëntenparticipatie	113
5.5	Ten slotte	116
6	Conclusies en aanbevelingen	118
6.1	Empirische bevindingen	118
6.1.1	Burgerparticipatie in de praktijk	118
6.1.2	Wmo-adviesraden	122
6.1.3	De belangrijkste conclusies op een rij	125
6.2	Aanvullende, bestuurskundige observaties	125
6.1.4	De belangrijkste conclusies op een rij	131
6.3	Aanbevelingen	131
6.4	Ten slotte	132
7.	Literatuur	134
8.	Afkortingen en verklaringen	138
9	Bijlagen	139
Bijlage 9.1	Brief enquête en enquêtevragen	140
Bijlage 9.2	Interviewprotocol	147
Bijlage 9.3	Opzet bijeenkomst focusgroep	150
Bijlage 9.4	Gehanteerde taakverdeling	155



Samenvatting

In dit onderzoek is in kaart gebracht hoe de gemeenten in de provincie Zuid-Holland vorm geven aan burgerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van het beleid rondom de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Wij hebben ons daarbij specifiek gefocust op de wijze hoe de gemeenten zijn omgegaan met de adviezen van belangenorganisaties.

De Wmo is op 1 januari 2007 in werking getreden. Een keer in de vier jaar dienen gemeenten een Wmo-plan op te stellen. Zij zijn daarbij verplicht individuele burgers en organisaties en verenigingen te consulteren die direct zijn betrokken bij de onderwerpen die zijn genoemd in de Wmo. Hoewel het betrekken van burgers bij overheidsbeleid al een lange geschiedenis kent, heeft interactief beleid vooral in de jaren negentig een grote vlucht genomen. De voornaamste redenen om burgers actief te betrekken bij het overheidsbeleid zijn om besluitvorming, beleid en/of dienstverlening te verbeteren en om breed draagvlak voor het beleid te creëren.

Ondanks de voordelen die zijn verbonden aan interactieve beleidsvorming kleven er ook nadelen en dilemma's aan, zoals:

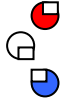
- het geringe aantal deelnemers;
- de samenstelling van burgers die deelnemen (die is niet representatief genoeg);
- het inboeten van het primaat van de politiek en de bestuurders;
- de soms tijdrovende inspanningen die het de overheid kost om burgers te betrekken;
- de tegengestelde belangen tussen burgers.

Het is daarom interessant om aan de hand van de invoering van de Wmo na te gaan waar wij in Nederland 'staan' op het vlak van burgerparticipatie. Hiertoe hebben we een viertal onderzoeksinstrumenten ingezet, namelijk:

1. een enquête;
2. een kwalitatief interview met drie gemeenten en een *quick scan* tekstanalyse;
3. een focusgroep bijeenkomst;
4. toetsing aan secundaire data.

De belangrijkste conclusies uit ons onderzoek zijn:

1. er is grote betrokkenheid van belangenorganisaties en er zijn veel interactieve werkvormen, die op zich overigens niet leiden tot verbreding van de inzet;
2. investeren door gemeenten in doelgroepen/belangenorganisaties is nodig ter voorkoming van te eenzijdige advisering en ter verhoging van kennis en kwaliteit;
3. belangenorganisaties hebben moeite met advisering over de volle breedte van de Wmo;
4. belangenorganisaties hebben zeker invloed op het Wmo-beleid, maar die moet niet worden overschat, de invloed wordt bovendien door gemeenten nadrukkelijk gekanaliseerd;
5. transparantie in de beleidsafwegingen beperkt zich nu nog voornamelijk tot het openbaar maken van het uiteindelijke beleidsplan;
6. de Wmo-adviesraden winnen terrein, de (wijze van) samenstelling ervan kan een bron zijn van kennis, kwaliteit en draagvlak maar ook van ergernis, teleurstelling en demotivatie;

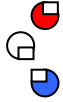


7. het door gemeenten aanbieden van inhoudelijke, secretariële en/of procesondersteuning aan Wmo-adviesraden/cliëntenraden draagt bij aan het beter functioneren van deze raden;
8. het maatwerk waar de Wmo vanuit gaat, is bij de moeilijk bereikbare doelgroepen soms niet meer dan een wensbeeld;
9. gemeenten hebben moeite om de diverse beleidsvelden die de Wmo bestrijkt met elkaar te integreren, het 'streven naar integraal, is als zoeken naar de Heilige Graal';
10. een goede relatie tussen gemeente(bestuur) en belangenorganisaties is mede afhankelijk van directe toegankelijkheid, veelvuldig contact, een actieve houding, de bereidheid om te luisteren, goede en tijdige informatieverstrekking, het serieus nemen van de input en de terugkoppeling wat met de input is gedaan (en waarom);
11. ondanks de voordelen van onderzoek naar de tevredenheid van burgers over het Wmo-beleid, is het de vraag welke waarde het heeft om de tevredenheid tussen gemeenten te vergelijken;
12. gemeenten zouden er goed aan doen de komende jaren de nadruk te leggen op formeren en vooral dialogiseren om zo verder met burgers in gesprek te komen en blijven.

Er zijn sinds de jaren 90 zeker stappen vooruit gezet op het gebied van burgerparticipatie. Van voornamelijk informeren en raadplegen, is een verschuiving zichtbaar naar adviseren en zelfs coproduceren. Ook de communicatiebenadering groeit hierin mee: van gecontroleerd eenrichtingsverkeer waarbij de nadruk ligt op informeren en overreden, is een verschuiving zichtbaar naar tweerichtingsverkeer waarbij formeren (het aangaan van samenwerkingsverbanden) en dialogiseren (de open uitwisseling van ideeën en gedachten) meer centraal komen te staan.

Er liggen kortom kansen om verder te komen met burgerparticipatie in overheidsbeleid. Daarvoor is het nodig dat:

- de overheid, in ons onderzoek de gemeenten, haar rol durft aan te passen;
- burgers de wil moeten hebben om te participeren en dat de overheid hierin structureel veel energie steekt;
- burgerdeelname intensief wordt begeleid;
- de verwachtingen worden aangepast aan het lage tempo waarmee burgerparticipatie zich ontwikkelt.



1 Inleiding

'We leven allen onder dezelfde hemel, maar we hebben niet allen dezelfde horizon'²

Het huidige kabinet van CDA, PvdA en Christenunie vervolgt de weg die eerdere kabinetten zijn ingeslagen: niet alles wordt nog in en door Den Haag geregeld. Het overheidsbeleid en de uitvoering ervan wordt dichter bij en met de burgers georganiseerd. Kortom, minder centraal, meer samen. Het kabinet heeft deze koers verwoord in het motto 'samen werken, samen leven' en is van plan haar ideeën in nauw overleg met burgers en maatschappelijke en (semi) commerciële instellingen te verwezenlijken. De eerste 100 dagen van haar regeerperiode heeft het kabinet dan ook benut om het land in te trekken en te praten met burgers over hoe het nu verder en anders moet.

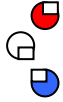
Waarom deze aandacht voor 'samen'? Een belangrijke reden is het overbruggen van de door velen beschreven en ervaren kloof tussen burgers en overheid. Nog afgezien of die kloof er is, wat die betekent en of die altijd wel zo problematisch is, wordt door sommigen verondersteld dat meer betrokkenheid van burgers - dus het verkleinen van de kloof - het vermogen van de samenleving vergroot om maatschappelijke problemen op te lossen. Problemen als een toenemend aantal mensen dat aan de 'zijkant' komt te staan. Mensen die bijvoorbeeld door hun lichamelijke gesteldheid teruggetrokken leven, die financieel moeilijk kunnen rondkomen, die moeite hebben met de opvoeding van hun kinderen en die hun kinderen daarom niet die basis meegeven die nodig is om een economische en sociale bijdrage te leveren aan onze samenleving, of mensen die zichzelf en hun woning verwaarlozen.

De inzet van dit, maar ook voorgaand, coalitiebeleid is mede om te voorkomen dat er een moeilijk overbrugbare tweedeling in onze maatschappij ontstaat; de mensen die mee (kunnen en willen) komen - de *ins* - en de mensen die in een sociaal isolement komen of sociaal worden uitgestoten - de zogeheten *outs*.³ Om die ontwikkeling voor te zijn, is bedacht om burgers die dreigen een maatschappelijke buitenstaander te worden, uit hun isolement te halen. Het draait daarbij allemaal om 'meedoen'. De filosofie hierachter is dat degenen die meedoen midden in het leven staan, waardoor minder problemen worden veroorzaakt als eenzaamheid, verloedering, criminaliteit, werkloosheid en geweld.

In vorige regeerperioden is de opvatting gegroeid dat meedoen positieve sociaal-maatschappelijke effecten kan opleveren. En dat meedoen ook in (sociaal)economisch opzicht van grote betekenis kan zijn; wie meedoet, kan zichzelf beter redden, zo is de veronderstelling, en grotere zelfredzaamheid door burgers - al dan niet met behulp van de inzet van veel vrijwilligers - kan een behoorlijke kostenbeheersing tot gevolg hebben. Zorgkosten nemen bijvoorbeeld hand over hand toe met de oplopende vergrijzing. Uit

² Konrad Adenauer (1876-1967), Duits politicus

³ De term '*outs*' is niet door ons bedacht. Al in 1996 spreekt Manuel Castells van '*outs*': mensen die maatschappelijk buiten de boot gaan vallen, mede veroorzaakt door, wat hij noemt, de informatierevolutie en de globalisering van de samenleving. Hij spreekt zelfs over een vierde wereld. In deze wereld ben je '*in*' of '*out*'. De mensen die '*in*' zijn, zijn hoogopgeleid. De mensen die '*out*' zijn, dreigen buiten de maatschappij te raken en sociaal te worden uitgesloten. Ze dragen niet meer bij aan het systeem, omdat het niet meer van deze mensen afhankelijk is, zo voorziet Castells. Ze zijn daarom geen productiefactor meer. Deze 'waarschuwing' doet hij in zijn trilogie 'The Information Age: Economy, Society and Culture' (1996). Manuel Castells (1942) is verbonden aan Berkeley University



gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat in het jaar 2037 zo'n 23,7% van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder is.⁴ Op dit moment ligt dat percentage op 14,4%. De verwachting is dat de vergrijzing tot gevolg heeft dat het aantal burgers met behoefte aan zorg en ondersteuning toeneemt. Er is het kabinet daarom veel aan gelegen zorg- en ondersteuningskosten te beheersen.

Mede vanuit deze zienswijze is door het vorige kabinet een nieuwe wet gemaakt die inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer is aangenomen, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

1.1 De Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 is de Wmo in werking getreden. Er zijn zeven uitgangspunten geformuleerd die de introductie van de Wmo vergezellen (Wet maatschappelijke ondersteuning, 2006:7):

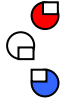
- minder overheidsregels;
- betrokkenheid van burgers bij beleidsvorming;
- grote eigen verantwoordelijkheid van burgers (individueel) en samenleving (collectief);
- overheidsverantwoordelijkheid primair bij gemeenten (inclusief de beleidsvorming);
- maatschappelijke participatie voor mensen met beperkingen;
- goede zorg voor mensen met beperkingen;
- gewoon waar kan en waar dat moet.

Hoe de maatschappelijke ondersteuning er inhoudelijk uit moet zien, is beschreven in negen zogeheten prestatievelden (meer hierover in hoofdstuk 2). De wet vormt in Nederland de basis van het stelsel van Zorg en Welzijn. Dit stelsel bestaat naast de Wmo uit de Zorgverzekeringswet (ZVW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Een deel van de AWBZ, namelijk de huishoudelijke verzorging, is al overgeheveld naar de Wmo. In de Memorie van Toelichting die is verschenen bij het wetsvoorstel Wmo geeft de regering aan later wellicht meer onderdelen uit de AWBZ over te hevelen. Zij denkt daarbij aan ondersteunende en activerende begeleiding.

Met de komst van de Wmo is een tweetal wetten vervangen, namelijk de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvvg). Deze laatste wet regelde tot 1 januari 2007 de verstrekking van voorzieningen waarmee gehandicapten en ouderen zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen en deelnemen aan het maatschappelijke leven. Het soort voorzieningen dat wordt geboden, heeft met name betrekking op wonen, vervoer en hulpmiddelen, zoals rolstoelen.

De gemeenten zijn aangewezen om de Wmo uit te voeren. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten via de Wmo de zorg flexibeler kunnen organiseren en een grotere inzet kunnen bereiken van vrijwilligers en mantelzorgers (mantelzorgers zijn mensen die langdurig, en vaak intensief, zorgen voor personen met wie zij een persoonlijke band hebben). Daarnaast verwacht de regering de kosten van de AWBZ terug te dringen door gemeenten een budget te geven voor de uitvoering van de Wmo. Eventuele tekorten moeten door gemeenten zelf worden betaald. Op dit moment is het nog zo geregeld dat iedere burger

⁴ Uit CBS StatLine. In 2007 (14,4% ≥ 65 jaar), in 2027 (21,3% ≥ 65 jaar), in 2037 (33,7% ≥ 65 jaar)



voor de AWBZ - een volksverzekering - betaalt via premieheffing. De opbrengsten van deze premieheffing worden door de overheid in een fonds gestort. De overheid keert uit dit fonds uitkeringen uit aan diegenen die hiervoor in aanmerking komen.

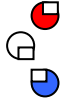
Voor gemeenten is de Wmo de basis van het welzijnsbeleid. Het begrip 'welzijn' heeft een andere betekenis dan het begrip 'welvaart'. In de literatuur zijn veel definities van beide begrippen te vinden. Welzijn is meer een gevoelskwestie. Onder welzijn wordt ook wel verstaan 'de mate van tevredenheid over de behoeftebevrediging die al dan niet uit het beschikbaar stellen van middelen wordt verkregen'. Daarbij gaat het zowel om materiële zaken als immateriële zaken. Welvaart is 'de mate waarin mensen met de beschikbare schaarse middelen in hun behoeften kunnen voorzien'.⁵ De Wmo wordt door gemeenten zodanig ingericht dat de gebruikers in de loop van de tijd zullen ervaren dat verschillende beleidsonderwerpen in hun gemeenten beter op elkaar zijn afgestemd en op elkaar aansluiten. Voor bijvoorbeeld mensen met een beperking wordt het Wmo-beleid afgestemd op het beleid voor ouderen en gehandicapten en op het beleid dat geldt voor de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en op de beleidsdomeinen wonen, welzijn en zorg. Het resultaat dat hiermee wordt beoogd, is een effectievere en efficiëntere zorg en ondersteuning.

Hoewel gemeenten relatief veel vrijheid hebben om invulling te geven aan het Wmo-beleid, waardoor de uitvoering van de wet per gemeente behoorlijk kan verschillen, dienen zij zich ook aan een groot aantal verplichtingen te houden. Door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn kaders aangegeven waarbinnen gemeenten hun eigen beleid kunnen opstellen. Een kleine greep hieruit. Zo moeten gemeenten burgers een keuze bieden uit een natura-voorziening of een persoonsgebonden budget, waarmee burgers zelf zorg of hulp kunnen zoeken. Ook zijn gemeenten gebonden aan een compensatieplicht. Dit betekent dat zij verplicht zijn de beperkingen die burgers ondervinden, bijvoorbeeld op huishoudelijk gebied, te compenseren door voorzieningen aan te bieden. Als uitvloeisel van de Wvg zijn gemeenten bovendien verplicht om adequate voorzieningen te bieden op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen.

Daarnaast is het de gemeenten opgedragen een Wmo-loket te openen. Burgers moeten via dit loket toegang kunnen krijgen tot alle Wmo- en AWBZ-voorzieningen. Om, tot slot, te stimuleren dat burgers hun inbreng kunnen hebben in het lokale Wmo-beleid, moeten gemeenten zich houden aan afspraken rondom burger- en cliëntparticipatie. Zo moeten burgers en instellingen, zij het in mindere mate, controle over en inspraak krijgen op het beleid. Een grote rol hierbij is weggelegd voor de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve lokale belangenorganisaties. In het Wmo-plan dat gemeenten vierjaarlijks moeten opstellen, moeten zij aangegeven op welke wijze zij zich op de hoogte hebben gesteld van de behoefte van (kleine) gebruikers. De gemeenten leggen verantwoording af aan hun burgers onder meer door deel te nemen aan een landelijke *benchmark*⁶, door een jaarlijks tevredenheidonderzoek en via gemeenteraadsverkiezingen die één keer in de vier jaar worden gehouden. Het afleggen van verantwoording aan burgers betekent voor gemeenten een verschuiving van verticale verantwoording - aan het rijk - naar horizontale verantwoording.

⁵ De verklaringen van deze begrippen komen van de website van de Universiteit Leiden, opleiding Geschiedenis, Economie *on line*, 23 augustus 2007

⁶ Een *benchmark* is een methode om te komen tot verbetering van een systeem, werkwijze of organisatie door deze te vergelijken met gelijksoortige systemen, werkwijzen of organisaties



1.1.1 Enkele algemene kerngegevens over de omvang van de Wmo

De Wmo brengt de nodige onzekerheden met zich mee voor zowel gemeenten als gebruikers. Want om hoeveel mensen gaat het eigenlijk en wat zijn de (financiële) consequenties van de gemeentelijke invulling van het Wmo-beleid voor de verschillende gebruikers? Op deze en andere vragen zijn nog geen duidelijke antwoorden te geven, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Toch hebben zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) inschattingen gemaakt van het aantal personen dat naar verwachting een vraag naar een of meerdere vormen van ondersteuning zal gaan indienen.

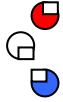
De 'Wmo-doelgroep' wordt door de VNG geschat op 2,1 miljoen personen (meting 2006). Voor 2020 wordt dit aantal geschat op 2,5 miljoen. Dit heeft volgens de vereniging te maken met de vergrijzing. Groei zit 'm vooral in het aantal dementerende ouderen en bij die gebruikers die lichamelijke beperkingen vertonen. Dat is op dit moment ook de grootste groep, namelijk 1,5 miljoen personen. De helft van deze personen is ouder dan 65 jaar.⁷ Volgens het SCP (2004) zijn er in Nederland ongeveer vijf miljoen mensen met een 'objectieve behoefte aan hulp door anderen'. Het gaat dan om zorg die varieert van lichte ondersteuning, bijvoorbeeld huishoudelijke hulp, tot zware ondersteuning, zoals opnameverpleging. In de Wmo worden de lichtere vormen van ondersteuning geregeld. Het SCP heeft berekend dat circa 1,6 miljoen mensen structureel gebruik zal maken van de Wmo. Zo'n 800.000 mensen (dit is 5% van de Nederlandse bevolking) zal naar verwachting incidenteel of kortdurend een beroep doen op de Wmo. Bij bestudering van de gegevens van gebruikers van Wvg-voorzieningen, mensen die per 1 januari 2007 als gebruiker zijn overgegaan naar de Wmo, blijkt dat het aantal cliënten per duizend inwoners het grootst is in de 100.000⁺ gemeenten (namelijk 46, gemiddeld is dit 41). Ook neemt het aantal cliënten toe in een gemeente naarmate het percentage ouderen in een gemeente groter is. Grotere gemeenten hebben bovendien meer te maken met burgers die psychische of psychosociale klachten hebben.⁸

Naast vergrijzing, waardoor naar verwachting het aantal burgers toe neemt dat behoefte heeft aan maatschappelijke ondersteuning, zijn er ook andere ontwikkelingen die door de gemeenten nauwlettend in de gaten worden gehouden, omdat zij van (grote) invloed kunnen zijn op de Wmo en het beroep dat daarop wordt gedaan. Twee ontwikkelingen springen daarbij in het oog volgens onderzoek⁹ dat in opdracht van de VNG is verricht, namelijk de trend dat hulpopvang dichterbij huis plaatsvindt en de stijging van het opleidingsniveau. Het eerste punt heeft te maken met de ontwikkeling dat mensen langer thuis blijven wonen naarmate ze ouder worden. De overheid stimuleert bovendien het langer thuis blijven wonen. Het gevolg hiervan is mogelijk dat een groter beroep zal worden gedaan op de Wmo en minder op de zorg vanuit zorginstellingen. Het tweede punt, de stijging van het opleidingsniveau, zou juist een neerwaartse druk kunnen betekenen op de Wmo. De gedachte hierachter is dat naarmate het opleidingsniveau stijgt, ook het inkomen van mensen stijgt en daardoor het welvaartsniveau om eigen voorzieningen aan te schaffen. Tegelijkertijd is het mogelijk dat meer kennis bij mensen er ook toe leidt dat

⁷ Uit: Aard en omvang Wmo-doelgroep, juni 2006, SGBO Den Haag. Dit onderzoek is gedaan op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) door het eigen onderzoeksbureau SGBO. In dit onderzoek is geen rekening gehouden met overlap van doelgroepen

⁸ Uit: SGBO (2005), Kerncijfers Wvg 2004. In dit rapport wordt geen verklaring gegeven welke oorzaken ten grondslag liggen aan de constatering dat het aantal cliënten per duizend inwoners het grootst is in de 100.000⁺ gemeenten

⁹ Zie noot 7



men beter weet hoe gebruik te maken van de Wmo, waardoor het beroep op Wmo-voorzieningen juist weer stijgt.

Over de financiële consequenties voor de verschillende Wmo-gebruikers is nog weinig bekend, daarvoor is de invoering nog te recent. Wel is inmiddels gebleken¹⁰ dat de eigen bijdrage die gemeenten kunnen vragen voor bepaalde voorzieningen behoorlijk uiteenlopen. Zo zijn eigen bijdragen voor een scootmobiel gemeld die variëren van € 50 tot € 400.

De gemeenten ontvangen van het Rijk € 67 miljoen voor de kosten die zij zelf maken voor nieuwe Wmo-taken in 2007. Het gaat om uiteenlopende kosten, bijvoorbeeld kosten die worden gemaakt voor het opzetten van een Wmo/AWBZ-loket, of voor het verstrekken van de persoonsgebonden budgetten (pgb's), of de begeleiding van de inkoop van zorg die wordt geleverd door derden (leveranciers) en het houden van het tevredenheidonderzoek dat jaarlijks verplicht is.

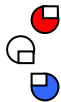
1.2 Scope van het onderzoek

Een keer in de vier jaar dienen gemeenten een Wmo-plan op te stellen. In de wettekst van de Wmo is opgenomen dat burgers mogen meepraten met de plannen die in hun gemeenten worden gemaakt. Dat moeten de gemeenten ook vragen aan organisaties en verenigingen die direct zijn betrokken bij de onderwerpen die zijn genoemd in de Wmo. Voorbeelden van dergelijke belangengroepen zijn de lokale gehandicaptenraad en ouderenbonden. De artikelen 11 en 12 van de Wmo zeggen hierover het volgende:

Tabel 1 Overzicht Wmo-artikelen 11 en 12

Artikel 11.1	Het college van burgemeester en wethouders betreft de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.
Artikel 11.2	Het college van burgemeester en wethouders stelt ingezetenen van de gemeente en in de gemeente belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning te doen.
Artikel 11.3	Het college van burgemeester en wethouders verschaft informatie die nodig is ter uitvoering van het bepaalde in het eerste en tweede lid.
Artikel 11.4	Onverminderd het eerste lid vergewist het college van burgemeester en wethouders zich bij de voorbereiding van het beleid tevens van de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken.

¹⁰ Dit is gebleken uit aanmeldingen bij het digitale meldpunt dat is opgezet door de samenwerkende ouderenorganisaties (CSO, www.wmomeldpunt.nl) om ervaringen met de Wmo in kaart te brengen



- Artikel 12.1** Alvorens een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerpplan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.
- Artikel 12.2** Het college van burgemeester en wethouders voegt bij de voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad tevens een motivering toe hoe het de belangen en behoeften van personen als bedoeld in artikel 11, tweede lid, heeft gewogen.

In ons onderzoek focussen wij ons op de wijze waarop artikel 12.1 is uitgevoerd in de provincie Zuid-Holland. Dit betekent dat wij voornamelijk nagaan hoe gemeenten in deze provincie zijn omgegaan met de inbreng van, wat wij korthedshalve noemen, belangenorganisaties. We bevragen eveneens de belangenorganisaties door onder meer na te gaan wat zij tot nu toe vinden van de participatieplicht en de uitkomsten ervan.

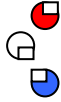
1.2.1 Vraag die ten grondslag ligt aan het onderzoek

Ons onderzoek richt zich op een vraag die leeft binnen de provincie Zuid-Holland over de wijze waarop de provincie gemeenten (en zorgvragers) kan ondersteunen bij het Wmo-beleid. De Wmo lijkt vooral een zaak van het rijk en gemeenten, dus waarom deze vraag vanuit de provincie? De provincie heeft in de uitvoering van de Wmo een steunfunctie richting de gemeenten. Zij is verplicht te zorgen voor beleid om deze functie zo goed mogelijk in te vullen. Op de website van de provincie Zuid-Holland staat een korte en bondige uitleg wat deze functie precies inhoudt. Volgens de provincie brengt zij partijen bij elkaar, ontwikkelt zij methodieken, worden voorbeeldprojecten geïnitieerd, wordt de invoering van de Wmo begeleid en wordt de opgedane ervaring en kennis onder andere gemeenten en provincies verspreid.

‘De Wmo heeft invloed op een groot aantal provinciale beleidsterreinen, zoals jeugdzorg, zorgvragers, senioren, sport, diversiteit, mantelzorgers en vrijwilligers. De provincie houdt dan ook in haar beleid rekening met de dynamiek die de Wmo brengt in het gemeentelijke beleid. De meerjarige gemeentelijke en provinciale doelen komen samen bij de Regionale Agenda Samenleving (RAS). Via de tweejaarlijkse Staat van de Samenleving houdt de provincie de vinger aan de pols van de bovengemeentelijke en regionale ontwikkelingen. De provincie wil voldoende en goede zorg en dienstverlening in de lokale gemeenschap, uitgevoerd door een goed toegeruste lokale overheid en door de samenleving dichterbij te brengen. Daarvoor richt zij zich concreet op het ondersteunen van gemeenten, het (mede) vormgeven van cliëntparticipatie, het leggen van bovenlokale verbindingen om burgerparticipatie te stimuleren, het afstemmen van lokaal en regionaal beleid (Wmo en AWBZ) en het afstemmen van jeugdpreventie en jeugdzorg’.¹¹

Vanuit deze rol wil de provincie Zuid-Holland weten hoe haar gemeenten zijn omgegaan bij de invulling van de wettelijk verplichte burgerparticipatie bij de invoering van de Wmo. Daarbij gaat de belangstelling van de provincie vooral uit naar de participatie door

¹¹ Alinea overgenomen van de website van de provincie Zuid-Holland, 24 juli 2007



belangenbehartigende organisaties. De provincie werkt namelijk aan de versterking van deze organisaties. Als bekend is hoe gemeenten deze organisaties betrokken hebben bij de besluitvorming - en hoe de ervaringen vanuit alle partijen zijn - kan hierop worden ingespeeld. Zowel bij de bepaling van het Zorgvragersbeleid, als bij de invulling van haar tweedelijns steunfunctie voor gemeenten.



Foto: website provincie Zuid-Holland (juli 2007)

Wat het zorgvragersbeleid betreft heeft de provincie een Contourennota opgesteld onder de naam 'Versterking vraagzijde'. Hierin is beschreven hoe de provincie denkt om te gaan met de diverse veranderingen die gepaard gaan met de komst van de Wmo. Enkele wijzigingen die zijn genoemd, zijn het meer uitgaan van behoeften en minder van beperkingen, het bundelen van de krachten van verschillende organisaties en het koppelen van individuele en collectieve belangenbehartiging. Ook is verwoord wat de betekenis is van de Wmo voor het provinciale beleid voor patiënten en consumentenorganisaties. Het doel van de provincie is de positie van patiënten en consumenten in de zorg en hun invloed hierop te versterken.¹² De opvatting van de provincie hierover is dat bij een toenemende marktwerking in de zorg, de burger in staat moet worden gesteld op de zorgmarkt een volwaardige partij te zijn. De positie van de burger en de haar vertegenwoordigende partijen moeten, zo vindt de provincie, daarom worden versterkt ten opzichte van aanbieders van zorg en welzijn, zorgverzekeraars en gemeenten.

1.2.2 Doelstelling en vraagstelling

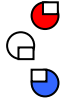
Ons onderzoek heeft het karakter van een beschrijvend én verklarend onderzoek naar burgerparticipatie door belangenorganisaties. Op basis van de in dit hoofdstuk uiteengezette casus luidt de doelstelling van ons onderzoek dan ook:

'Het geven van inzicht in burgerparticipatie door (lokale) belangenorganisaties bij het opstellen en uitvoeren van gemeentebestuur rondom maatschappelijke ondersteuning en op deze wijze bijdragen aan verdere gedachtevorming hierover.'

De hierbij passende primaire onderzoeksvraag is:

'Hoe zijn gemeenten in de provincie Zuid-Holland omgegaan met participatie door (lokale) belangenorganisaties in de totstandkoming en uitvoering van Wmo-beleid en is dit in overeenstemming met de wijze waarop het was gepland?'

¹² Overgenomen van de website van de provincie Zuid-Holland, 24 juli 2007

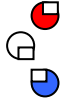


Ter ondersteuning van de beantwoording van deze onderzoeksvraag splitsen we de vraag op in deelvragen. Deze zijn:

1. Wat is burgerparticipatie, welke vormen zijn er en wat wordt ermee beoogd? Om deze vragen te beantwoorden, wordt literatuur naar dit onderwerp verkend. Ook wordt nagegaan welke discussies er over participatie (interactief beleid) worden gevoerd.
2. Welke methoden van burgerparticipatie door belangenorganisaties zijn of worden bij de totstandkoming van het lokale Wmo-beleid in de provincie Zuid-Holland toegepast? Deze vraag gaat vooral in op de praktijk van participatie.
3. Wat zijn belangenorganisaties, welke lokale organisaties zijn er en wat is hun rol (geweest) in de totstandkoming van het gemeentelijke Wmo-beleid? In navolging van deelvraag 2 onderzoekt deze vraag de voornaamste gebruikers van het Wmo-beleid in Zuid-Holland.
4. Hoe zijn gemeenten omgegaan met de inbreng van de belangenorganisaties voor de Wmo die is voortgekomen uit beleidsparticipatie? Door middel van interviews en een enquête wordt nagegaan wat de inhoudelijke inbreng van gebruikers is geweest en welk effect dit uiteindelijk heeft gehad op het definitieve beleid.
5. Hoe kijken lokale belangenorganisaties aan tegen participatie in de Wmo? Deze deelvraag heeft zowel een proceselement in zich - vinden de belangenorganisaties dat zij serieus zijn genomen - als een inhoudelijk element, namelijk wat herkennen de belangenorganisaties zelf van hun inbreng in het beleid?
6. Welke invloed heeft participatie door belangenorganisaties tot nu toe op de relatie tussen de lokale overheid (i.c. de gemeenten in de provincie Zuid-Holland) en deze organisaties? Als vervolg op deelvraag 4 en 5 wordt empirisch vastgesteld of er verschuivingen optreden in de relatie.
7. Op welke wijze kunnen gemeenten Wmo-participatie verder ontwikkelen?

Dit onderzoek gaat niet in op de vraag of de veronderstelde maatschappelijke effecten van het Wmo-beleid - zoals minder problemen als eenzaamheid, verloedering, criminaliteit, werkloosheid en geweld - ook daadwerkelijk worden bereikt. Hoewel het zeker interessant is om na te gaan wat de beleidseffecten zijn, zou deze vraag het onderzoek te veelomvattend maken. Daarnaast zijn dergelijke effecten niet al na enkele maanden goed na te gaan.

Naast de informatie die ons onderzoek oplevert voor de provincie Zuid-Holland (zie paragraaf 1.2.1), vinden wij het onderzoek ook algemeen bestuurskundig interessant. Door de ervaringen die met de introductie van de Wmo worden opgedaan met interactief beleid hopen wij nieuwe bestuurskundige informatie te kunnen toevoegen over de relatie tussen overheid en burgers en hoe die zich op lokaal niveau ontwikkelt.

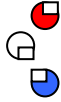


1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de (voorgeschiedenis) van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de actoren en meer specifiek de krachtenbundeling door de gebruikers in belangenverenigingen. Hoofdstuk 3 behandelt theorieën rondom interactieve beleidsvorming. Ook gaan we in op netwerk- en samenwerkingstheorieën. In hoofdstuk 4 wordt de opzet van het onderzoek - zowel *deskresearch* als *fieldresearch* - toegelicht. Die opzet bestaat uit het verbinden van het theoretische kader aan de opzet van ons empirische onderzoek en uit de uitwerking van het technische onderzoeksontwerp zelf. Hoofdstuk 5 begint met een weergave van de uitkomsten van ons onderzoek. Daarnaast analyseren en beoordelen we de verkregen gegevens. Daarna wordt in het concluderende hoofdstuk 6, op basis van de eerdere hoofdstukken, uitspraken gedaan over de uitkomsten van ons onderzoek en wordt onze onderzoeksvraag beantwoord. Bovendien reflecteren we op de betekenis van onze bevindingen voor aanvullend bestuurskundig inzicht over interactief beleid en wat dit betekent in de ontwikkeling van de relatie tussen de lokale overheid en burgers.

Onder het motto 'wie het verleden beheerst, beheerst de toekomst'¹³ kijken we in het volgende hoofdstuk eerst terug op anderhalve eeuw zorg en welzijn, om vervolgens vast te stellen hoe de veranderingen hun uitwerking hebben in het hier-en-nu.

¹³ George Orwell (1903-1950), Brits schrijver, journalist en criticus



2 Van 'patiëns' naar 'particeps'

*'De eerste stap in de evolutie van ethiek is een gevoel van solidariteit met andere mensen'*¹⁴

Om de huidige situatie rondom maatschappelijke ondersteuning te begrijpen en hoe dit zich mogelijk verder ontwikkelt, is het zinvol terug te kijken wat er zich in grote lijnen daarvoor heeft afgespeeld. Daarom wordt hierna dieper ingegaan op de voorgeschiedenis van de Wmo, waarin wordt gefocust op het aspect burgerparticipatie. Daarnaast wordt de Wmo op inhoud nog iets nader toegelicht en worden de actoren genoemd die bij de Wmo betrokken zijn en de dilemma's waarvoor zij staan. Het gaat om algemene dilemma's. De meer specifieke dilemma's die door de actoren in de provincie Zuid-Holland zijn of worden ervaren, komen in het empirische onderzoek, dat wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5, aan bod.

We pakken de draad op bij de veranderende rol van burgers in de gezondheidszorg. We schetsen hoe de positie van burgers als patiënt in de gezondheidszorg gedurende de afgelopen anderhalve eeuw is verschoven van verdragen naar deelnemen. In het Latijn van 'patiëns' (verdragen) naar 'particeps' (deelachtig).

2.1 De ontwikkeling van de positie van de burger als patiënt

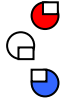
De Nederlandse gezondheidszorg wordt, binnen de beleidskaders die hiervoor worden gesteld door de overheid, gestuurd door vraag en aanbod. In dit stelsel is tegenwoordig een actieve rol weggelegd voor niet-professionele zorgverleners, zoals vrijwilligers en mantelzorgers, én voor patiënten/consumenten¹⁵.

De ontwikkeling van deze actieve rol vindt zijn oorsprong in het midden van de 19^e eeuw (Boot & Knapen, 2005:32). Tot die tijd is zorgverlening vooral een taak die wordt uitgevoerd door familie of in inrichtingen met een ideële instelling (Charitas). Halverwege de 19^e eeuw wordt de zorg die wordt verleend door de Charitasinstellingen steeds meer gecombineerd met preventieve maatregelen die worden ingegeven door nieuw verworven wetenschappelijke inzichten. Een voorbeeld hiervan is het aanleggen van riolering ter bestrijding van cholera.

Rond 1900 groeit de aandacht voor externe factoren die van invloed zijn op de gezondheid van de bevolking (Boot & Knapen, 2005: 32). Daarbij gaat het om sociale omstandigheden, de fysieke leefomgeving en, van latere datum, psychische factoren. Maatschappelijke (gezondheids)zorg, sociale wetgeving - bijvoorbeeld het verbod op kinderarbeid en de Ongevallenwet – en collectieve of sociale geneeskunde zijn het antwoord op deze nieuwe inzichten. Ook wordt een veelheid aan organisaties opgericht die een gezond leefpatroon bepleiten, een ziektebeeld bestrijden of belangen van patiënten behartigen. Voorbeelden hiervan zijn de Nederlandse Bond tot Bescherming van Zuigelingen, de Nederlandse Centrale Vereniging ter Bestrijding van Tuberculose en de Nederlandse Bond van Doofstommenverenigingen. De belangenbehartiging en dienstverlening bestaan in deze periode vooral uit verpleging, behandeling, opvang, voorlichting, huisvesting, financiële steun

¹⁴ Albert Schweitzer (1875 - 1965), Duits Nobelprijs winnaar, missie dokter en theoloog

¹⁵ In dit onderzoek wordt afwisselend gesproken over patiënten, consumenten, Wmo-gebruikers en zorgvragers. Deze benamingen zien wij als synoniemen van elkaar



en arbeid (Boot & Knapen, 2005:32). Van integratie van chronisch zieken en gehandicapten in het maatschappelijke verkeer is in deze periode nauwelijks sprake.

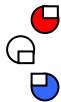
Na de Tweede Wereldoorlog is opnieuw een verandering zichtbaar in het denken over de positie van de gebruiker van gezondheidszorg (Boot & Knapen, 2005:32). Professionele revalidatie, vroegsignalering en preventie van stoornissen worden als elementen van de dienstverlening steeds belangrijker. Ook de positie van patiënten en meer in het bijzonder van gehandicapten en chronische zieken verandert. De opname in categoriale instellingen die buiten het maatschappelijke verkeer staan - vaak ook letterlijk door huisvesting in bossen of duinen – wekt steeds meer weerstand. De doelgroep zelf streeft er naar om volwaardig mee te kunnen doen aan en opgenomen te worden in de maatschappij. Om dit doel te bereiken, verenigen zorgvragers zich in organisatieverband. De belangenbehartiging wordt geleidelijk aan vertaald in overheidsbeleid dat zich bijvoorbeeld richt op huisvesting in kleinschalige woonvormen in de wijk en een aangepaste en toegankelijke publieke ruimte, onder meer voor mensen met lichamelijke beperkingen.

2.1.1 Patiëntenorganisaties

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, organiseren patiënten zich in toenemende mate vanaf de jaren 70 van de vorige eeuw. Vanaf het begin van de jaren 80 kent Nederland officieel patiënten/consumentenbeleid. Dit beleid richt zich onder meer op het in stand houden van patiëntenorganisaties. Daarbij wordt een vijftal typen onderkend (Boot & Knapen, 2005:39):

Tabel 2 Typen patiëntorganisaties

Algemene patiëntenorganisaties	Deze organisaties hebben vooral een verbetering van de positie van de patiënt als doel. Ook zijn er organisaties van dit type die de betrokkenheid van mensen bij hun eigen gezondheid willen vergroten. Een voorbeeld van de eerste soort is de Landelijke Organisatie Cliëntenraden.
Categoriale patiëntenorganisaties	Dit type organisaties verenigt mensen met een zelfde ziekte of handicap. Zij richten zich op belangenbehartiging en informatievoorziening. Een voorbeeld van dit type organisatie is de Vereniging Spierziekten Nederland.
Thematische organisaties	Focus van deze organisaties is veelal een specifiek probleem in de gezondheidszorg dat los staat van een bepaalde ziekte of handicap. Het ijveren voor abortus is hiervan een voorbeeld.



Organisaties voor mensen met een beperking

Deze organisaties vallen deels samen met de categoriale organisaties, maar verschillen ervan dat zij zich niet in eerste instantie op de gezondheidszorg richten, maar een bredere emancipatie voorstaan. Belangenbehartiging op terreinen als openbare voorzieningen, verkeer en vervoer, huisvesting en uitkeringen behoren nadrukkelijk ook tot hun werkterrein. Een bekend voorbeeld van dit type organisatie zijn de ouderenbonden (Katholieke Ouderenbond, Protestants-Christelijke Ouderenbond en Algemene Bond van Ouderen, respectievelijk KBO, PCOB en ANBO).

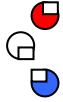
Ouderorganisaties

Dit zijn organisaties waarin ouders van kinderen met eenzelfde ziekte of handicap zich verenigen. Hun activiteiten richten zich op voorlichting, belangenbehartiging en lotgenotencontact. Naast algemene ouderorganisaties als Philadelphia zijn er ouders die zich verenigen rondom een bepaalde instelling.

De beschrijving hiervoor laat zien dat de organisatie van belangenbehartiging van patiënten/consumenten complex is. Door differentiatie en fragmentatie is een veelheid aan organisaties ontstaan. Om de belangenbehartiging te versterken, is geprobeerd organisaties te verenigen in landelijke federaties of verenigingen. Het bekendste voorbeeld hiervan is de Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie (NPCF). In de NPCF zijn alle organisaties direct of indirect aangesloten. Naast de NPCF ondersteunen de provincies een landelijk dekkend netwerk van decentrale patiënten/consumentenplatforms: de Regionale Patiënten/Consumenten Platforms (RPCP) of Zorgbelangorganisaties. Ook deze platforms richten zich op belangenbehartiging, voorlichting, lotgenotencontact, klachtenopvang en ondersteuning van lidorganisaties. Lidorganisaties zijn regionale of lokale afdelingen van de landelijke organisaties. De RPCP's staan los van de NPCF en zijn verenigd in Zorgbelang Nederland, tot voor kort het Landelijk Overleg Regionale Patiënten/Consumenten Platforms (LOREP) geheten.

De belangenbehartigende organisaties vertegenwoordigen in potentie een grote achterban. Uit demografische gegevens en ramingen op basis van die gegevens kan een beeld worden geschetst van het aantal mensen dat door belangenbehartigende organisaties wordt vertegenwoordigd. Door het Tympaan Instituut is dit voor de Zuid-Hollandse situatie gedaan (Tympaan Instituut, 2007:1-60). Uit dit onderzoek blijkt dat in 2005:

- ongeveer 14% van de 3,5 miljoen inwoners van Zuid-Holland 65 jaar of ouder is;
- het aantal mensen van 4 tot 70 jaar met een verstandelijke beperking geraamd wordt op 22.286;
- van de Zuid-Hollanders van 6 jaar of ouder die niet in een zorginstelling wonen er 757.780 een lichamelijke beperking hebben;
- ruim 1 miljoen inwoners van Zuid-Holland van 6 jaar of ouder kampt met minimaal één chronische somatische aandoening;
- 20% van de inwoners die 13 jaar of ouder zijn, kampt met enige psychische stoornis.



In het aangehaalde onderzoek wordt ook ingegaan op de omvang van andere doelgroepen van de Wmo. Zo blijkt dat:

- in 2005 het aantal inwoners dat mantelzorg verleende werd geraamd op 297.176 (op peildatum);
- het aantal Zuid-Hollanders dat enige vorm van vrijwilligerswerk verricht in 2004 geraamd werd op 1.391.898;
- de vraag naar nieuwe Wvg-voorzieningen en het aantal cliënten dat gebruik maakt van Wvg-voorzieningen (o.a. woningaanpassingen, rolstoelen en andere vervoervoorzieningen) voor 2005 geprognosticeerd werd op respectievelijk 63.187 en 142.796.

Boot & Knapen constateren dat op landelijk niveau de zorgvragersorganisaties een zekere positie hebben verworven. Dit blijkt onder meer uit het lidmaatschap van talloze adviesraden en -commissies. Op regionaal en lokaal niveau geldt deze positie veel minder. Daar blijft de professionaliteit achter, is niet duidelijk welke activiteiten worden uitgevoerd en bestaat er een kloof tussen organisaties en hun achterban (Boot & Knapen, 2005:45). Zowel landelijk als regionaal/lokaal zien zij bovendien een concurrentiestrijd tussen de diverse organisaties en de belangen die zij vertegenwoordigen. Het gevolg hiervan is een zekere tweespalt met als resultaat een verlies aan invloed.

Ook de provincie Zuid-Holland constateert dat patiënten/consumentenorganisaties het 'ontbreekt (...) aan de mogelijkheid om op alle fronten professioneel, consistent en effectief namens alle zorgvragers belangen te behartigen' (Provincie Zuid-Holland, 2006:2). Voor de provincie is dit een van de belangrijke overwegingen geweest om de organisatie en de manier van belangenbehartiging door patiënten/consumenten te willen wijzigen. Deze wijziging moet uiteindelijk leiden tot een versterking van de positie van zorgvragers.

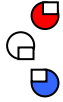
2.2 Stelselwijzigingen in de gezondheidszorg: een kwestie van meegroeien

Nu duidelijk is hoe de positie van burgers in de loop van de tijd is gewijzigd van patiënt tot volwaardige gesprekspartner - in ieder geval op landelijk niveau - beschrijven wij in deze paragraaf hoe het stelsel van Zorg en Welzijn is meegegroeid met alle veranderingen tot aan de situatie van nu. We beginnen met de filosofie achter de wijzigingen.

2.2.1 Stelselwijziging: van verzorgingsstaat naar participatiestaat

De afgelopen jaren heeft het Nederlandse zorgstelsel grote en fundamentele wijzigingen ondergaan. Zo zijn ziekenfonds en particuliere verzekering vervangen door een algemene en verplichte zorgverzekering, is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vernieuwd en is de Wet Ziekenhuisvoorzieningen vervangen door de Wet Toelating Zorginstellingen. De laatste grote wijziging is de inwerkingtreding van de Wmo per 1 januari 2007, die qua impact ook wel wordt vergeleken met de invoering van de nieuwe zorgwet in 2006.

Een van de belangrijke motieven voor deze stelselwijzigingen is, zoals wij al in het vorige hoofdstuk uit de doeken deden, de betaalbaarheid van de gezondheidszorg in Nederland. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Timmermans, J. en Woittiez, I., 2004:5) laat bijvoorbeeld zien dat bij ongewijzigd beleid het gebruik van AWBZ-voorzieningen met



tientallen procenten zal toenemen. Dit wordt onder meer verklaard door de toenemende vergrijzing van de bevolking, maar ook door de stijgende loonkosten van werknemers in de zorg. Een andere belangrijke factor is de financieringswijze van de AWBZ. Door het openeinde karakter van de financiering is er geen maximum te stellen aan de kostenstijging. Dit kan ertoe leiden dat de AWBZ-premies onevenredig zwaar gaan drukken op de loonkosten.

Maar de kosten zijn niet het enige motief om deze wijzigingen door te voeren. Ook ideologische en politieke redenen liggen eraan ten grondslag. De opeenvolgende kabinetten Balkenende hebben een grote nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het zorgstelsel heeft zich, met de opbouw van de verzorgingsstaat, ontwikkeld naar een stelsel met verzekerde aanspraken voor vrijwel alle vormen van zorg en (zorggerelateerde) ondersteuning. In de visie van de genoemde kabinetten is de eigen verantwoordelijkheid van de burger, voor zichzelf én voor zijn omgeving, vervangen door een te vanzelfsprekend leunen op de overheid. Eigen verantwoordelijkheid nemen en zelf maatregelen treffen is daarbij verdrongen door de AWBZ. Deze trend is tegengesteld aan de individualisering van de samenleving, waarbij burgers zich minder laten leiden door het collectief en zelf hun keuzes (willen) maken. In de Memorie van Toelichting bij de Wmo (2005:2) spreekt de (vorige) regering dan ook over het aanbrengen van 'een nieuwe balans in de verantwoordelijkheden, zowel tussen burgers en overheid als tussen overheden en tussen burgers onderling'.

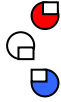


Foto: website ministerie van VWS (juli 2007)

2.2.2 Voorlopers van de Wmo

Hoewel de Wmo een nieuwe wet is, is wat in deze wet wordt geregeld niet nieuw. Voorgangers van de Wmo zijn de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). Deze wetten zijn opgegaan in de Wmo toen deze begin 2007 van kracht werd. Ook uit de AWBZ is een deel van de regelingen opgegaan in de Wmo, namelijk die regelingen die betrekking hebben op huishoudelijke ondersteuning.

De Welzijnswet stamt uit 1987 toen een groot aantal regelingen op welzijnsterrein zijn gebundeld in één wet. Via het Gemeentefonds kregen gemeenten middelen om specifiek omschreven welzijnsvoorzieningen te organiseren en in stand te houden. De Welzijnswet was daarmee de eerste wet waarmee de verantwoordelijkheid voor zorg- of welzijnsvoorzieningen bij gemeenten werden neergelegd. Deze verschuiving van verantwoordelijkheid ging gepaard met een grote lokale beleidsvrijheid. Het gevolg hiervan was dat het welzijn de concurrentie aan moest gaan met andere lokale beleidsproblemen.



De Wvg is in 1994 ingevoerd. Tot die tijd werden rolstoelen, vervoersvoorzieningen en individuele woonvoorzieningen, zoals een traplift, verstrekt door bedrijfsverenigingen in het kader van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet. Mensen boven de 65 jaar konden geen aanspraak maken op deze voorzieningen. Omdat door de belastingherziening van 1989 ook 65-plussers premieplichtig werden, ontstond scheefgroei voor deze mensen: wel premie betalen, maar geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen. De invoering van de Wvg maakte een einde aan deze scheefgroei.

Net als bij de Welzijnswet werd de uitvoering van de Wvg door het rijk gedecentraliseerd. Gemeenten werden zowel beleidsmatig als financieel verantwoordelijk voor de verstrekking van voorzieningen. Gemeenten kregen daarbij een grote discretionaire ruimte. De filosofie hierachter was dat gemeenten een meer op maat gesneden voorzieningenpakket zouden kunnen vormgeven. In de Wvg werd de zorgplicht van gemeenten vastgelegd. Deze zorgplicht bestond eruit dat ze iedereen die voorzieningen aanvroeg binnen kaders van de gemeentelijke verordening ook daadwerkelijk van dienst moesten zijn, ongeacht hun financiële ruimte. Criteria voor een Wvg-verstrekking waren:

- Individueel gericht: een voorziening was bedoeld voor een persoon met een beperking. Gemeenschappelijke voorzieningen vielen hier buiten;
- Langdurig noodzakelijk: een voorziening moest voor langere tijd of blijvend nodig zijn. Tijdelijke hulpmiddelen die nodig waren doordat ze waren ontstaan door een ongeluk of kortdurende ziekte, vielen buiten het bereik van de wet;
- Niet algemeen gebruikelijk: vergoed werden die kosten voor voorzieningen die mensen zonder een beperking in een vergelijkbare situatie niet hoefden te maken. Niet aangegeven was wat met 'algemeen gebruikelijk' werd bedoeld. In de lokale Wvg-verordeningen werd daarom vastgelegd welke voorzieningen gemeenten verstrekten.

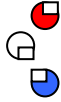
Er mag dan met de komst van de Wmo op inhoud (nog) niet veel zijn veranderd, toch brengt de wet een grote verandering met zich mee: een grotere eigen verantwoordelijkheid voor burgers voor het oplossen van sociale problemen die zij ervaren. Daarover in de volgende paragraaf meer.

2.3 De invoering van de Wmo per 1 januari 2007

In de vorige paragraaf hebben wij beschreven hoe het stelsel van Zorg en Welzijn is veranderd in de loop van de tijd. Inmiddels wordt toegewerkt naar een stelsel waarbij maatschappelijke ondersteuning een lokale (beleids)aangelegenheid is die nadrukkelijk vorm krijgt door de inbreng van burgers, maar waarbij ook nog steeds sprake is van een collectief zorgstelsel voor mensen met een zeer ernstige en langdurige zorgvraag.

2.3.1 Meedoen

In de algemene handreiking die in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is uitgegeven ter ondersteuning van gemeenten bij de invoering van de Wmo, wordt het doel van de Wmo beeldend beschreven (SGBO, 2005:6):



'Meedoen is het devies van de Wmo. Meedoen over de volle breedte van de Nederlandse bevolking: jong en oud, ongeacht iemands maatschappelijke of economische positie, ongeacht beperkingen. Voor veel mensen is deelnemen aan de samenleving en zich inzetten voor anderen een vanzelfsprekendheid. Soms lukt dat meedoen niet op eigen kracht. Dat kan zijn omdat burgers de weg niet weten, de regie kwijt zijn, problemen hebben met het opgroeien of opvoeden van hun kinderen. Soms gaat het om mensen die zelf de hulpverlening niet weten te vinden: ouderen in een isolement, mensen die zich schamen zorg te vragen of mensen die geen zorg willen vragen, terwijl ze dat wel nodig hebben ('zorgwekkende zorgmijders'). Anderen hebben enige mate van ondersteuning nodig, omdat ze sommige dingen vanwege een beperking niet zelf kunnen. Mensen indien nodig ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving, het herstellen van de zelfredzaamheid, mensen toerusten om maatschappelijk te participeren, dáár gaat het om'.

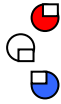
Zoals uit dit citaat blijkt, is meedoen het centrale begrip binnen de Wmo. De Wmo is er op uit burgers ondanks beperkingen die zij ervaren in het maatschappelijke verkeer toch aan dat verkeer te kunnen laten deelnemen. Daarbij wordt uitgegaan van de eigen kracht van burgers om dit meedoen inhoud te geven. Als het meedoen niet lukt worden burgers voor steun in eerste instantie verwezen naar hun eigen omgeving. Pas als dat ook geen soelaas biedt, komt professionele ondersteuning door of namens de overheid in beeld.

In de Wmo wordt de maatschappelijke ondersteuning door de overheid weergegeven in negen prestatievelden. Deze zijn¹⁶:

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

Hierna verbinden we de informatie uit de vorige paragraaf - de voorlopers van de Wmo - aan de hierboven genoemde negen prestatievelden, zodat een samenvattend overzicht ontstaat van de verschuivingen.

¹⁶ Wmo (2005), artikel 1 lid 1 sub g

**Tabel 3 Stelselverschuivingen**

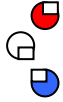
	Prestatievelden	Oude situatie	Huidige situatie
1	Bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid in wijken	Welzijnswet, gemeentelijke middelen	Wmo, gemeentelijke middelen
2	Preventie gerichte ondersteuning jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden	Welzijnswet, gemeentelijke middelen, Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV)	Wmo, gemeentelijke middelen, WCPV
3	Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning	Niet duidelijk belegd, gemeentelijke middelen e.a.	Wmo, gemeentelijke middelen e.a.
4	Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers	AWBZ (Subsidieregeling Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorg (CVTM)), gemeentelijke middelen	Wmo, AWBZ, gemeentelijke middelen
5	Het bevorderen van deelname aan het maatschappelijke verkeer en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking	Welzijnswet, gemeentelijke middelen	Wmo, gemeentelijke middelen
6	Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking tbv zelfstandig functioneren of deelname aan het maatschappelijke verkeer	Wvg, gemeentelijke middelen, AWBZ (huishoudelijke verzorging en subs. diensten wonen met zorg)	Wmo (incl. huishoudelijke verzorging en subsidieregeling diensten wonen met zorg), gemeentelijke middelen
7	Het bieden van opvang, waaronder vrouwenopvang	Doeluitkering + gemeentelijke middelen	Doeluitkering + gemeentelijke middelen
8	Het bevorderen van Openbare Geestelijke Gezondheids Zorg (OGGZ)	WCPV, gemeentelijke middelen, AWBZ, fonds Initiatieven OGGZ)	Wmo, WCPV, gemeentelijke middelen
9	Het bevorderen van verslavingszorg	Doeluitkering + gemeentelijke middelen	Wmo + gemeentelijke middelen

Het is aan gemeenten om invulling te geven aan een prestatieveld. Hoe gemeenten dit doen, is niet in de wet vastgelegd. Het te voeren beleid, de te plegen inzet en een eventuele prioritering daarbij worden door gemeenten zelf bepaald. In de volgende paragraaf gaan we hierop verder in.

2.3.2 Lokale beleidsvoering¹⁷

De regering stelt dat voor de leefbaarheid van buurten en wijken, maar ook voor voldoende zorg en ondersteuning van mensen met een beperking, een 'krachtige sociale structuur nodig is'. Daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid, zelforganisatie en maatschappelijke binding sleutelwoorden. Deze drie moeten voorafgaan aan de inzet van professionele voorzieningen op de terreinen welzijn, zorg, cultuur en ontspanning. Om de sociale structuur van de samenleving te versterken, hebben gemeenten een belangrijke rol toegedicht gekregen. Deze rol sluit aan bij de eerder met de Welzijnswet en Wvg ingezette decentralisatie (zie paragraaf 2.2.2). Met de Wmo wordt deze beweging doorgezet en wordt de bundeling van regelingen en de integraliteit van beleid bevorderd. De voornaamste overweging van de regering om gemeenten primair verantwoordelijk te maken voor maatschappelijke ondersteuning is dat de gemeente 'beter dan welke overheidslaag dan ook in staat is de burger te mobiliseren en de ondersteuning dichtbij de burger te organiseren: maatwerk in de directe omgeving'. Dit maatwerk wordt binnen de negen prestatievelden van de Wmo geleverd aan de volgende 'doelgroepen':

¹⁷ Uit de Memorie van toelichting bij de Wmo (2005:3-8)

**Tabel 4 Prestatievelden en doelgroepen**

Doelgroep	Prestatievelden
Beleid voor kwetsbare burgers (gehandicapten, chronisch zieken en ouderen)	3, 4, 5 en 6
Jeugdbeleid	2
Bewonersparticipatie	1 en 2
Maatschappelijke opvang, OGGZ en verslavingszorg	7, 8 en 9

Een aanvullend argument dat de regering gebruikt, is dat de gemeenten al bevoegdheden en verantwoordelijkheden bezitten die gebruikt kunnen worden bij de invulling van maatschappelijke ondersteuning. Het gaat hierbij om bevoegdheden en verantwoordelijkheden op onder meer de terreinen van zorg, welzijn, doelgroepenvervoer, huisvesting en ruimtelijke ordening.

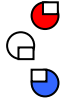
De Wmo geeft gemeenten dus grote discretionaire ruimte. Eén van de consequenties hiervan is dat verschillen kunnen ontstaan tussen de manier waarop gemeenten invulling geven aan maatschappelijke ondersteuning. Elke gemeente biedt immers maatwerk, afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van haar eigen burgers. In de overweging van het (vorige) kabinet kunnen juist die verschillen gemeenten scherp houden. Als een buurgemeente kwalitatief of kwantitatief betere voorzieningen biedt, kan de burger - zo is de redenering - bij zijn eigen gemeente aankloppen en om uitleg en verbetering van de voorzieningen vragen.

Burgers kunnen de prestaties van hun gemeenten met de komst van de Wmo niet alleen beter beoordelen of vergelijken en de gemeenten hierop zo nodig aanspreken, ze hebben bovendien een nadrukkelijke stem in het kapittel gekregen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.3.3 De rol van burgers en hun belangenorganisaties

Het kabinet hecht aan een grote rol van burgers en belangenorganisaties bij het vormgeven van het beleid voor maatschappelijke ondersteuning. Dit blijkt uit de artikelen 11 en 12 van de Wmo (zie paragraaf 1.2 voor de precieze tekst van de artikelen). De grondslag voor deze artikelen treffen we echter in de Gemeentewet. Artikel 150 van die wet stelt dat gemeenten in een verordening vastleggen hoe inwoners en andere relevante partijen worden betrokken bij de voorbereiding van het gemeentelijke beleid.

In lijn met artikel 150 van de Gemeentewet wordt in artikel 11 van de Wmo de beleidsvoorbereiding door burgers, organisaties en instellingen geregeld. In de Memorie van Toelichting (2005:33) stelt de regering dat zij met dit artikel beoogt 'zeker te stellen dat de gemeente burgers, instellingen en organisaties betreft bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning'. Met opzet wordt in de wet de term 'voorbereiding van het beleid' gebruikt. De regering wil daarmee bereiken dat burgers niet alleen betrokken worden bij de voorbereiding en opstelling van een specifiek Wmo-plan - dat



een keer in de vier jaar moet worden opgesteld - maar bij alle beleid dat betrekking heeft op maatschappelijke ondersteuning.

Artikel 12 geeft belangenorganisaties een belangrijke rol bij de vormgeving van het lokale Wmo-beleid. Met dit artikel hebben gemeenten de verplichting om de belangenorganisaties van 'vragers' om advies te vragen over het Wmo-plan voorafgaand aan de vaststelling ervan. De regering benadrukt dat het gaat om organisaties van vragers en niet van aanbieders; de aanbieders staan in een andere relatie tot de gemeenten. Het begrip 'vragers' wordt door de regering breed geïnterpreteerd. Naast gebruik van een individuele voorziening worden ook potentiële gebruikers onder de categorie vragers geschaard (Memorie van Toelichting, 2005:34). Voorbeelden van dergelijke groepen die de regering noemt, zijn organisaties van ouderen, gehandicapten, dak- en thuislozen, jongeren en mantelzorgers. De regering realiseert zich dat feitelijk iedereen een potentiële gebruiker is. Om te voorkomen dat iedere organisatie zichzelf als 'organisatie van vragers' kan bestempelen, wordt aan gemeenten de mogelijkheid geboden om, gemotiveerd, zelf te bepalen welke organisaties zij als 'organisatie van vragers' beschouwen.

Ook in andere stukken laat de regering zien belang te hechten aan de positie van burgers in de ontwikkeling van het lokale Wmo-beleid. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de brief van toenmalig staatssecretaris Ross van VWS aan de Tweede Kamer¹⁸: 'Het kabinet vindt het van groot belang dat een wet die betrokkenheid van burgers bij de samenleving ondersteunt tegelijkertijd garandeert dat burgers en hun vertegenwoordigende organisaties bij het opstellen van het lokale beleid betrokken worden.'

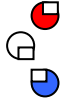
Eén van de consequenties van de toenemende rol van burgers en hun belangenorganisaties in de beleidsontwikkeling en –advisering is dat de manier waarop zij zich organiseren in belang toeneemt. Omdat de Wmo de aanspraak op voorzieningen lokaal regelt, zal de belangenbehartiging op datzelfde niveau vorm moeten worden gegeven. Zoals uit de vorige paragraaf al bleek, is de decentrale - en dus lokale - belangenbehartiging echter lang niet overal even goed vorm gegeven. In sommige gemeenten is er überhaupt nog geen sprake van lokale belangenbehartiging door 'vragers'.

Maar niet alleen het niveau van organiseren is van belang voor de effectiviteit van de belangenbehartiging. Ook de samenwerking tussen de diverse doelgroepen (zie tabel 4 in paragraaf 2.3.2) is van belang. Organisaties van vragers zullen moeten komen tot vormen van samenwerking bij hun advisering over de lokale uitvoering van de Wmo. Dit om te komen tot een integrale aanpak én om te voorkomen dat zij en de belangen die zij vertegenwoordigen tegen elkaar worden uitgespeeld. Daarbij moeten zij zich realiseren dat meer kan worden bereikt als zij zich concentreren op hun gezamenlijke behoefte aan ondersteuning en niet zozeer op hun eigen afzonderlijke aandachtsgebieden.

2.4 Effecten en dilemma's

Via de Wmo hoopt het kabinet verbeteringen op diverse fronten te bereiken. Het gaat in dit geval om verbeteringen vanuit een bestuursperspectief. In dit hoofdstuk en het vorige zijn meerdere voorbeelden genoemd: van meer samenhang in beleid, tot vermindering van kosten, van betere zorg tot meer eigen verantwoordelijkheid, en van intensieve betrokkenheid tot minder sociale en maatschappelijke problemen. Een voordeel waar het

¹⁸ Brief van 23 april 2004, kamerstukken II 2003/04, 29538, nr.1



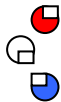
kabinet ook op hoopt, is dat door de afstemming en samenwerking tussen partijen er wellicht meer begrip voor elkaars situatie ontstaat, met als bijkomend effect meer waardering voor de overheid die zich voortdurend gesteld ziet voor lastige maatschappelijke vraagstukken.

Toch kenmerkt de invoering van de Wmo zich niet alleen als een Hosannaverhaal. Zoals met de introductie van alle vernieuwingen, verloopt ook de invoering van de Wmo niet zonder zorgen, teleurstellingen en dilemma's. In hoofdstuk 1 deden wij al verslag van de onzekerheden waarmee zowel gemeenten als zorgvragers worden geconfronteerd: op inhoud, qua (financiële) beheersing en het tijdig kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen. In dit hoofdstuk vermelden wij de uitdaging waarvoor de belangenorganisaties staan (concentreren op gezamenlijke behoefte) en de ambitieuze prestaties die door gemeenten moeten worden geleverd.

Ook dilemma's moesten en moeten overwonnen worden. Dilemma's die de overheid zo nadrukkelijk kenmerken. Aan de ene kant dient bijvoorbeeld gezorgd te worden 'voor het behoud van de solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten, voor kwalitatief goede zorg en ondersteuning aan burgers en voor samenhang tussen voorzieningen in de directe leefomgeving. Aan de andere kant is er sprake van een sterke groei van het beroep op collectieve voorzieningen die bij ongewijzigd beleid tot aanzienlijk hogere lasten in de uitvoering van de AWBZ zal leiden' (Memorie van Toelichting, 2005:6). Met andere woorden: hoe blijft zorg aan mensen die ernstige en zeer langdurige hulpvragen hebben gewaarborgd en betaalbaar? Het zijn immers risico's die door hen niet te verzekeren zijn. Een oplossing is onder meer gevonden in een grotere eigen verantwoordelijkheid door burgers. Het moet blijken of deze maatregel voldoende is.

Een dilemma van een geheel andere orde is de keuze van de besturingsfilosofie die nauw samenhangt met de politiek-bestuurlijke zienswijze op het gebied van verantwoording versus verantwoordelijkheid. Als zelfredzaamheid van burgers en maatschappelijke participatie alleen goed op het lokale niveau is vast te stellen, verhoudt dit zich niet goed met al te directe sturing vanuit het rijk en al te strakke verticale verantwoordingsmechanismen. Op de 'schouders' van de lokale overheid rust een zware maatschappelijke verantwoordelijkheid. Over het te voeren en het gevoerde beleid moet zij uiteraard verantwoording afleggen. In lijn met de maatschappelijke opdracht die wordt uitgevoerd, is ervoor gekozen verantwoording te laten afleggen aan zowel burgers als aan de gemeenteraad. Om niet helemaal buiten beeld te raken, is afgesproken dat het rijk de kaders stelt (het speelveld, de regels), maar dat 'het spel' lokaal wordt gespeeld (Memorie van Toelichting, 2005:8). Verantwoording afleggen zoals nu geregeld, kan houvast bieden, maar er schuilt een addertje onder het gras: om goed functioneren van de Wmo te kunnen bepalen, moeten gemeenten hun prestaties openbaar maken. Op deze wijze kan iedereen vergelijken hoe gemeenten ten opzichte van elkaar hebben gepresteerd. Maar wat wordt nu eigenlijk met elkaar vergeleken? De ene gemeente heeft nu eenmaal met andere omstandigheden te maken dan de andere. Waarom is het nodig om te vergelijken, welke waarde kan er aan worden toegekend? Hoe kan het welzijnsgevoel van burgers tegen elkaar worden afgezet en met welk resultaat?

Weer een ander dilemma ligt op lokaal niveau. Hoe kan het recht van burgers in overeenstemming worden gebracht met de noodzakelijke beleidsvrijheid van gemeenten? Het resultaat is (vooralsnog) gevonden in het opleggen van een resultaatsverplichting. Weliswaar wordt deze verplichting niet door het rijk opgelegd - zoals de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg graag had gezien - maar door de gemeenteraad zelf. Die dient te



bepalen wat de resultaten zijn die bereikt moeten worden. Dit verantwoordingsmechanisme sluit beter aan bij het sturingsconcept van de Wmo. Waakzaamheid vanuit individuele burgers en belangenorganisaties blijft echter geboden en dat is nu precies waarover zij zich zorgen maken; het voortdurende 'gevecht' voor het behoud van zoveel mogelijk rechten. Burgers zoeken naar zekerheden en die staan op gespannen voet met de beleidsvrijheid van gemeenten.

Dat die zorg niet helemaal onterecht is, blijkt uit veelvuldige berichtgeving hierover. Zo geeft de Chronisch Zieken en Gehandicaptenraad in een persverklaring¹⁹ aan bezorgd te zijn om de tweedeling die tussen gemeenten ontstaat; zij die betere zorg verlenen en zij die minder zorg bieden. De raad heeft na vijf maanden 164 klachten van uiteenlopende aard ontvangen: gemeenten waar onvoldoende geld beschikbaar is om woningen aan te passen zodat inschrijving in een zorgcentrum noodzakelijk wordt, familieleden die onvoldoende mantelzorg kunnen bieden, eigen bijdragen die aanzienlijk variëren en indicatiestellingen die soms een halvering betekenen van het aantal uren dat hulp wordt geboden.

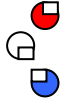


Foto: www.nu.nl (25 juli 2007)

Ook binnen de thuiszorg is men ongerust over de gevolgen van de Wmo. Instellingen voor thuiszorg hebben in de eerste maanden van 2007 gewaarschuwd enkele duizenden huishoudelijke hulpen te moeten ontslaan. En volgens brancheorganisatie ActiZ²⁰ blijft het hier niet bij. De organisatie verwacht dat nog vele duizenden ontslagen zullen volgen. Naar verwachting zal het in totaal om 8.000 mensen gaan, waarbij het overigens niet zeker is dat de werknemers die zijn ontslagen ook daadwerkelijk op straat komen te staan. De ontslagen zijn het gevolg doordat de instellingen voor thuiszorg per gemeente met elkaar moeten concurreren om een contract te bemachtigen. Onder de Wmo zijn gemeenten namelijk verplicht de huishoudelijke hulp openbaar aan te besteden. Veel instellingen hebben zo sterk op prijs geconcentreerd dat ze nu moeten constateren dat ze hun personeel niet meer kunnen betalen. Sommige medewerkers krijgen het aanbod om ontslag te nemen en vervolgens bij hetzelfde bedrijf weer als freelancer (alfahulp) aan de slag te gaan. Dat betekent echter dat ze veel slechtere arbeidsvoorwaarden hebben dan voor die tijd. Ze verliezen zo het recht op pensioen, vakantiegeld en ziektegeld. Hoewel de staatssecretaris al eerder dat jaar

¹⁹ Nieuwsbericht van 3 juli 2007 op www.gemeente.nu, link naar internetsite van Trouw (oorspronkelijk bericht is van 30 juni 2007)

²⁰ ActiZ is de brancheorganisatie voor organisaties die zich richten op verpleging, verzorging en ouderenzorg. Het merendeel van de aanbieders van thuiszorg is aangesloten bij ActiZ



€ 20 miljoen beschikbaar heeft gesteld om knelpunten in de thuiszorg op te lossen, ziet het er naar uit dat het rijk meer geld moet uittrekken om ontslagen werknemers in de thuiszorg weer aan het werk te helpen. Bijvoorbeeld door ze om te scholen, zodat ander werk in de thuiszorg kan worden gevonden, of bijvoorbeeld in de kinderopvang.

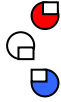
Ook kamerleden en het ministerie van VWS ontvangen berichten dat mensen niet die thuiszorg krijgen die ze nodig hebben. Staatssecretaris Bussemaker heeft signalen 'dat er cliënten zijn die er te fors op achteruit zijn gegaan'.

Gebruikers van de thuiszorg moeten het vaker doen met een huishoudelijke hulp die alleen lichtere klusjes doet als boodschappen halen en schoonmaken. De zwaardere vorm van verzorging, voor mensen die moeite hebben om zelf nog de huishouding te doen, is sterk teruggelopen, zo heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer gemeld. Kregen ouderen en gehandicapten in het oude systeem soms iets te veel, nu zijn er - volgens de staatssecretaris - mensen die tekort worden gedaan. Over het aantal mensen dat huishoudelijke verzorging ontvangt (peildatum 2004), zijn geen eenduidige gegevens voorhanden. In het rapport 'Aard en omvang van de Wmo-doelgroep' (2006:25) wordt het aantal mensen geschat op 442.691. Gemiddeld zou men 1,71 uur zorg per week ontvangen. In het brancherapport 'Verpleging en verzorging (2005)' dat is gepubliceerd op de website van het ministerie van VWS gaat men uit van gemiddeld 413.308 cliënten. Het gemiddelde aantal uren zorg per week wordt in dit rapport geschat op 3,71 uur per cliënt. Het gaat in dit rapport om totale verzorging, dus inclusief lichamelijke verzorging en verpleging.

2.5 Ten slotte

Het voorgaande maakt duidelijk dat het oplossen van maatschappelijke vraagstukken buitengewoon complex is: in iedere oplossing schuilt immers weer een (nieuw) probleem. Ook is duidelijk geworden dat de overheid al lang niet meer exclusief verantwoordelijk is voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Er zijn talloze partijen - actoren - bij de vraagstukken betrokken. Partijen die bovendien niet meer ieder afzonderlijk van elkaar onderhandelen of meepraten, maar die, omwille van de onderlinge afhankelijkheid en te behalen synergie-effecten, vooral steeds meer samen (willen en moeten) optrekken. Hierdoor veranderen de onderlinge relaties al dan niet aanzienlijk; tussen rijk en gemeente, tussen gemeenten en maatschappelijke partners, tussen maatschappelijke partners onderling, tussen gemeenten en burgers en tussen maatschappelijke organisaties en burgers.

Participatie brengt in dit geval kortom heel wat veranderingen teweeg. Maar waar hebben we het nu precies over als we het over beleidsparticipatie hebben? Voordat we inhoudelijk verder gaan op de Wmo-praktijk van alle dag in de gemeenten van de provincie Zuid-Holland, is het zinvol eerst wat duidelijkheid te bieden rondom het begrip participatie. We doen dit in het volgende hoofdstuk tegen de achtergrond van enkele wetenschappelijke inzichten.



3 Burgerparticipatie en interactief beleid

‘Je moet denken zoals de minsten, maar praten zoals de meesten’²¹

In dit hoofdstuk gaan wij dieper in op de theorie die nodig is om een antwoord te vinden op de door ons geformuleerde vraagstelling. Om te komen tot een beantwoording van de centrale vraag van ons onderzoek, wordt een aantal deelvragen beantwoord. Dit gebeurt aan de hand van gegevens die zijn verzameld. Andere vragen worden beantwoord door het bestuderen van bestuurskundige theorieën. Hierdoor vormt zich een zogeheten theoretisch kader voor ons onderzoek. Dit hoofdstuk richt zich op het beantwoorden van de deelvragen:

- Wat is burgerparticipatie?
- Welke vormen van burgerparticipatie zijn er? En daarvan afgeleid: welke mogelijkheden tot burgerparticipatie zijn er in het lokale Wmo-beleid?

Voordat wij overgaan tot beantwoording van deze vragen gaan wij eerst in op de begrippen burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. Aansluitend wordt geschetst waar interactieve beleidsvorming vandaan komt en welke motieven overheden kunnen hebben er gebruik van te maken bij het behandelen van een beleidsprobleem. In de daarop volgende paragraaf beschrijven wij vormen van interactief beleid aan de hand van de zogenoemde participatieladder. Daarbij gaan we ook in op de rol die communicatie kan spelen. De vierde paragraaf van dit hoofdstuk richt zich op de kritiek die er is op interactief beleid. Ook wordt een aantal dilemma’s beschreven dat met interactief beleid samenhangt. Vervolgens verleggen wij onze focus naar netwerkvorming en de samenwerking die dit vraagt. Dit, omdat samenwerking in een netwerk een wezenlijk onderdeel uit maakt van interactief beleid. Netwerken bestaan uit actoren die elk hun eigen rol spelen, dit komt tot slot in de zesde paragraaf van dit hoofdstuk aan bod.

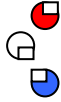
3.1 Begripsbepaling

Zoals in het vorige hoofdstuk is geschetst, verplicht de Wmo gemeenten om burgers en belangenorganisaties te betrekken bij de ontwikkeling van het lokale Wmo-beleid. Ook bij andere wetten zien we dat de wetgever gemeenten verplicht om burgers te betrekken bij het beleid of hen inspraak te geven. Een voorbeeld hiervan is de Wet werk en bijstand die gemeenten verplicht om een verordening op te stellen over de manier waarop de doelgroep van de wet wordt betrokken bij de uitvoering ervan. In deze verordening moet ten minste geregeld worden hoe periodiek overleg wordt gevoerd met de doelgroep of haar vertegenwoordigers, hoe de doelgroep de agenda kan beïnvloeden en de manier waarop de doelgroep van informatie wordt voorzien (artikel 47 Wet werk en bijstand).

Ook de Gemeentewet draagt gemeenten op om via een verordening vast te leggen hoe burgerparticipatie wordt vormgegeven: ‘De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken’.²²

²¹ Arthur Schopenhauer (1788-1860), Duits filosoof

²² Artikel 150 lid 1 Gemeentewet



Het betrekken van 'de burger' bij het beleid²³ van een overheid wordt 'burgerparticipatie' of 'interactief beleid' genoemd. De beide termen worden vaak door elkaar gebruikt. In de literatuur blijkt er dan ook geen overeenstemming over het onderscheid tussen beide termen²⁴.

Er bestaan verschillende definities voor beide begrippen. Pröpper en Steenbeek geven er de betekenis aan dat '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/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper & Steenbeek, 1999:16).

Door Edelenbos en Monnikhof wordt een vergelijkbare omschrijving gehanteerd (Edelenbos & Monnikhof, 2001:10). Zij spreken van interactieve beleidsvorming²⁵ als 'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit'.

Hendriks en Eijsermans ten slotte spreken van burgerparticipatie als 'een proces waarbij gemeenten, betrokken burgers en eventuele externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf afgesproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen' (Hendriks & Eijsermans, 2004:23).

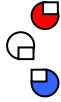
Een aantal elementen zien we in twee of meer van de aangehaalde definities terug. In alle drie de definities is er sprake van het betrekken van burgers bij het beleid. Pröpper en Steenbeek verbreden de groep betrokkenen tot maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden. Edelenbos en Monnikhof vatten deze groep onder de noemer 'andere belanghebbenden'. Hendriks en Eijsermans beperken de deelname tot burgers waarbij externe deskundigen eventueel worden betrokken.

In alle drie de definities is er sprake van openheid van betrokken partijen naar elkaar toe. Edelenbos en Monnikhof voegen aan die openheid ook een gelijkwaardigheid van de partijen aan de definitie toe. Het uitgangspunt is dat de overheid, door zich open te stellen voor derden, 'bereid is om substantiële invloed af te staan' (Pröpper & Steenbeek, 1999:19). Niet langer is de overheid als enige aan zet om maatschappelijke problemen te behandelen. Bij het zoeken naar en het uitvoeren van voorstellen komen ook medeoverheden, het maatschappelijke middenveld, het bedrijfsleven en burgers in beeld. En deze partners komen niet alleen in beeld, zij krijgen allen ook een eigen verantwoordelijkheid toebedeeld.

²³ Ter verduidelijking van het begrip beleid verwijzen we naar twee formuleringen. Zo verwoordt Hoogerwerf (2003:20) beleid als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde beleidskeuzen. Ook zegt hij hierover dat beleid een poging is 'een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen (Hoogerwerf, 2003:21). Een andere definitie komt van Cochran & Malone in Birkland (2001:21) '*Public policy consists of political decisions for implementing programs to achieve societal goals*'

²⁴ Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo (2006:3)

²⁵ Ook aan de begrippen 'interactief beleid' en 'interactieve beleidsvorming' wordt soms een andere betekenis gegeven. De nuance die dan wordt aangebracht, is dat interactieve beleidsvorming, anders dan interactief beleid, zich voornamelijk richt op de beleidsvormende fase van beleid. In andere beleidsfasen zou dan geen interactie kunnen plaatsvinden onder deze noemer. In ons onderzoek maken we geen onderscheid tussen beide begrippen



Hendriks en Eijssermans spreken in hun definitie van een proces dat verloopt via een van tevoren afgesproken aanpak. De andere twee definities spreken niet expliciet over een proces. Wel wordt daarin aangegeven dat interactieve beleidsvorming iets is dat vroegtijdig plaatsvindt. Dit duidt er op dat ook zij uitgaan van een proces, maar waarbij in het midden blijft of dit een proces is waarvan van tevoren is afgesproken hoe het verloopt.

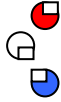
Het grootste verschil in de drie definities zien we in het beoogde resultaat van de interactieve beleidsvorming. Edelenbos en Monnikhof spreken van het verkennen van problemen en oplossingen die 'van invloed zijn op de politieke besluitvorming'. Daarmee geven ze aan dat de uiteindelijke besluitvorming steeds bij het politieke orgaan ligt. Hendriks en Eijssermans gaan verder, zij zien als resultaat van het proces dat vorm en inhoud wordt gegeven aan (delen van) plannen of beleid. De besluitvorming wordt volgens deze definitie genomen tijdens het proces door de deelnemers aan dat proces. Pröpper en Steenbeek zitten tussen beide varianten in. Zij spreken van interactief beleid om tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen. Daarbij kan het proces dus dienen als voorbereiding op de uiteindelijke besluitvorming door de politiek, maar kan het interactieve proces ook een element zijn in de politieke besluitvorming. Edelenbos stelt dat dan geen sprake meer is van interactieve beleidsvorming maar van interactieve besluitvorming. In zijn visie richt interactieve beleidsvorming zich alleen op de vroege voorbereidende fase van het beleidsproces (Edelenbos, 2000:5).

Op basis van de drie definities komen wij tot een aantal elementen dat van belang is bij interactief beleid:

- een overheidsorgaan neemt het besluit of is er toe bereid om op interactieve wijze beleid te voeren en stelt daarvoor de kaders vast;
- er is sprake van betrokkenheid van een of meerdere partners buiten de eigen overheidsorganisatie. Dit kunnen zowel (groepen van) burgers zijn, maar ook andere overheden, maatschappelijke organisaties of bedrijven. De relatie tussen overheid en haar partners kan gelijkwaardig zijn, maar dit is niet noodzakelijk. Wel is een zekere mate van openheid over en weer van groot belang voor het proces en de uitkomsten ervan;
- in een proces wordt in samenwerking tussen de partners beleid gevormd, uitgevoerd of geëvalueerd. Ook kan, als de initiatiefnemende overheid dit toelaat, besluitvorming over beleid plaatsvinden;
- burgers worden vroeg in het beleidsproces van agendavorming tot en met evaluatie betrokken.

3.2 Ontstaan(sredenen)

Interactief beleid neemt vooral in de jaren negentig een grote vlucht. Zij het dat vooral lokale en provinciale/regionale overheden deze vorm van beleidsvorming lijken toe te passen. Edelenbos en Monnikhof stellen dat de als laag ervaren opkomst bij de raadsverkiezingen van 1990 van groot belang is geweest voor de grote vlucht van interactieve beleidsvorming. De lage opkomst werd uitgelegd als een symptoom van het verlies van draagvlak en daarmee legitimiteit van de lokale overheden. Onderzoeken die zijn uitgevoerd naar aanleiding van de verkiezingen versterkten dit beeld: de burger identificeerde zich niet met de lokale politiek. De 'kloof tussen burger en bestuur' is geboren. Pröpper en ter Braak tonen overigens aan dat de als problematisch ervaren relatie tussen burger en overheid weliswaar actueel is, maar niet nieuw: ook in de jaren zestig en zelfs in de jaren dertig is er al sprake



van een democratisch tekort, omdat de aansluiting tussen burger en bestuur wordt gemist (Pröpper & Ter Braak, 1996:380).

Om de gesignaleerde kloof tussen burger en overheid te dichten, zoeken overheden naar nieuwe vormen van bestuur. Nauw verbonden hieraan is het proces van bestuurlijke vernieuwing, dat wordt ingezet. Naast allerlei vernieuwende vormen van interactie tussen burger en bestuur zijn het dualisme en de mogelijkheid om een referendum te organiseren ingevoerd.

Het instituut voor Publiek en Politiek ziet een ontwikkeling in de manier waarop burgers participeren in beleid²⁶:

Tabel 5 Ontwikkeling burgerparticipatie in beleid

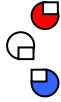
Generatie	Wat	Wanneer
1 ^e generatie	Inspraak. Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens een wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren '70 tot nu toe
2 ^e generatie	Interactieve beleidsvorming en coproductie: burgers krijgen in een vroege fase de gelegenheid om het beleid mede vorm te geven.	Begin jaren '90 tot nu toe
3 ^e generatie	Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid.	Begin van deze eeuw tot nu

De verschillende vormen ontwikkelen zich opeenvolgend, maar blijven wel naast elkaar bestaan. Ze hebben ook hun bestaansrecht naast elkaar:

- 1^e generatie: een wettelijk recht en niet meer weg te denken;
- 2^e generatie: nu en ook in de toekomst blijven overheden beleidsstukken maken waar ze zelf de belanghebbenden bij willen betrekken. Dit doen ze om draagvlak te krijgen en om ervoor te zorgen dat beleid zo veel mogelijk aansluit op problemen en kansen;
- 3^e generatie: een aanpak die nu meer op de voorgrond treedt.

Ondanks het opeenvolgende karakter van de term generaties, is er geen sprake van dat de ene generatie de andere verdringt of vervangt. Elke generatie vormt de vertegenwoordiging van een eigen visie, sturingsfilosofie of strategie. Afhankelijk van de lokale omstandigheden

²⁶ Burgerparticipatie in gemeenteland (2006:6)



én van de fase waarin het beleid tot stand komt, wordt gekozen voor een van de benaderingen.

Zoals hiervoor is aangegeven, is de centrale doelstelling van interactieve beleidsvorming het vergroten van de betrokkenheid van de burgers bij het publieke domein. Dit ter versterking van de relatie tussen burgers en overheid. De betrokkenheid van burgers wordt als belangrijk gezien voor het functioneren van de democratie.

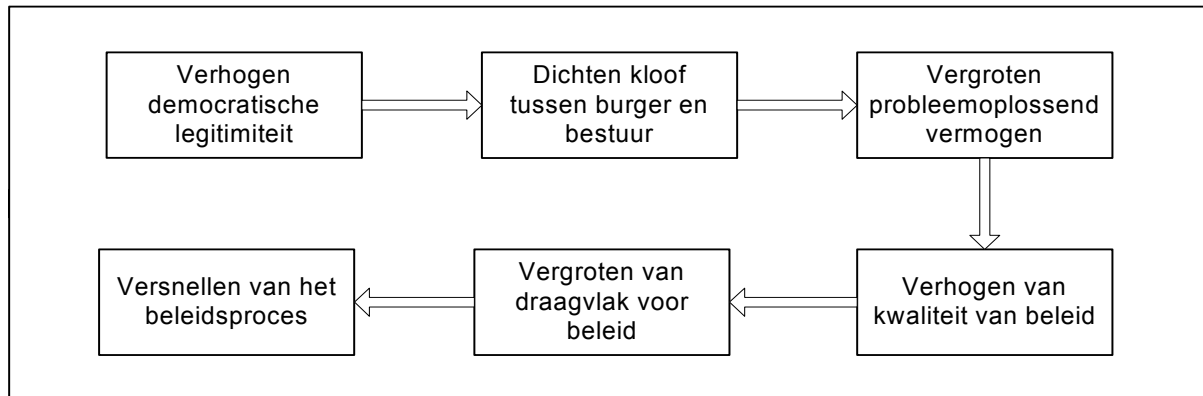
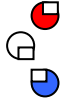
Naast deze centrale doelstelling kunnen er echter ook andere motieven zijn om burgers te laten deelnemen aan het beleidsproces. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) geeft als redenen (ROB, 2005:9):

- impuls voor politieke vernieuwing: burgerparticipatie geeft burgers een meer directe invloed op het beleidsproces. Dit sluit aan bij de behoefte van burgers naar meer (directe) democratie;
- vergroten van het draagvlak voor beleid: door het vroegtijdig betrekken van burgers bij het beleidsproces wordt de acceptatie voor het beleid vergroot. Naar verwachting treedt er minder weerstand op tegen het resultaat;
- verbeteren van de kwaliteit van beleid: door burgers deel te laten nemen aan het proces worden er nieuwe inzichten, kennis, vaardigheden en informatie aan toegevoegd. Verwacht mag worden dat dit ten goede komt aan de kwaliteit van de hele beleidscyclus;
- vergroten van het probleemoplossende vermogen: door het actief betrekken van burgers bij het publieke domein krijgen zij een grotere verantwoordelijkheid, maar ook zelfredzaamheid om bij te dragen aan het oplossen van problemen die zich daarin afspelen.

De geschetste voordelen komen overeen met de hoofdmotieven die Edelenbos en Monnikhof onderscheiden: beter beleid, meer draagvlak voor beleid en een betere functionerende democratie als systeem (Edelenbos & Monnikhof, 2001:11). Pröpper en Steenbeek voegen als mogelijke doelen hier nog aan toe (Pröpper & Steenbeek, 1999:34-35):

- het realiseren van een hoger ambitieniveau: door een bundeling van ideeën, inzet, tijd en geld wordt meer, beter of sneller beleid gerealiseerd;
- de verbetering van de samenwerking met externe partijen: de interactie verbetert de samenwerking of activeert deze;
- verkorting van de tijdsduur, dan wel de versnelling van beleid (in eerste aanleg is overigens vaak geen sprake van versnelling, omdat er veel afstemming nodig is. Maar later is er dan geen of minder kans op bezwaarprocedures);
- verbetering van de interne organisatie: door naar buiten te treden, komen mogelijke tekortkomingen als verkoking of gebrekkige samenwerking binnen de interne organisatie aan het licht;
- verbetering van het imago: positieve beeldvorming, omdat bij het publiek breder draagvlak bestaat voor de resultaten van het interactieve beleid.

Door Edelenbos wordt een samenhang geschetst in de motieven voor interactieve beleidsvorming. Hij maakt deze samenhang helder in wat hij een motievenketen noemt (Edelenbos, 2000:89):



Figuur 1 De motievenketen

In de motievenketen volgt het ene motief uit het andere en wordt een relatie gelegd tussen de verschillende motieven om een interactief beleidsproces op te starten. Door als centrale beweegredenen te kiezen voor het verhogen van de democratische legitimiteit van de beleidsvorming kunnen tegelijkertijd ook andere doelen worden gediend (Edelenbos, 2000:89 en 98).

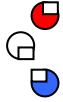
Overigens ziet de ROB ook de nadelen van het betrekken van burgers bij het beleidsproces. De Raad wijst op (a) de kosten die het met zich mee brengt; (b) op de tijdsinspanning die het van burgers vraagt en (c) op een uitputting van het instrument.

De ROB bedoelt dat, in een tijd dat van de overheid wordt verwacht dat zij efficiënt omgaat met de beperkte middelen, steeds de afweging moet worden gemaakt of deze kosten opwegen tegen de te verwachten baten. De tijdsinvestering die participatie van burgers vraagt, kan volgens de Raad in conflict komen met andere verwachtingen die de overheid heeft over de tijdsinvulling van haar burgers. Meer en langer werken en het verrichten van vrijwilligerswerk en mantelzorg maakt de vrije tijd van burgers spaarzamer. Het is maar de vraag, zo stelt de Raad, of zij die vrije tijd willen investeren in de overheid. Het derde nadeel heeft betrekking op de bereidheid van burgers om deel te nemen aan het beleidsproces. Niet verwacht kan worden dat elke burger met evenveel enthousiasme zal willen en kunnen participeren. Dit draagt het risico in zich dat het steeds dezelfde mensen zijn die deelnemen waardoor de basis voor het proces wel zeer smal wordt. Ook kan dit leiden tot 'participatiemoedheid'.

3.3 Vormen van interactief beleid

De ROB stelt dat het moeilijk is om een indeling te maken van de diverse vormen van burgerparticipatie (ROB, 2005:9). Als meest toegankelijke indeling ziet de Raad een indeling naar de fase van het beleidsproces waarbij sprake is van participatie. Het door de ROB gehanteerde model²⁷ onderscheidt daarbij 5 fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Bij elk van deze fasen geeft de Raad een aantal werkvormen om burgers bij het beleid te betrekken. Voorbeelden hiervan zijn: agenderingskamer en volksinitiatief (agendavormende fase); burgerpanel en focusgroep (beleidsvoorbereiding); participatieve begroting en referendum (besluitvorming);

²⁷ De ROB heeft gebruik gemaakt van een bestaand model. De Raad heeft dus zelf geen nieuw model ontwikkeld



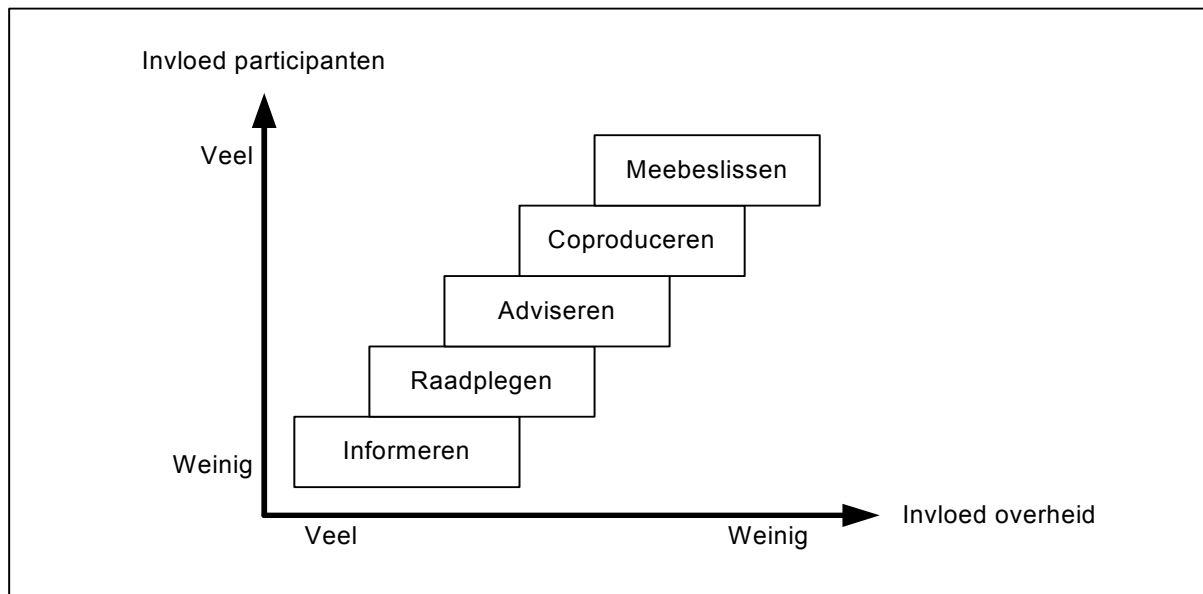
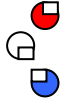
burgeruitvoeringsteam en buurtfacetteam (uitvoering van beleid); burgerhandvest en kwaliteitspanel (beleidsevaluatie). Naast de genoemde werkvormen zijn echter nog vele varianten denkbaar: overleggroepen, werkateliers, expertmeetings, manifestaties, hoorzittingen, (digitale) peilingen, prijsvragen, debatten, etc.

Een veel gebruikte manier om participatievormen in te delen en te analyseren is de 'participatieladder'. Deze is door Sherry Arnstein in 1969 geïntroduceerd en daarna door vele andere auteurs gebruikt en bewerkt. Arnstein onderscheidt acht treden op haar ladder. Hoe hoger op de ladder, des te groter is de mate van politieke participatie. De acht treden worden door Arnstein onderverdeeld in drie groepen: niet-participatie, symbolische participatie en burgerinvloed (De Graaf, 2007:26-27).

Een in Nederland veel gebruikte variant op de participatieladder is die zoals deze is ontwikkeld door Edelenbos en Monnikhof. In deze ladder zijn de door Arnstein opgevoerde treden van non-participatie weggelaten. Edelenbos en Monnikhof onderscheiden de volgende treden op hun participatieladder (Edelenbos en Monnikhof, 2001:242-243):

- informeren: de overheid bepaalt voornamelijk zelf de agenda voor besluitvorming en informeert betrokken partijen hierover. Er wordt door de overheid geen gebruik gemaakt van input van derden. Voorbeelden zijn informatieavonden en advertenties in huis-aan-huisbladen;
- raadplegen: de overheid bepaalt de agenda, maar betreft betrokken partijen als gesprekspartner. Resultaten van de interactie kunnen worden gebruikt bij de beleidsvorming, maar de overheid verplicht zich hier niet toe. Voorbeelden hiervan zijn inspraakavonden en enquêtes;
- adviseren: de overheid bepaalt de agenda, maar betrokken partijen kunnen eigen problemen en oplossingen aandragen. De overheid geeft die eigen ideeën een volwaardige rol, maar houdt het recht om bij de besluitvorming ervan af te wijken. Voorbeelden van adviseren zijn adviesraden en rondetafelgesprekken;
- coproduceren: de overheid en partners stellen in gezamenlijkheid een probleemagenda op en zoeken samen naar oplossingen. De overheid verbindt zich in de besluitvorming aan de aldus verkregen oplossingen. Voorbeelden zijn convenanten en projectgroepen;
- meebeslissen: de overheid laat de besluitvorming over het beleid over aan betrokken partners, waarbij de ambtenaren een adviserende/ondersteunende rol vervullen. Na toetsing aan vooraf geformuleerde randvoorwaarden neemt de politiek de resultaten over. Voorbeelden van meebeslissen zijn (bindende) referenda en medezeggenschapsraden.

Volgens Edelenbos geeft het gebruik van de ladder geen waardeoordeel over de kwaliteit van de interactieve beleidsvorming, maar een beeld van de mate waarin een proces interactief is (Edelenbos, 2000:37). Dit sluit aan bij de kritiek van Guijt en Shah (in de Graaf, 2007:28) op de participatieladder van Arnstein. Zij geven als een van hun kritiekpunten dat het concept van de ladder ervan uit zou gaan dat gestreefd moet worden naar de hoogste trede. De hiervoor beschreven participatieladder wordt visueel weergegeven in onderstaande figuur. Zoals uit de figuur blijkt, neemt de invloed van de overheid af naarmate de invloed van de deelnemers toeneemt.



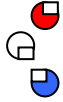
Figuur 2 De participatieladder

Overigens kan worden betwijfeld of de eerste trede van de participatieladder wel onderdeel uitmaakt van een interactief proces. Het gaat hier tenslotte om een eenzijdige manier van communiceren waarbij de overheid belangengroepen of burgers op de hoogte stelt over besluitvorming. Een eventuele reactie van de ontvanger van de boodschap wordt wellicht gehoord, maar niet meegenomen in de besluitvorming. Ook bij het raadplegen is de mate van interactiviteit gering, omdat het bestuur zich niet verbindt aan eventuele resultaten uit de raadpleging.

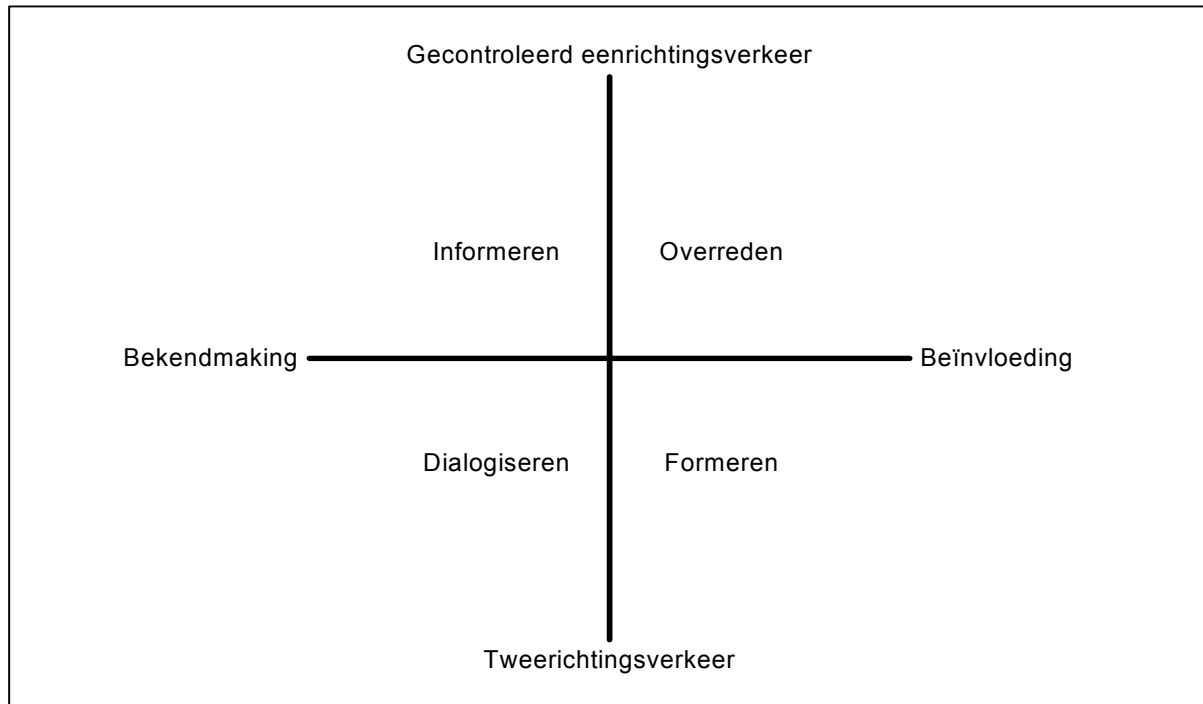
We passen nog een andere benadering toe in het betrekken van burgers bij overheidsbeleid. Dit, omdat er ook vanuit andere vakgebieden visies zijn hoe dit te doen. Arnstein en Edelenbos en Monnikhof gebruiken modellen die houvast bieden in het indelen van participatieniveaus en het analyseren van die niveaus. Kortom, ze bieden handvatten om de vraag te beantwoorden op welke niveaus er wordt geparticipeerd. Daarnaast zouden de niveaus kunnen worden gezien als strategieën in de contacten tussen overheid en burgers, met communicatie als kritieke succesfactor. Vanwege die contacten is participatie bij uitstek een communicatievraagstuk te noemen. Daarbij spelen twee dimensies een rol, namelijk de aard van het contact en het beoogde resultaat. Doordat wij communicatie beschouwen als kritieke succesfactor in interactieve beleidsvorming is het interessant om burgerparticipatie ook vanuit het communicatieperspectief te benaderen.

Bestudering van een deel van de vele communicatieliteratuur over dit onderwerp brengt ons bij het communicatiekruispunt van Van Ruler. Zij maakt onderscheid tussen het al of niet kiezen voor tweerichtingsverkeer met de omgeving (de aard van het contact: gecontroleerd eenrichtingsverkeer en tweerichtingsverkeer) en het al dan niet willen beïnvloeden van doelgroepen (het resultaat van het contact: bekendmaking en beïnvloeding).

Onderstaande figuur geeft het kruispunt weer (1998:77). De assen zijn de wegen waarlangs het communicatieve verkeer in banen kan worden geleid. Het communicatieve verkeer tussen gemeenten en belangenorganisaties kan aan de hand van de indeling van Van Ruler worden gerubriceerd, geselecteerd, geanalyseerd, begrijpelijk gemaakt, gekanaliseerd en



gestuurd. Ook kan erover worden geadviseerd. In ons onderzoek beperken wij ons tot de analyse van het verkeer en de advisering hierover. De analyse sluit aan bij deelvraag 2 uit ons onderzoek, waarin wij de methoden nagaan die gemeenten gebruiken om participatie door belangenorganisaties te stimuleren. Op basis van de conclusies die naar voren komen uit de analyse adviseren wij in het laatste hoofdstuk van dit onderzoek over het eventueel versterken van het communicatieve verkeer tussen gemeenten en belangenorganisaties.

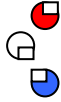


Figuur 3 Het communicatiekruispunt

Over het betrekken van burgers bij beleid geeft het communicatiekruispunt de volgende strategische mogelijkheden²⁸:

- Informeren: hier ligt het accent op informatieverstrekking. Het doel is anderen te laten weten wat is besloten, oftewel een geïnformeerd publiek. Volgens Van Ruler is deze vorm de klassieke 'hulp bij menings- en besluitvorming'. Nadeel: alleen informeren kweekt geen begrip. Bovendien kan er allerlei ruis optreden in de informatieoverdracht;
- Overreden: het accent ligt op beïnvloeden. Het doel is om begrip te kweken, zodat beleid kan worden 'afgezet' bij het publiek. Het streven is een overtuigd publiek. Nadeel: het publiek percipieert de boodschap lang niet altijd zoals bedoeld door de afzender. De afzender wil het publiek overtuigen van het eigen gelijk;
- Formeren: het aangaan van samenwerkingsverbanden met (groepen) van omgevingspartijen en het vormen van coalities tussen partijen. Doel is het creëren van win-win situaties. Het gaat om communicatie 'tussen' en niet 'van-naar', omdat de

²⁸ Deels overgenomen van Huib Koeleman (2002:48) en Betteke van Ruler (2004), rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Communicatiewetenschap aan de Universiteit van Amsterdam op vrijdag 23 april 2004



opvatting is dat voor gedragen beleid het publiek moet kunnen participeren. Belangrijke randvoorwaarde om formen te laten slagen, is dat de afzender niet alleen moet proberen publieksgroepen te beïnvloeden, maar ook bereid moet zijn zich door hen te laten beïnvloeden. Van Ruler geeft aan dat Grunig (1992) dit ook wel 'symmetrische communicatie' noemt; partijen moeten evenveel kans hebben om elkaar te beïnvloeden in een voortdurend onderhandelingsproces. Doordat overeenstemming wordt bereikt over het te voeren beleid, worden conflicten vermeden. Dit leidt tot samenwerking (Van Ruler verwijst hier naar Ehling, 1992:633). Formeren wordt ook wel 'polderen' genoemd. Nadeel: het duur lang, maar uiteindelijk is er wel draagvlak;

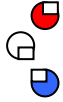
- Dialogiseren: het gaat om een open uitwisseling van ideeën en gedachten met de omgeving. Vanuit het communicatieperspectief wordt hier de link gelegd met interactieve beleidsvorming. Dialogiseren dient meerdere doelen, zoals probleemverkenning, het zoeken naar oplossingen, betekenis kunnen geven aan een gekozen strategie en het geven van kennis en inzicht in elkaar. De afzender is 'lerend' en vraagt zich steeds af of het eigen perspectief op de werkelijkheid wel past bij zich ontwikkelende perspectieven in de samenleving (door Van Ruler aangehaald uit Heath, 2000). Het gaat niet om het onderhandelen, maar om het communicatieproces dat een zekere openbaarheid tot gevolg kan hebben. Nadeel is de legitimatie van overheidsstandpunten in de publieke opinie.

De vier strategieën zijn ieder afzonderlijk door gemeenten toe te passen, maar meer waarschijnlijk is dat een combinatie van bovengenoemde strategieën wordt gevolgd.

Door deze vier communicatiestrategieën in samenhang tot elkaar te bestuderen en te koppelen aan de beleidscyclus, de participatieladder en de werkvormen (communicatiemiddelen die worden ingezet) ontstaat een veelzijdig beeld van de aanpak van burgerparticipatie. In onderstaande tabel is dit schematisch weergegeven:

Tabel 6 Schema aanpak burgerparticipatie

Fasen van beleid (volgens indeling die de ROB hanteert)	Het niveau waarop gemeenten de belangenorganisaties laten participeren (volgens de participatieladder)	De communicatiestrategie(ën) waarlangs gemeenten de belangenorganisaties benaderen (volgens het communicatiekruispunt)	De werkvormen (instrumenten) die worden ingezet
Agendavorming Beleidsvoorbereiding/ Beleidsontwikkeling Besluitvorming Beleidsuitvoering Beleidsvaluatie	Informeren Raadplegen Adviseren Coproducteren Meebeslissen	Informeren Overredenen Formeren Dialogiseren	Agenderingskamer Volksinitiatief Burgerpanel Focusgroep/overleggroep Participatieve begroting Referendum Burgeruitvoeringsteam Buurtfacetteam Burgerhandvest Kwaliteitspanel Werkateliers Expertmeetings Manifestaties Hoorzittingen (digitale) peilingen Prijsvragen Debatten, e.a.



Aan de hand van dit overzicht brengen wij de aanpak van burgerparticipatie in kaart van enkele gemeenten in de provincie Zuid-Holland. Uitgangspunten in de analyse zijn:

1. We analyseren de twee modellen in relatie tot de beleidscyclus zoals die tot nu toe is gelopen. We analyseren echter niet de fase 'beleidsevaluatie', omdat het daarvoor nog te vroeg is. Wij zien deze fase overigens als een voortdurend en formatief proces dat is bedoeld om beleid tijdig bij te sturen en niet als iets dat achteraf plaatsvindt ter controle van voorgenomen activiteiten. We verwachten dat de fase steeds interfereert met de fasen van agendavorming (probleemverkenning) en beleidsontwikkeling;
2. Omdat wij de methoden bekijken vanuit het bestuurdersperspectief leggen wij de koppeling tussen de modellen van Edelenbos en Monnikhof en Van Ruler vanuit de beleidscyclus. Daarbij realiseren wij ons dat de keuze van een strategie niet per definitie een autonome keuze is van gemeenten, maar een keuze kan zijn van iedere actor die is betrokken bij de Wmo.

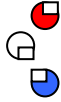
In de vier strategieën die hiervoor in het communicatiekruispunt zijn beschreven, zijn per communicatiestrategie een of meerdere nadelen van de te volgen strategie aangegeven. Dat brengt ons terug bij het hoofdonderwerp van dit onderzoek. In de volgende paragraaf staan we stil bij de nadelen die kunnen kleven aan interactieve beleidsvorming.

3.4 Interactief beleid: bezwaren en dilemma's

3.4.1 Bezwaren

Eerder in dit hoofdstuk zijn mogelijk beoogde doelen van interactief beleid weergegeven. Deze doelen wekken wellicht de indruk dat interactieve beleidsvorming altijd een succes is. Maar ook hier geldt het cliché dat elk voordeel zijn nadeel heeft. Als aan een aantal voorwaarden niet wordt voldaan kunnen de beoogde voordelen van interactieve beleidsvorming zich tegen het initiatief keren en veranderen in nadelen. Pröpper en Steenbeek identificeren een zestal kernvoorwaarden waardoor een interactief proces van een potentieel succes het gevaar loopt om te eindigen in een mislukking. De door hen benoemde kernvoorwaarden zijn (Pröpper & Steenbeek, 1999:151-156):

- openheid: openheid vormt het vertrekpunt voor interactief beleid. Als het bestuur niet open staat voor de inbreng van deelnemers aan het proces, kunnen zij ook geen invloed uitoefenen. Er vindt wellicht wel interactie plaats, maar de inhoud is bepaald door het bestuur en verandert niet. Naast inhoudelijke openheid is ook openheid van het proces van belang. Het kan belemmerend werken als weinig of niet de juiste mensen aan het proces meedoen;
- duidelijkheid vooraf over de rollen: onduidelijkheid over de rolverdeling van partijen kan leiden tot verkeerde verwachtingen over en weer. De overheid moet duidelijk zijn in kaders die gesteld worden en voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Ook moet duidelijk zijn namens wie bestuur en participanten spreken en welk mandaat zij daarbij hebben;
- meerwaarde van de participatie: het bestuur moet de meerwaarde zien - en uitspreken - van de participatie. Als het bestuur de meerwaarde niet ziet, maar wel een interactief beleidsproces opstart betekent dat de deelnemers aan het proces feitelijk niet serieus



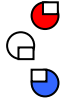
- worden genomen. Als dit voor hen duidelijk wordt, wat op zeker moment waarschijnlijk zal gebeuren, heeft dit logischerwijs de nodige negatieve effecten op het proces;
- constructieve relatie: hiermee wordt bedoeld dat partijen een gemeenschappelijk besef hebben van het probleem én de wil om te kijken naar oplossingen. Partijen hoeven het niet zozeer met elkaar eens te zijn, maar moeten elkaar ook niet stelselmatig tegenwerken;
 - geschikte problematiek: niet elk probleem leent zich voor een interactieve aanpak. Bij bijvoorbeeld overstromingsgevaar moet direct worden gehandeld. Ook zijn er problemen die zo weinigen interesseert dat geen participanten kunnen worden gevonden. Als een probleem al volledig is uitgekristalliseerd, heeft het ook weinig zin om nog een uitgebreid participatieproces op te starten. Interactieve beleidsvorming lijkt dus wel zinvol in situaties waarbij:
 - de problematiek niet zo urgent is dat ze om een directe beslissing vraagt;
 - de problematiek niet of moeilijk in tijd is af te bakenen;
 - de problematiek voor de participanten nog niet volledig is uitgekristalliseerd.
 - voldoende en adequate (personele) hulpmiddelen: meestal vergt een interactief proces meer menskracht en andere hulpmiddelen. Als deze middelen niet beschikbaar zijn frustreert dit de totstandkoming van het proces met negatieve gevolgen voor het uiteindelijke resultaat.

Er is ook andere kritiek geuit op interactieve beleidsvorming. Monster en Schrijver oordelen dat het begrip interactieve beleidsvorming 'een soort zenbegrip is' (Monster & Schrijver, 2005:14). Hiermee bedoelen zij dat het een allesomvattend begrip is dat tegelijkertijd eigenlijk betekenisloos is. Als oorzaak daarvoor zien zij de onduidelijkheid van de beide termen. Een onduidelijkheid die in de samengestelde vorm niet wordt weggenomen. Van de term 'beleidsvorming' stellen zij dat deze te ver afstaat van de uitvoering van beleid, in hun optiek zou juist bij de uitvoering de betrokkenheid van burgers nodig zijn. Over interactief merken ze op dat onduidelijk is wanneer iets als interactief beschouwd mag worden. Zijn wijkavonden met de wethouder interactief of is een internetraadpleging dat? De vraag die daarop volgt, is of de besluitvorming interactief moet zijn, of alleen het proces dat aan die besluitvorming voorafgaat.

Ook Edelenbos constateert dat interactieve beleidsvorming door het ontbreken van een eenduidige betekenis van deze term, alles en daarmee niets is. Dit wordt volgens hem nog versterkt door de bestuurskundige praktijk die voor hetzelfde begrip vele andere termen introduceert en hanteert. Bestuurlijke vernieuwing, communicatieve sturing, open planproces, coproductie vraaggericht beleid en participatieve planvorming zijn hiervan voorbeelden (Edelenbos, 2000:38).

Naast de kritiek op de gebruikte term zien Monster en Schrijver ook andere bezwaren. Een daarvan is dat bij een interactief proces vaak teveel de nadruk ligt op het proces en te weinig op wat er inhoudelijk met de resultaten gebeurt. Dit kan ertoe leiden dat het proces zonder doel 'door blijft sudderen zonder dat op enig moment echt knopen kunnen worden doorgehakt' (Monster & Schrijver, 2005:16). Ook blijkt volgens hen dat in veel interactieve processen, ondanks de nadruk die ligt op het proces, niet duidelijk is wat men van elkaar kan en mag verwachten.

Een tweede bezwaar betreft de positie van de ambtenaar. Deze wordt gemangeld tussen de wensen van de burger en die van zijn bestuurder. Het primaat van de politiek en de loyaliteit van de ambtenaar naar zijn bestuurder kunnen daarbij botsen met de voorstellen die worden



aangedragen door de beleidsparticipanten. In deze spagaat moet de ambtenaar kiezen tussen de politieke opdrachten en het gevraagde maatwerk. De ambtenaar loopt daarbij het risico dat hij tijdens het proces gedane toezeggingen op instigatie van de politiek moet terugdraaien. Dit kan er weer toe leiden dat hij überhaupt geen toezeggingen meer doet waardoor het interactieve proces stopt.

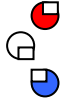
3.4.2 Dilemma's

Behalve de mogelijke bezwaren die aan interactieve beleidsvorming kleven, kan ook een aantal dilemma's dat er mee samenhangt worden geïdentificeerd. Eén van die dilemma's is de moeizame verhouding tussen de politieke machthebbers en interactieve beleidsvorming (Klijn & Koppenjan, 1998:302). Door politici wordt het interactieve proces vaak gezien als een bedreiging van het eigen primaat. Dit is voor hen een reden om afstand te nemen van het interactieve proces. Dit geeft tegelijk een negatief signaal naar de overige deelnemers aan het proces. Toch staan politici in principe welwillend tegen burgerparticipatie. Klijn en Koppenjan geven als dieperliggende oorzaak voor de ambigue houding van politici dat interactieve beleidsvorming 'een concurrentieslag uitlokt tussen directe en representatieve democratie' (Klijn & Koppenjan, 1998:303). Als vertegenwoordigers van de representatieve democratie zien politici in burgerparticipatie dus een bedreiging van het systeem waarvan ze zelf deel uitmaken.

Door Edelenbos wordt dit dilemma anders ervaren. Hij ziet niet zozeer een inboeten van het primaat van de politiek als wel het inboeten van het primaat van de bestuurder (Edelenbos, 2000:325). De politici in vertegenwoordigende organen kunnen volgens hem net als andere *stakeholders* vroegtijdig in het proces betrokken worden en mede vorm geven aan het beleid. Hij signaleert dat het vooral bestuurders zijn die zich onttrekken aan het interactieve proces. Door dit te doen bieden ze andere actoren meer ruimte wat ten koste gaat van de eigen macht.

Een tweede dilemma is de open bestuursstijl die, zoals we in paragraaf 3.1 al concludeerden, een noodzakelijke voorwaarde is voor een interactief proces. Overheden lijken het proces vaak te starten met de gewenste openheid. Gaandeweg neemt de openheid echter af en tegen de tijd dat besluiten genomen moeten worden, vervallen bestuur en bureaucratie weer in de oude geslotenheid (Edelenbos, 2000:326). Over het vormen van een mening mogen burgers meepraten, beslissen blijft echter een zaak van de overheid. Begrijpelijkerwijs leidt dit tot teleurstelling bij de meedenkende burger die andere verwachtingen had. De overheid staat voor het dilemma om de klassieke gesloten houding te verenigen met de zo noodzakelijke openheid.

Een ander dilemma heeft betrekking op het draagvlak waarvan wordt verondersteld dat interactieve beleidsvorming het creëert. Het draagvlak voor bestuurlijke oplossingen is echter minder vanzelfsprekend als het lijkt. Om draagvlak te scheppen moeten de resultaten van het proces terug te vinden zijn in de definitieve besluitvorming: niet het proces legitimeert de besluitvorming maar de doorwerking van de input (Edelenbos, 2000:326-327). Het bestuur staat dan ook voor de uitdaging om zichtbaar te maken op welke wijze de inhoudelijke inbreng van de actoren is verwerkt in de besluitvorming.



3.5 Samenwerking en netwerkvorming

Tot nu toe zijn in dit theoretische kader aspecten van interactief beleid beschreven die we nodig hebben om in de volgende hoofdstukken te analyseren hoe interactief beleid door gemeenten in de provincie Zuid-Holland vorm en inhoud krijgt.

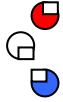
Omdat wij ons in ons onderzoek focussen op de interactie tussen gemeenten en belangengroepen in de totstandkoming van lokaal Wmo-beleid en wij eerder constateerden dat burgers niet altijd de krachten bundelen en/of dat onderling sprake is van concurrentie, is het interessant te onderzoeken wat er in de literatuur terug te vinden is over samenwerken bij het behandelen van maatschappelijke vraagstukken.

Het onderwerp kan rekenen op een warme belangstelling, getuige de vele gedachten die hierover aan het papier zijn toevertrouwd. Velen zijn het erover eens dat de pure klassieke *top-down* benadering heeft plaatsgemaakt voor een benadering waarbij de overheid een coproductent is van beleid. Dat is ook de gedachte achter het regeringsbesluit om gemeenten te verplichten hun burgers actief bij het Wmo-beleid te betrekken, waardoor min of meer een gemeenschappelijk gewenste beleidsaanpak ontstaat. Dit heeft de gemeenten tot een van de 'spelers' gemaakt met weliswaar de nodige macht en invloed, maar het heeft de (lokale) overheid niet tot dé speler gemaakt.

Nog meer dan voorheen komen gemeenten en burgers - in ieder geval voor dit maatschappelijke onderwerp - in een andere verhouding tot elkaar te staan; naar verwachting zullen ze intensiever met elkaar gaan optrekken en zullen de onderlinge afhankelijkheden groeien. Die wederzijdse afhankelijkheid is er niet alleen bij het behandelen van de vraagstukken, op het gebied van informatie-uitwisseling bijvoorbeeld, maar ook bij het nemen van beslissingen, zij het indirect. Het besluit rondom het lokale Wmo-beleid wordt door de gemeenteraad genomen. Dat geeft de raad weliswaar meer macht dan burgers, maar een keer in de vier jaar hebben burgers, de gebruikers van de Wmo, de gelegenheid om de raad van samenstelling te doen laten veranderen, waardoor ook het beleid kan veranderen. De afhankelijkheid zit 'm in dat geval in de mate van politieke steun. Er is dus geen centrale 'machthebber' ondanks de doorzettingsmacht van gemeenten; de gemeenten, gemeenteraden en burgers hebben in wisselende mate een deel van de macht.

Door de veel gelijkwaardiger positie die partijen - ook wel actoren genoemd - innemen in de totstandkoming van beleid is sprake van horizontale samenwerking. Deze samenwerkingsvorm wordt in de literatuur ook wel aangeduid als netwerken. In dit geval gaat het om beleidsnetwerken in het openbaar bestuur. Nelissen (1992) zegt over dit begrip 'dat algemene en groepsbelangen tegenwoordig worden behartigd in complexe stelsels van interacties en communicatie tussen partijen, die op een of andere manier bij een beleidsveld betrokken zijn'. Hufen en Ringeling (1990:6) geven aan dat het bij beleidsnetwerken gaat om 'betrekkingen tussen het rijk, lagere overheden, lobbyisten, bedrijfsleven en vakbeweging, die enige duurzaamheid vertonen'. Volgens anderen (Koppenjan et al., 1993:23) is er zelfs sprake van netwerkmanagement. Dit heeft betrekking op de 'wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk trachten te beïnvloeden'.

Een in de literatuur veelgenoemd kenmerk van netwerken is dat de actoren van elkaar afhankelijk zijn. Zoals wij net constateerden, zal de afhankelijkheid tussen gemeenten en burgers sterk gaan toenemen. Dat betekent dat het lokale netwerk rondom de Wmo



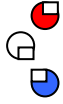
nadrukkelijker vorm gaat aannemen. Die afhankelijkheid heeft twee kanten (de Bruijn en ten Heuvelhof, 1999):

1. zo is die van invloed op de overzichtelijkheid en kan het leiden tot stroperigheid in de besluitvorming door de gemeenteraad;
2. aan de andere kant kan sneller sprake zijn van coöperatief gedrag om toekomstige verhoudingen niet te schaden.

Volgens Koppenjan en Klijn (2004:114) gaat het in een netwerk in essentie om wederzijdse aanpassing en coöperatie, hoe verschillend van aard netwerken ook zijn, of hoe anders de intensiteit van de samenwerking ook is. Dat actoren ervoor kiezen om samen te werken, heeft volgens Litjens (2000: 141-150) alles te maken met de omvang van de eigen hulpbronnen. Als die beperkt is en het belang dat actoren hebben bij het beleidsprobleem is aanzienlijk, dan is de kans groot dat wordt gekozen om deel te nemen aan en zich in te zetten voor samenwerking. Anders handelt men liever autonoom.

Wat houden de begrippen 'samenwerken' en 'autonomie' eigenlijk precies in? We volgen de verklaring van Pröpper. Volgens hem (2000:106-116) is samenwerken 'de bewuste afstemming tussen twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen'. Volgens hem zijn er niet alleen individuele doelen die worden nagestreefd, maar speelt er ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol. Over autonoom handelen zegt Pröpper dat het gaat om actoren die 'gescheiden van elkaar en zonder afstemming zelfstandig opereren op basis van individueel bepaalde doelstellingen'. Koppenjan en Klijn (2004:114) noemen het autonoom handelen ook wel het volgen van een 'go-alone' strategie; een actor probeert ondanks zijn afhankelijkheid van anderen de door hem voorgestane oplossing voor een probleem door te voeren. De schrijvers zijn van mening dat samenwerking betere resultaten oplevert dan het volgen van een 'go-alone' strategie, omdat kennis verspreid is over veel actoren, waardoor de go-alone strategie tot slechtere oplossingen leidt. Kennis die beschikbaar is op andere plekken wordt immers niet gebruikt. Het leidt ook tot suboptimale oplossingen, zo vinden zij, omdat de go-alone strategieën over het algemeen uitgaan van optimalisatie van bepaalde waarden. Bovendien kan het leiden tot blokkades en stagnatie in de besluitvorming over en uitvoering van het probleem. Overigens deelt niet iedereen de opvatting van Koppenjan en Klijn over de resultaten die bereikt kunnen worden met samenwerken. Zo geeft Bulder (et al., 1995:103-114) aan dat onder meer Leeuw (1992) en Soeters (1993) betwijfelen of de verwachting van de doeltreffendheid van beleidsnetwerken wordt bewaarheid.

Ondanks de voordelen die samenwerking kunnen opleveren, blijft de onzekerheid vaak aan betrokkenen knagen: gaat de win-win situatie niet ten koste van de grotere winst die mogelijk anderszins alleen te behalen valt? Een vraag die partijen zich daarom keer op keer stellen, is welke verhouding tussen samenwerking en autonomie het meeste oplevert? Zoomen we in op een van de actoren in ons onderzoek, namelijk de belangenorganisaties, dan is gebleken dat deze organisaties de eigen autonomie pas echt opgeven als zij ervan overtuigd zijn dat de eigen doelen alleen worden gerealiseerd door samen te werken met anderen. De provincie Zuid-Holland werkt aan deze overtuiging (zie paragraaf 1.2.1). Dit doet zij door belangenorganisaties bij elkaar te brengen om kennis en mogelijkheden te verkennen en om doelen bij elkaar te brengen. Zowaar geen sinecure, omdat doelen nogal uiteenlopend van aard kunnen zijn en soms zelfs tegenstrijdig. Ondanks de hobbels die overwonnen moeten worden, tracht de provincie de organisaties tot sterke en serieuze gesprekspartners te maken van gemeenten en zorgaanbiedende partijen. Deze interventie



van de provincie kan worden opgevat als een vorm van netwerkmanagement, omdat de inspanningen zijn gericht op het beïnvloeden van de structuur en het functioneren van het beleidsnetwerk rondom de Wmo. Het veranderen van de structuur van een netwerk heet ook wel institutioneel ontwerpen.

3.5.1 Strategieën

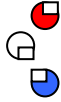
Het (enigszins) verenigen van de belangenorganisaties is een lastige klus, maar hoe kunnen de tegenstellingen die er onherroepelijk zijn (of komen) tussen de belangenorganisaties en gemeenten worden overbrugd? Op deze vraag reikt de literatuur ons ook handvatten aan. Om fundamentele tegenstellingen in belangen en visies tussen de gemeenten en belangenorganisaties te overbruggen, is het volgen van een interactieve processtrategie (Van der Zijde en Nijsten, 2003:251-261) een van de opties. Deze strategie is gebaseerd op het sociaalconstructivisme en laat in het midden of er een objectieve waarheid is, wat het uitgangspunt is bij positivisme. Vanuit de filosofie dat werkelijkheden sociaal geconstrueerd zijn, dienen gezamenlijke zoekprocessen van betrokken partijen te worden gefaciliteerd en opgehouden. Van der Zijde en Nijsten halen in hun zienswijze Argyris (1993) aan die mede constateert dat mensen onder druk defensieve routines vertonen. De ene routine is winnen, niet verliezen, controle houden, gevoelens onderdrukken en rationeel blijven. De andere routine betekent een open interactie, waarbij kwetsbaarheden en emoties worden getoond en waarbij voortdurend wordt geverifieerd of de veronderstellingen over de ander kloppen.

De politieke opvatting van strategieontwikkeling is, volgens Johnson en Scholes (1999), dat strategieën zich ontwikkelen 'als het resultaat van loven, bieden en onderhandelen tussen machthebbende belangengroepen'. Een uitwerking van interactieve processtrategie is integratief onderhandelen (Robbins, 2003), wat inhoudt dat er één of meer mogelijkheden tot een win-win oplossing bestaan. Zou er distributief onderhandeld worden dan zou iedere 'winst' die partij A maakt, ten koste gaan van partij B. Hoe interessant integratief onderhandelen ten opzichte van distributief onderhandelen ook lijkt, het is een vorm die niet zonder meer zonder problemen is. Problemen die zich onder meer kunnen voordoen, zijn (Robbins 2003):

- blinde vlekken in de besluitvorming die onderhandelingen in de weg staan;
- de rol van persoonlijkheid bij onderhandelingen. Er ontstaan spanningen zodra tijdens de onderhandelingen wordt gericht op de karaktertrekken van de anderen en niet op de dingen waarover wordt onderhandeld en de situationele factoren;
- cultuurverschillen. De culturele context heeft grote invloed op de mate waarin men zich voorbereidt, de nadruk op taak versus relaties en de onderhandelingsstechnieken.

Volgens Koppenjan en Klijn (2004) kunnen actoren naast samenwerken en autonoom handelen ook andere strategieën volgen, namelijk het volgen van een conflictstrategie, waarbij een actor probeert door anderen gewenste oplossingen te blokkeren en de strategie van vermijding. In dat geval stelt de actor zich afwachtend en conflictvermijdend op en maakt geen keuze voor een bepaalde strategie.

Het stuk lopen van samenwerking ligt dus voortdurend op de loer, want wie krijgt wat? Zowel het belang als het doel van elke actor is immers sterk egocentrisch ingegeven. Zo geeft Kickert (1997:166-191) aan dat ondanks het ontbreken van een centrale autoriteit in



netwerken, de overheid altijd in meer of mindere mate haar invloed zal doen willen laten gelden. Hij onderkent drie methoden van de overheid om het netwerk te beïnvloeden:

1. via een instrumentele benadering. Dit is een *top-down* benadering waarbij wordt geprobeerd het netwerk te beïnvloeden ondanks de beperkte mogelijkheden die er daarvoor zijn;
2. via de benadering van interactie. Die richt zich op de afhankelijkheid van de deelnemers uit het netwerk. Samenwerking staat dan centraal om gezamenlijk tot een resultaat te komen;
3. via de institutionele benadering van netwerkmanagement. De nadruk wordt dan gelegd op de institutionele samenhang van regels en structuren die vormgeven aan interactie. Het lastige van deze benadering is dat regels en structuren niet makkelijk te veranderen zijn.

Als het belang en het doel dan zo sterk egocentrisch zijn ingegeven, wanneer is samenwerking in een beleidsnetwerk dan effectief te noemen? Volgens Litjens is (2000:141-150) een beleidsnetwerk effectief 'naarmate meer actoren hun eigen preferenties of standpunten weten te verenigen met het uiteindelijke beleidsresultaat'. Hij noemt dit het *binnenperspectief* van het netwerk. Vanuit het *buitenperspectief* ziet hij als criterium 'de mate van oplossing van het gemeenschappelijke probleem'. Het lastige hierbij is dat het probleem meerdere facetten kent en niet per definitie als gemeenschappelijk wordt ervaren en dat er, in onze optiek, ook nooit echt sprake kan zijn van een oplossing, omdat iedere oplossing weer een ander probleem met zich meebrengt.

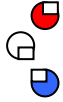
Het buitenperspectief laten wij in dit onderzoek verder buiten beschouwing, omdat wij, zoals wij in paragraaf 1.2.2 hebben vermeld, niet ingaan op de vraag of de veronderstelde maatschappelijke effecten van het Wmo-beleid ook daadwerkelijk worden bereikt. Wel is het aardig om na te gaan wat de effectiviteit is van lokale beleidsnetwerken in ons onderzoeksgebied, in casu de gemeenten en (lokale) belangenorganisaties, gezien vanuit het binnenperspectief zoals Litjens dit formuleert.

De wijze waarop de in deze paragraaf weergegeven beleidstheorie wordt verwerkt in de opzet van ons empirische onderzoek, wordt behandeld in hoofdstuk 4. Daar wordt ook de eerdere theorie over interactief beleid vertaald naar handvatten voor ons onderzoek. Maar voordat we die vertaalslag maken, is het zinvol kort nog een laatste onderwerp bij de kop te pakken, namelijk het onderwerp om wie alles draait: de actoren zelf.

3.6 Actoren en rollen

De verschillende aspecten van interactief beleid en de daarmee samenhangende thema's samenwerking en netwerkvorming zijn in de vorige twee paragrafen uitvoerig aan bod gekomen. Zoals uit deze paragrafen blijkt, hangt de effectiviteit van lokale beleidsnetwerken voor een zeer belangrijk deel af, zo niet voor het belangrijkste deel, van de actoren zelf en de rollen die zij in het beleidsproces (kunnen) vervullen.

Het is een van de vanzelfsprekende eigenschappen van interactief beleid dat meerdere actoren zijn betrokken bij het beleidsproces. Samen formuleren zij een probleemstelling en dragen zij voorstellen aan voor de aanpak van het probleem. Edelenbos spreekt daarbij van *stakeholders* waarbij hij dit begrip definieert als 'die personen die door positieve of negatieve effecten van voorgestelde plannen geraakt kunnen worden' (Edelenbos, 2000:103). Onder



de noemer van *stakeholdermanagement* schetst Edelenbos een aantal aspecten dat voor actoren van belang is bij interactieve beleidsvorming: netwerkanalyse, *stakeholderselectie*, *stakeholdermobilisatie*, *stakeholderanalyse* en *stakeholderdeelname*.

Om te bestuderen hoe gemeenten bij de beleidsvorming over de Wmo omgaan met beleidsparticipatie is het belangrijk om te weten:

1. wie *stakeholders* zijn (netwerkanalyse);
2. op basis waarvan gemeenten deze *stakeholders* selecteren (*stakeholderselectie*).

Ad 1: netwerkanalyse

Om de stakeholders in kaart te brengen kan een netwerkanalyse worden uitgevoerd. Bij een netwerkanalyse is het de bedoeling (1) een idee te krijgen van de actoren die betrokken zijn bij een beleidsprobleem, (2) hoe zij zich tot elkaar verhouden en (3) hoe zij staan ten opzichte van het beleidsprobleem. Omdat we ons in dit onderzoek richten op de manier waarop actoren betrokken worden bij de beleidsvorming is alleen de eerste stap van de netwerkanalyse voor ons van belang. Op de andere elementen van de netwerkanalyse zullen wij dan ook niet verder ingaan.

Edelenbos onderscheidt zes hoofdcategorieën van potentiële deelnemers aan een interactief beleidsproces (Edelenbos, 2000:105):

1. actoren met een politiek-bestuurlijke functie;
2. actoren met een ambtelijke functie;
3. individuele burgers, al dan niet georganiseerd;
4. actoren met een maatschappelijke functie;
5. actoren met (technisch-) wetenschappelijke functies;
6. private partijen.

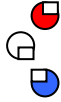
Voor ons onderzoek zijn de eerste drie categorieën van belang. Binnen deze categorieën kunnen de actoren worden geplaatst die betrokken zijn bij - in dit geval - lokale beleidsvorming met betrekking tot de Wmo.

Ad 2: *stakeholderselectie*

Stakeholderselectie wordt omschreven als het bepalen van de relevantie van het betrekken van een actor bij het beleidsproces (Edelenbos, 2000:106). Overwegingen voor het bepalen van die relevantie hangen samen met de bedoeling van het interactieve proces. Als het motief voor interactieve beleidsvorming is het creëren van draagvlak, dan worden actoren geselecteerd die het beleidsproces kunnen hinderen als zij worden buitengesloten. Ook is het in dat geval verstandig om de doelgroep van beleid bij het proces te betrekken. Als het motief van het interactieve proces echter is het verbeteren van de kwaliteit of het zoeken naar nieuwe input, dan zal gezocht worden naar actoren die de mogelijkheid bieden om het beleid te verrijken. Actoren die in hun belang worden geraakt door het probleem of de oplossing kunnen ook een wezenlijke bijdrage leveren aan het proces.

Voor ons onderzoek is de vraag relevant waarom gemeenten actoren selecteren? Dit geeft informatie over de motieven die zij hebben om interactief beleid te voeren.

Naast de vraag wie deelnemen aan het interactieve proces is voor ons onderzoek ook de vraag van belang welke rol zij in dat proces spelen. In de literatuur worden vijf rollen

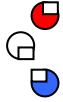


zijdelings - in op de communicatie tussen de gemeenten en de belangenorganisaties. Het communicatiekruispunt van Van Ruler wordt door ons hiervoor gebruikt.

Voor de opzet van ons onderzoek kiezen we kortom primair voor de door Edelenbos en Monnikhof ontwikkelde participatieladder en het communicatiekruispunt van Van Ruler. Op basis van deze modellen, en de theorie die eraan ten grondslag ligt, hebben wij een aantal vooronderstellingen geformuleerd die we gebruiken bij de nadere bestudering van de ontwikkeling van Wmo-beleid door gemeenten. Deze hypothesen zijn:

- Gemeenten wegen adviezen van belangenorganisaties serieus mee en hun invloed op de beleidsvorming is daardoor groot;
- De doelgroepen van de Wmo hebben invloed op de politiek in de gemeente;
- Door de betrokkenheid van belangenorganisaties bij Wmo-beleidsvorming wordt de relatie tussen deze organisaties en de gemeente verbeterd;
- Door de inbreng van belangengroepen is onder hun achterban het draagvlak voor beleid groot;
- De werking van de Wmo is zo breed (ook verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting) dat belangenorganisaties niet over alles kunnen meepraten;
- Het lukt gemeenten niet om alle belangengroepen even intensief te betrekken bij de Wmo-beleidsvoering;
- Bij de Wmo-beleidsontwikkeling zijn gemeenten helder over de rol die belangenorganisaties kunnen spelen;
- Gemeenten willen met interactieve beleidsvoering vooral draagvlak voor het beleid creëren bij de doelgroep van het Wmo-beleid.

De hypothesen worden door ons gebruikt bij het opzetten van ons onderzoek. Dit brengt ons op het verbinden van ons theoretische kader aan de praktijk. Om na te gaan hoe interactief beleid door gemeenten in ons onderzoeksgebied concreet vorm en inhoud krijgt, is empirisch onderzoek nodig. In hoofdstuk 4 lichten wij de opzet voor dit onderzoek toe.



4 Onderzoeksopzet

*'We hebben een te scherpe blik voor feiten en een te zwakke voor motieven'*²⁹

Nu we de achtergronden achter de Wmo hebben behandeld, de *scope* van ons onderzoek hebben verduidelijkt en de theorieën hebben verwoord die ons onderzoek van theoretische kaders en context voorzien, is de vervolgstap om de theorie te verbinden aan de opzet van ons empirische onderzoek. Dat doen we in dit hoofdstuk.

4.1 Uitwerking theoretisch kader in onderzoeksopzet

Alleen het weergeven van bestaande theorieën over interactieve beleidsvorming is niet genoeg om ons onderzoek vorm te geven. Hiervoor is het nodig dat de theorie ook wordt verbonden aan de praktijk. Het voorgaande hoofdstuk geeft daarvoor de nodige input. Centraal daarbij staan de definitie van interactief beleid en de participatieladder. Voor de participatieladder hebben we gekozen voor de variant die is geïntroduceerd door Edelenbos en Monnikhof. Daarbij relateren zij de mate van interactiviteit aan vijf traptreden op de participatieladder: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Wij kiezen in dit onderzoek voor deze variant van de participatieladder omdat hij, in tegenstelling tot de participatieladder van Arnstein, is toegesneden op de Nederlandse bestuurlijke praktijk.

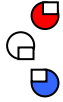
Over de definitie merkten wij al in paragraaf 3.1 op dat er niet één uniforme definitie gevonden kan worden. Wel blijkt dat een aantal elementen in alle definities terugkomt. Deze elementen zijn:

- een overheidsorgaan besluit of stemt ermee in om op interactieve wijze beleid te voeren;
- er is sprake van betrokkenheid van een of meerdere partners buiten de eigen overheidsorganisatie. De relatie tussen overheid en haar partners kan gelijkwaardig zijn, maar dit is niet noodzakelijk. Wel moet er een zekere mate van openheid over en weer zijn;
- in een proces wordt in samenwerking tussen de partners beleid gevormd, uitgevoerd of geëvalueerd. Ook kan, als de initiatiefnemende overheid dit toelaat, besluitvorming over beleid plaatsvinden;
- burgers worden vroeg in het beleidsproces betrokken.

Om in ons onderzoek te weten of en op welke wijze belangengroepen worden betrokken bij de beleidsvorming moet een aantal vragen worden gesteld. De vragen worden ontleend aan de Graaf (2007:31-32) die voortbordurt op de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof:

- in welke fase van het beleidsproces wordt het interactieve proces gestart;
- welke randvoorwaarden zijn vooraf aan het proces gesteld;
- welke partijen leveren input? Is dit de gemeente of zijn het de belangengroepen;
- welke partij formuleert de probleemdefinitie;
- welke partij formuleert de oplossing voor het probleem;

²⁹ Sigmund Graff (1899-1979), Duits schrijver



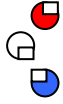
- hoe bindend zijn de uitkomsten.

Aan de antwoorden op deze vragen kan een waarde worden gehangen. Deze waarden geven een indruk van de mate van interactiviteit, ofwel de trede op de participatieladder, van een beleidsproces (bron: de Graaf, 2007:34):

Tabel 7 Bepaling van de mate van interactie

Bepaling mate van interactie		
	geringe mate van interactie	hoge mate van interactie
Indicator:		
Fase beleidsproces	laat	vroeg
Randvoorwaarden	vaststaand en door het bestuur bepaald	bepaald door de participanten
Input	voornamelijk door het bestuur	voornamelijk door de participanten
Probleemformulering	vaststaand en door het bestuur bepaald	bepaald door de participanten
Oplossingen	vaststaand en door het bestuur bepaald	bepaald door de participanten
Binding van uitkomsten	niet bindend	volledig bindend

Door deze zes indicatoren te koppelen aan de door Edelenbos en Monnikhof onderscheiden vijf niveaus van participatie kan de mate van interactiviteit worden geoperationaliseerd. Door de Graaf is dit in onderstaande tabel gedaan (de Graaf, 2007:35). Hij baseert zich daarbij op Edelenbos (Edelenbos, 2000:44-45). Het verschil in de benadering tussen beide auteurs is dat de Graaf de indicator 'input' toevoegt aan het schema. Voor ons onderzoek is dit een wezenlijke toevoeging op de schematische vergelijking door Edelenbos, omdat artikel 11.2 van de Wmo stelt dat gemeenten belanghebbenden de gelegenheid moeten geven om zelfstandig voorstellen voor beleid te doen (zie ook tabel 1 in paragraaf 1.2). De toevoeging van 'input' als indicator maakt het voor ons mogelijk om te onderzoeken in hoeverre belangengroepen hiertoe daadwerkelijk de kans hebben gekregen.

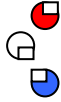


Tabel 8 Koppeling indicatoren aan mate van interactie

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase beleidsproces	laat: beleid grotendeels bepaald door bestuur	laat: bestuur laat actoren reageren op voorgenomen plannen	vroeg: bestuur laat actoren agenda mede bepalen	vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	vroeg: bestuur laat maken beleid over aan actoren
Randvoorwaarden	vaststaand en door bestuur bepaald	vaststaand en door bestuur bepaald	gebruikt als toetsingscriteria	komen lopende het proces tot stand	niet door bestuur vastgesteld
Input	geen input actoren mogelijk	input op verzoek bestuur	bestuur vraagt input, maar actoren geven ook ongevraagde input	actoren geven input, input bestuur relatief laag	minimale input bestuur, actoren bepalen dit onderling
Probleemformulering	vaststaand en door bestuur bepaald	vrijwel vaststaand en door bestuur bepaald	ideeën actoren spelen volwaardige rol	bestuur en actoren bepalen samen	door actoren bepaald
Oplossingen	vaststaand en door bestuur bepaald	vrijwel vaststaand en door bestuur bepaald	ideeën actoren spelen volwaardige rol	bestuur en actoren bepalen samen	door actoren bepaald
Binding van de uitkomsten	uitkomsten staan vast, vastgesteld door bestuur	bestuur verbindt zich niet aan uitkomsten proces	in principe bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	uitkomsten bindend en worden één op één overgenomen door bestuur en politiek	spontaan bindende werking: bestuur en politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen

Door in ons onderzoek de te bestuderen beleidsprocessen aan de hand van bovenstaande tabel in te delen, kan worden bepaald hoe interactief een beleidsproces is (geweest). Zo wordt grotendeels antwoord verkregen op deelvraag 4 uit ons onderzoek. Als een beleidsproces in verschillende kolommen scoort, wordt bekeken in welke kolom het meest is gescoord en wordt het bestudeerde proces bij de betreffende vorm van interactieve beleidsvorming ingedeeld.

Om het beeld van de aanpak van burgerparticipatie te completeren, analyseren we het communicatieve verkeer tussen gemeenten en belangenorganisaties. Dit doen we door de beleidscyclus, de participatieladder, de vier basis communicatiestrategieën en de uiteindelijke werkvormen die zijn toegepast aan elkaar te koppelen. Hiervoor gebruiken we tabel 6 uit het vorige hoofdstuk (schema burgerparticipatie in paragraaf 3.3).



Om de deelvragen 3, 4, 5 en 6 van ons onderzoek te kunnen beantwoorden, de empirievragen, passen we vooral de hierboven vermelde geoperationaliseerde beleidstheorie toe over interactief beleid. Maar ook de theorieën over samenwerken, netwerkvorming, netwerkanalyse en *stakeholderselectie* zijn ons hierbij behulpzaam. Bovendien helpen deze theorieën ons om de provincie van gegevens te voorzien die deze kan benutten in haar pogingen om belangenorganisaties inhoudelijk en als collectief sterker te maken.

We onderzoeken daarom:

- De actoren zelf: om welke actoren gaat het (met betrekking tot belangenorganisaties), zijn ze door gemeenten geselecteerd en zo ja: hoe en welke rol hebben de actoren vervuld tijdens het interactieve proces? Wat zijn bovendien de ervaringen van belangenorganisaties zelf tot nu toe? Hoe ervaren zij de samenwerkingsrelatie met de gemeenten? Deze informatie geeft (vooral) antwoord op de deelvragen 3, 4, 5 en 6 uit ons onderzoek. Voor de bepaling van de rolvulling wordt gebruik gemaakt van figuur 4 (vermeld in paragraaf 3.6);
- De strategie die eventueel wordt gevolgd door gemeenten: zijn er acties op touw gezet om het gedrag van de belangenorganisaties of de voorstellen die zij hebben gedaan te beïnvloeden? Voornamelijk wordt gekeken of de theorie van Kickert opgaat in deze casus. Het gaat om de theorie dat de overheid altijd zal proberen om haar invloed te doen laten gelden binnen een netwerkomgeving. Ook wordt nagegaan hoe gemeenten de samenwerkingsrelatie ervaren met belangenorganisaties. Deze informatie geeft aanvullend antwoord op de deelvragen 4 en 6 uit ons onderzoek.

4.2 Onderzoeksontwerp

De hoofdstukken 1 tot en met 3 kunnen worden beschouwd als het conceptuele ontwerp (de context) van ons onderzoek; er is beschreven wat er wordt onderzocht, waarom we dit doen en 'hoeveel' wordt onderzocht. Daarna hebben we uiteen gezet hoe wij de in hoofdstuk 3 weergegeven theorie verwerken in onze onderzoeksopzet. In deze paragraaf beschrijven we het onderzoekstechnische ontwerp zelf; we leggen uit waar, in welke periode en hoe we onderzoek uitvoeren. De paragraaf valt in drie delen uiteen: onderzoeksstrategie, onderzoeksinstrumenten en selectie en tijd van onderzoek.

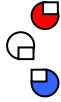
4.2.1 Onderzoeksstrategie

Om onze centrale vraag te onderzoeken, kiezen we voor een *audit*. Onder een *audit* verstaan wij een samenstel van onderzoeksmethoden die wij onderling zodanig combineren dat:

1. informatie wordt verkregen die we niet krijgen uit de toepassing van slechts één methode; en
2. informatie uit het ene instrument kan worden gebruikt voor het andere instrument.

Voor de *audit* maken wij gebruik van twee veelgebruikte methoden, namelijk een *survey* en een *casestudy*.

Om een zo breed mogelijk inzicht te krijgen hoe de gemeenten in de provincie Zuid-Holland zijn omgegaan met participatie door (lokale) belangenorganisaties in de totstandkoming en



uitvoering van Wmo-beleid, ontwerpen we een *survey*. We sturen de gemeenten in de provincie een schriftelijke vragenlijst toe. De personen die de vragenlijst zullen ontvangen, hebben we bepaald aan de hand van een pragmatische selectie (Braster, 2000:14). Dat, omdat de groep betrokken ambtenaren bij de Wmo omvangrijk is. We hebben gekozen voor het aanschrijven van de Wmo-contactambtenaren in de gemeenten. Zij zijn degenen die vanuit hun rol als aanspreekpunt zowel inhoudelijk als procesmatig zicht hebben op interactieve beleidsvorming rondom de Wmo in hun gemeenten.

Door een *survey* te houden, willen we aan gegevens komen die kwantitatief van karakter zijn. Wel moeten we hierbij opmerken dat - omwille van de tijd - wordt gemeten op één tijdstip en dat deze methode beperkte controlemogelijkheden met zich meebrengt. De mogelijkheden die er zijn, worden door ons gedaan met behulp van statistische technieken.

Volgens Verschuren en Doorewaard (2000:153) zijn enkele kenmerken van een *survey* dat er meer in de breedte wordt gewerkt dan in de diepte, dat sprake is van een arbeidsextensieve manier om data te verkrijgen, dat het gaat om een groot aantal onderzoekseenheden, dat er kwantitatieve gegevens worden opgeleverd en als zodanig geanalyseerd kunnen worden, dat meestal sprake is van een a-selecte steekproef en dat dataverkrijging vooral op een gesloten manier plaatsvindt, het liefst op afstand.

Door een breed onderzoek te doen, willen wij komen tot een breed overzicht en algemeen geldende uitspraken. Bovendien is een *survey* qua uitkomsten iets beter controleerbaar dan een *casestudy*. We hechten belang aan de betrouwbaarheid van de gegevens die we krijgen en daarom is controleerbaarheid, daar waar mogelijk, een belangrijk kwaliteitscriterium.

Een belangrijk nadeel van een *survey* is de geringe diepgang die kan worden bereikt. Om die reden passen we ook de strategie toe van *casestudy*. Voor een definitie van wat onder een *casestudy* kan worden verstaan, haalt Braster (2000:21) Swanborn aan door te stellen dat dit een onderzoeksstrategie is 'waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden'. Een onderzoekseenheid kan onder meer zijn een organisatie, een groep, een persoon of een land. In ons geval gaat het om organisaties (gemeenten) en groepen (belangenorganisaties).

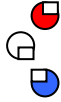
Kenmerken van een *casestudy* zijn onder meer (Braster, 2000:23) dat:

- het gaat om een of enkele onderzoekseenheden;
- er vaak sprake is van een pragmatische selectie van onderzoekseenheden;
- er geen of beperkte controlemogelijkheden zijn;
- er veelal gebruik wordt gemaakt van observatie, kwalitatieve interviews en bestaande gegevens als methoden van dataverzameling.

Verschuren en Doorewaard (2000:169) voegen hieraan nog toe dat:

- een *casestudy* een arbeidsintensieve benadering is;
- er meer in de diepte wordt gewerkt dan in de breedte;
- er voornamelijk sprake is van kwalitatieve gegevens en onderzoeksmethoden.

We voeren zowel een theorie toepassende *casestudy* uit, waarin we de theorieën gebruiken zoals die zijn verwoord in het vorige hoofdstuk - gericht op het oplossen van een handelingsprobleem – als een nomothetische *casestudy* (Braster, 2000:30-31). Dit houdt in dat



we theoriegericht te werk gaan, waarbij we zoeken naar oorzaak/gevolg verbanden die uit de theorie naar voren zijn gekomen in de relatie tussen gemeenten en belangenorganisaties.

Door het voeren van gesprekken, in combinatie met het bestuderen van allerlei documenten die door de te ondervragen gemeenten zijn opgesteld en het bestuderen van de informatie op de websites van deze gemeenten (zie onder ad. b in paragraaf 4.2.2) willen we op een diepgaandere manier (in vergelijking met de *survey*) achterhalen op welke wijze het interactieve proces zich rondom de totstandkoming van Wmo-beleid in de praktijk voltrekt.

Waarom voeren we een *casestudy* uit? Buiten de verwachting dat we ons onderzoek meer diepgang kunnen geven, is de afgrenzing van ons onderzoek vrij lastig. Het is niet eenvoudig, zo niet ondoenlijk, om het door ons gekozen maatschappelijke vraagstuk van duidelijke grenzen te voorzien: de Wmo is immers een verzameling van negen prestatievelden die elkaar qua doelgroepen kunnen overlappen. Daarnaast wordt geopereerd in een netwerk van actoren die per gemeente kan afwijken, actoren die bovendien verschillende rollen (kunnen) vervullen en die presteren onder verschillende omstandigheden. Een *casestudy* biedt in deze situatie uitkomst. Een voordeel van een *casestudy* is dat de methodiek flexibel is en zich leent om tussentijds te worden bijgesteld indien dit nodig is. Bezwaar van een *casestudy* is de beperkte extrapolatiemogelijkheid van resultaten; hoe minder is bestudeerd, hoe minder toepasbaar de resultaten zijn voor andere gemeenten. We zullen de gegevens uit de interviews dan ook in beperkte mate extrapoleren. Daarover meer onder ad. b in paragraaf 4.2.2.

4.2.2 Onderzoeksinstrumenten

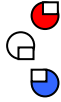
We verzamelen op meerdere manieren gegevens om in hoofdstuk 6 uitspraken te kunnen doen over de theoretische concepten en de relaties hiertussen. Deze manieren zijn:

- a. enquête;
- b. interview met drie ambtenaren werkzaam in verschillende gemeenten, incl. een *quick scan* tekstanalyse;
- c. focusgroep bijeenkomst (afgevaardigden van enkele belangenorganisaties);
- d. toetsing aan secundaire data.

Hierna gaan we op elk van de instrumenten wat verder in.

Ad a: enquête (*survey*)

De enquête die we houden, voorziet ons van kwantitatieve gegevens rondom burgerparticipatie. We sturen een vragenlijst rond met gesloten vragen. We sturen deze vragenlijst naar alle Wmo-contactambtenaren in de gemeenten van de provincie Zuid-Holland. In totaal versturen we 116 enquêtes. Aan het eind van de enquête vragen we of gemeenten eventueel bereid zijn mee te werken aan een kwalitatief interview. Het resultaat dat we met de enquête nastreven, is een brede indruk te krijgen van de mening van gemeenten over burgerparticipatie in het algemeen, de rol die zij en belangenorganisaties hebben vervuld en hun inzichten over de uitwerking van burgerparticipatie in het Wmo-beleid. In bijlage 9.1 is de vragenlijst opgenomen. In de vragenlijst zijn zowel vragen over de inhoud als over het proces van burgerparticipatie opgenomen. De vragen zijn deels open en deels gesloten en bij sommige vragen is sprake van geholpen bekendheid. In een aantal gevallen is het mogelijk meerdere antwoorden te geven op de vraag die door ons wordt gesteld.



De eerste vraag is een algemene vraag naar het aantal inwoners van de betreffende gemeente. De vragen 2 t/m 7 gaan over de belangenorganisaties en de belangrijkste redenen waarom ze zijn betrokken bij de beleidsvorming. Daarna wordt in de vragen 8 t/m 15 ingegaan op het beleidsproces. Aan het eind van de enquête wordt de mogelijkheid geboden om aanvullende antwoorden of opmerkingen te geven.

De door de respondenten verstrekte informatie wordt verwerkt in totaaluitkomsten, waardoor niet herleidbaar is welke gemeente welk antwoord heeft gegeven.

Ad b: kwalitatieve interviews (*casestudy*), inclusief een *quick scan* tekstanalyse
Doordat we gebruik maken van kwalitatieve interviews is dit deel van ons onderzoek kwalitatief van karakter. De kwalitatieve interviews worden na de enquête gehouden. Dit stelt ons in staat de gegevens uit de enquête eerst nader te analyseren en vervolgens mee te nemen in de interviews. De interviews moeten ons uiteindelijk meer beargumenteerde inzichten opleveren over burgerparticipatie.

Tijdens het afnemen van de interviews, die semi-gestructureerd van opzet zullen zijn, maken we gebruik van een interviewprotocol (in bijlage 9.2 is een voorbeeld opgenomen). In dit protocol geven we de onderwerpen aan die we aan bod willen laten komen. Het protocol testen we vooraf uit. Het protocol is voor ons een leidraad om het gesprek te voeren. Het is daarom niet zo dat alle vragen in het protocol aan de orde zullen of moeten komen.

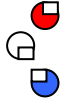
We zullen samen de interviews afnemen. Om die reden maken we geen geluidsopnamen van de interviews. Allebei zullen we interviewen en aantekeningen maken. Na afloop van de interviews werken we de gesprekken uit. De antwoorden die op de vragen worden gegeven, worden geclusterd onder de kopjes:

- regionale situatie;
- gemeentelijke organisatie;
- de Wmo-adviesraad/cliëntenraad;
- andere vormen van beleidsparticipatie;
- rol van het gemeentebestuur; en
- lessen.

De uitwerking van de interviews leggen we ter eventuele correctie voor aan de geïnterviewden. De uiteindelijke analyse kan men nalezen door het rapport op te vragen.

We zullen drie gemeenten uit de provincie Zuid-Holland aan een nader onderzoek onderwerpen. Enerzijds om pragmatische redenen; drie gemeenten is een aantal dat in de voor ons beschikbare tijd is te behandelen. Anderzijds omdat de verdieping er vooral op is gericht om iets meer te krijgen op aspecten die meespelen bij participatie. Een van die aspecten heeft te maken met communicatie. Het is niet onze bedoeling om gegevens van de geïnterviewde gemeenten diepgaand met elkaar te vergelijken. Het interviewdeel van ons onderzoek is beschrijvend en verklarend van aard per casus. De omstandigheden van de drie gemeenten lopen namelijk dusdanig uiteen dat al te nadrukkelijke vergelijking gericht op algemene verklaringen rondom de mate van burgerparticipatie in de totstandkoming van het Wmo-beleid mank gaat.

De keuze voor de drie gemeenten is gebaseerd op omvang - grootstedelijk versus platteland - en geografische ligging. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt, is dat omvang



wellicht iets zegt over bestuurskracht en –mogelijkheden. De geografische ligging is alleen gekozen om, voor zover mogelijk, enig recht te doen aan de regio-indeling van de provincie Zuid-Holland op dit moment. Deze regio-indeling is in paragraaf 4.2.3 weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt per interview onder het kopje ‘regionale situatie’ kort ingegaan op de omvang en ligging van de betreffende gemeente.

De personen die we spreken, selecteren we op basis van de terugkoppeling die we ontvangen na de enquête. In paragraaf 5.2 is terug te vinden wie we wanneer hebben geïnterviewd. Ieder interview zal 1,5 uur in beslag nemen.

Quick scan tekstanalyse

Naast de bovengenoemde onderzoeksmethoden maken wij gebruik van bestaand tekstmateriaal dat is opgesteld door de gemeenten waarvan wij een beleidsmedewerker interviewen. Daarbij moeten we opmerken dat we dit materiaal gebruiken vanuit een ander perspectief dan waarmee het oorspronkelijk is geschreven.

Teksten zijn een vorm van communicatie en als indicatie voor burgerparticipatie veel minder gekleurd dan interviews en enquêtes. Door verschillende teksten te analyseren willen we vaststellen welke thema’s bij betrokkenen van groot belang zijn (geweest) in de beleidsvoorbereiding of –uitvoering. Ook willen we nagaan op welke wijze er is of wordt gecommuniceerd. Voorbeelden van teksten die we in de drie gemeenten willen analyseren, zijn:

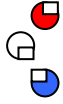
- Het lokale beleidsplan Wmo;
- De Wmo-informatie die op de *websites* van de gemeenten is terug te vinden;
- Eventuele brochures/kranten die over de Wmo zijn verschenen.

Ad c: focusgroep bijeenkomst

We focussen ons in onze centrale vraagstelling weliswaar op het bestuurdersperspectief, maar we realiseren ons dat dit een smalle benadering is: we analyseren hoofdzakelijk de inzet van gemeenten rondom de totstandkoming van interactief beleid. Natuurlijk zijn hierbij meerdere actoren betrokken, zoals burgers en maatschappelijke organisaties. Om ons onderzoek binnen de perken te houden, maar om niet helemaal voorbij te gaan aan het gegeven dat gemeenten een van de spelers in het netwerk zijn, analyseren we - weliswaar in beperkte mate - ook de inzet en opvattingen van enkele belangenorganisaties als een van de voornaamste actoren in het netwerk. Op deze manier betrekken wij een extra variabele in ons onderzoek naar burgerparticipatie.

Hiertoe organiseren we eenmalig een focusgroep bijeenkomst. Gelet op het grote aantal belangenorganisaties dat op lokaal niveau betrokken is (geweest) bij de voorbereiding en uitvoering van de Wmo maken we een keuze van belangenorganisaties, op basis van veelgenoemde organisaties in de enquêtes, die we gaan uitnodigen voor deze focusgroep bijeenkomst.

De bijeenkomst heeft als doel standpunten uit te lokken en knelpunten te ontdekken en te preciseren rondom burgerparticipatie. We starten de sessie met enkele vragen over de bespreekpunten. Voor deze vragen maken we gebruik van informatie die we krijgen uit de enquêtes en interviews. Het doel van de bijeenkomst is een globale indruk te krijgen van standpunten over nut en noodzaak van participatie en waar eventuele kansen of problemen liggen op dit gebied. We zijn vooral geïnteresseerd in hun antwoorden op onze vragen of de



belangenorganisaties zich serieus genomen voelen door gemeenten, in welke mate hun wensen zijn verwoord in het gemeentelijke Wmo-beleid en hoe de relatie wordt ervaren met de gemeenten waar zij actief zijn. In bijlage 9.3 is de opzet van de bijeenkomst verwoord en zijn de deelnemers aan de bijeenkomst vermeld. Tijdens de bijeenkomst maken we aantekeningen die later worden uitgewerkt tot een verslag.

Ad d: toetsing aan secundaire data

Een vierde methode die we gebruiken om een antwoord te vinden op de onderzoeksvragen, is het bestuderen van door anderen uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek. De komst van de Wmo heeft geleid tot een groot aantal onderzoeken naar diverse aspecten in relatie tot de wet en de invoering ervan. Deze onderzoeken kunnen mogelijk informatie opleveren voor ons eigen onderzoek. De gepubliceerde onderzoeken die een bijdrage kunnen leveren aan ons onderzoek worden door ons bestudeerd. Studies die een bijdrage kunnen leveren aan ons eigen onderzoek worden gekozen op basis van de volgende twee kenmerken:

- allereerst moet het onderzoek informatie geven over beleidsparticipatie door burgers en belangengroepen;
- ten tweede moeten de onderzoeken gericht zijn op gemeenten in Zuid-Holland.

Het eerste punt spreekt, gelet op het onderwerp van ons onderzoek, voor zich. Het tweede selectie criterium wordt gebruikt, omdat we de secundaire data vooral willen gebruiken als methode ter verificatie van de data die in ons eigen onderzoek worden gegenereerd. We gaan er vanuit dat door de data uit andere onderzoeken te vergelijken met onze eigen resultaten, de betrouwbaarheid van ons onderzoek wordt verhoogd. Omdat ons onderzoek zich richt op de gemeenten in Zuid-Holland moeten secundaire data, willen ze bruikbaar zijn als bron voor verificatie, eveneens betrekking hebben op gemeenten uit die provincie.

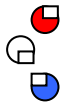
De precieze benaming van de studies die we gebruiken als bron ter verificatie van ons onderzoek zijn opgenomen in het literatuuroverzicht.

4.2.3 Selectie, planning en tijd van het onderzoek

Voor de opzet van ons onderzoek kiezen wij voor een serieel-lineaire insteek. Dit stelt ons namelijk in staat om de informatie uit de ene methode te benutten voor de andere methode. Vanwege de geringe tijd die wij tot onze beschikking hebben, beperken wij ons tot een meting in de periode 13 september 2007 – 11 januari 2008.



Ons onderzoek heeft, zoals bekend, betrekking op de gemeenten in de provincie Zuid-Holland. In 2007 zijn dit er concreet 77. Om pragmatische redenen (tijd en complexiteit) benaderen we de contactambtenaren van de Wmo voor onze *survey*. We schreven al eerder hierover in paragraaf 4.2.1. De provincie heeft de gemeenten verdeeld over vier streekplanregio's. Hieronder zijn een overzichtskaart opgenomen van de gemeentegrenzen in Zuid-Holland en de regio-indeling zoals de provincie die hanteert. Deze indeling is overgenomen van de *website* van de provincie³⁰. Deze indeling heeft de provincie afgeleid van de indeling in regionale samenwerkingsgebieden van gemeenten.

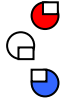
³⁰ Op 15 augustus 2007





(Bron: Provincie Zuid-Holland)

De regio-indeling ziet er als volgt uit:

 <p>Regio Zuid-Holland West</p>	<p>Regio West bestaat uit 21 gemeenten:</p> <p>Alkemade, Delft, Den Haag, Hillegom, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg, Lisse, Midden-Delfland, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar, Westland, Zoetermeer en Zoeterwoude.</p>
 <p>Regio Zuid-Holland Oost</p>	<p>Regio Oost omvat 25 gemeenten:</p> <p>Alphen aan den Rijn, Jacobswoude, Nieuwkoop, Rijnwoude, Bodegraven, Boskoop, Gouda, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Reeuwijk, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle, Bergambacht, Nederlek, Schoonhoven, Vlist, Ouderkerk, Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Zederik.</p>



 <p>Regio Rijnmond</p>	<p>Regio Rijnmond bestaat uit 15 gemeenten:</p> <p>Maassluis, Vlaardingen, Schiedam, Lansingerland, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Ridderkerk, Barendrecht, Albrandswaard, Spijkenisse, Bernisse, Hellevoetsluis, Westvoorne, Brielle, Rozenburg en Rotterdam.</p>
 <p>Regio Zuid-Holland Zuid</p>	<p>Regio Zuid heeft 16 gemeenten:</p> <p>Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht, Zwijndrecht, Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen, Dirksland, Goedereede, Middelharnis, Oostflakkee en 's Gravendeel.</p>

Zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 benaderen we drie gemeenten voor onze *casestudy*, te weten Dordrecht (regio Zuid-Holland Zuid), Midden-Delfland (regio Zuid-Holland West) en Alphen aan den Rijn (regio Zuid-Holland Oost).

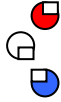
Vormen de Wmo-contactambtenaren in de gemeenten onze onderzoekseenheid, de belangenorganisaties zijn onze waarnemingseenheid. Om die reden vragen we dan ook enkele belangenorganisaties mee te werken aan een focusgroep bijeenkomst. De organisaties die we benaderen zijn ouderenbonden, gehandicaptenplatforms, vrijwilligers- en mantelzorgorganisaties.

4.3 Gehanteerde kwaliteitscriteria

Ons onderzoek is te beoordelen aan de hand van onderstaande kwaliteitscriteria.

- **Controleerbaarheid en betrouwbaarheid**
Over de controleerbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens die wij hopen te krijgen, hebben wij in de vorige paragraaf al het nodige geschreven. Daaraan willen wij toevoegen dat:
 - ons onderzoeksrapport openbaar is;
 - de betrokkenen de verslagen zullen ontvangen (interviews).
- **Validiteit**

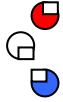
Om een zo valide mogelijk onderzoek uit te voeren - meten we wat we willen meten - 'bouwen' we drie garanties in. We doen dit via:



1. Constructvaliditeit (Braster, 2000:62). We vertalen theoretische begrippen naar empirische variabelen in onze *survey*. We formuleren de vragen zo helder mogelijk, niet suggestief en zodanig dat ze eenduidig zijn te interpreteren;
2. Controlevragen. Door in onze vragenlijst controlevragen op te nemen, willen wij sociaalwenselijke antwoorden beperken;
3. Triangulatie. We passen drie vormen toe:
 - Datatriangulatie: door gebruik te maken van meerdere databronnen;
 - Methodetriangulatie: door de toepassing van meerdere methoden (kwantitatief en kwalitatief onderzoek) om onze vraagstelling beantwoord te krijgen. In de vorige paragraaf hebben we deze methoden toegelicht en de instrumenten die per methode zijn toegepast;
 - Theoretische triangulatie: door onze onderzoeksgegevens te interpreteren vanuit de verschillende theoretische invalshoeken die we in hoofdstuk 3 hebben behandeld.

Zijn onze uitkomsten van de *casestudy* te generaliseren naar de andere casus (gemeenten)? Nee. Maar zoals we al eerder hebben aangegeven, is er voor ons geen directe noodzaak om dit te doen. Bovendien is iedere gemeente weer anders georganiseerd en heeft iedere gemeente te maken met andere omstandigheden waaronder beleid tot stand komt. Iedere gemeente is wat dat betreft uniek. Wel zijn we geïnteresseerd of een verklaring voor een bepaalde situatie in een van onze *casestudy* gemeenten eventueel ook op gaat voor de andere gemeenten van onze *casestudy*. Dit gaan we dan ook na in de interviews.

In het volgende hoofdstuk 'praktijkschetsen' doen we verslag van het empirische onderzoeksdeel van onze studie naar hoe gemeenten in de provincie Zuid-Holland zijn omgegaan met participatie door (lokale) belangenorganisaties in de totstandkoming en uitvoering van Wmo-beleid en of dit is gebeurd op de wijze zoals zij dit hadden gepland.



5 Praktijkschetsen

‘Denken zonder ervaring is leeg, maar ervaring zonder denken is blind’³¹

In de volgende paragrafen zijn de resultaten weergegeven van ons empirische onderzoek dat heeft plaatsgevonden tussen 13 september 2007 en 11 januari 2008. Dit onderzoek bestaat uit vier delen:

1. een enquête;
2. drie kwalitatieve interviews (inclusief een *quick scan* tekstanalyse);
3. een focusgroep bijeenkomst;
4. toetsing aan secundaire data.

Het onderzoek is gericht op de beantwoording van onze deelvragen 4, 5 en 6:

- Hoe zijn gemeenten omgegaan met de inbreng van de belangenorganisaties voor de Wmo die is voortgekomen uit beleidsparticipatie?
- Hoe kijken de lokale belangenorganisaties aan tegen participatie in de Wmo? Deze deelvraag heeft zowel een proceselement in zich - vinden de belangenorganisaties dat zij serieus zijn genomen - als een inhoudelijk element, namelijk wat herkennen de belangenorganisaties zelf van hun inbreng in het beleid?
- Welke invloed heeft participatie door belangenorganisaties tot nu toe op de relatie tussen de lokale overheid (i.c. de gemeenten in de provincie Zuid-Holland) en deze organisaties?

5.1 Resultaten enquête

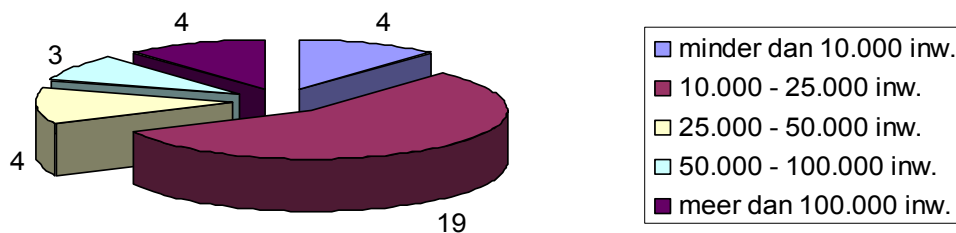
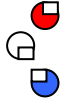
Er zijn door ons 116 enquêtes verstuurd, waarvan er 34 ingevuld retour zijn gekomen. De respons ligt daarmee op 29%. Van de 34 respondenten zijn er acht personen die hebben aangegeven te willen meewerken aan een interview. Twintig van de 34 respondenten gaven aan de resultaten van het onderzoek te willen ontvangen. Hierna volgt de uitwerking van de beantwoording van de vragen.

Vraag 1: gemeentegrootte

‘Hoeveel inwoners telt uw gemeente?’ In vraag 1 is gevraagd naar de gemeenteomvang van de gemeente waar de respondent werkt.

Van de respondenten werken er 4 in een gemeente met minder dan 10.000 inwoners. Negentien respondenten werken in een gemeente met een omvang tussen de 10.000 en 25.000 inwoners. Drie respondenten werken in een gemeente met 50.000-100.000 inwoners en 4 in een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.

³¹ Immanuel Kant, (1724 – 1804), Duits filosoof

**Grafiek 1 Verdeling respondenten naar inwonertal gemeenten**

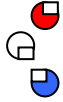
Door ons is gekeken naar de procentuele verdeling van de respondenten over de hiervoor gebruikte indeling. Afgezet in een tabel levert dit het volgende beeld:

Tabel 9 Procentuele verdeling respondenten naar aantal inwoners

Aantal inwoners ³²	Aantal gemeenten	Absolute respons	Relatieve respons
minder dan 10.000	10	4	40%
10.000-25.000	35	19	54%
25.000-50.000	17	4	24%
50-100.000	10	3	30%
meer dan 100.000	5	4	80%
alle gemeenten	77	34	44%

Met betrekking tot de relatieve respons moet de volgende nuancering worden gemaakt. Bij het versturen van de vragenlijsten is bij een aantal gemeenten meerdere respondenten benaderd. Dit omdat in sommige gemeenten meerdere beleidsmedewerkers betrokken zijn bij (onderdelen van) de Wmo-beleidsvorming. In de vragenlijst is, om de respons te verhogen, bewust niet gevraagd om de gemeentenaam in te vullen. Hierdoor kan het gebeuren dat uit dezelfde gemeente meerdere reacties zijn gekomen. Dit kan de totale respons beïnvloeden.

³² Bron: www.ris-zh.nl op 23 oktober 2007

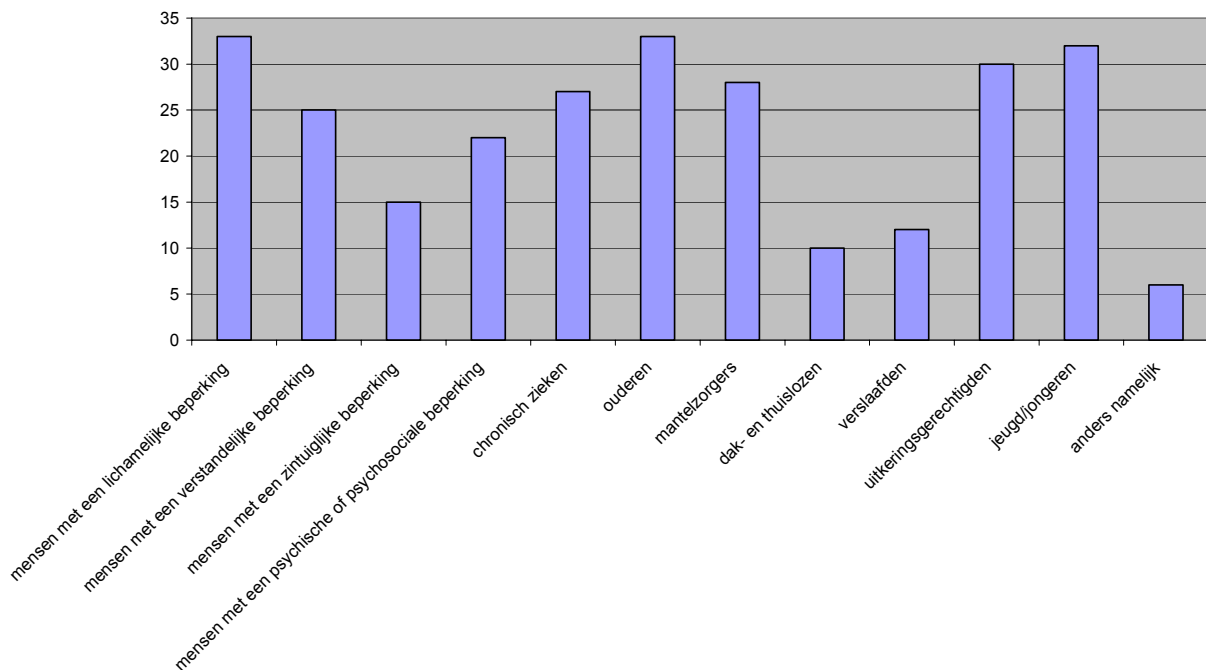


Vraag 2: Doelgroepen

'Welke doelgroepen van de Wmo zijn in uw gemeente bekend?' (meerdere antwoorden mogelijk). Bij deze vraag is een aantal voorbeelden gegeven, zoals: mensen met een lichamelijke beperking, verstandelijke beperking, zintuiglijke beperking, psychische of psychosociale beperking, chronisch zieken, ouderen, mantelzorgers, dak- en thuislozen, verslaafden, uitkeringsgerechtigden, jeugd/jongeren, anders (namelijk...).

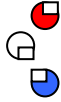
Vrijwel alle gemeenten kennen ouderen en mensen met een lichamelijke beperking als doelgroep. Bij beide groepen gaat het om 33 van de 34 gemeenten. Ook mensen met een verstandelijke beperking (76%), chronisch zieken (82%), mantelzorgers (85%), uitkeringsgerechtigden (88%) en jongeren (94%) zijn voor gemeenten herkenbare doelgroepen. In mindere mate geldt dit ook voor mensen met een psychische of psychosociale beperking. Van de 34 respondenten geven er 22 aan dat hun gemeenten deze groep kent. Aanzienlijk minder bekend als doelgroep voor Wmo-beleid zijn mensen met een zintuiglijke beperking (45%), dak- en thuislozen (30%) en verslaafden (36%).

Aantal malen dat een doelgroep genoemd wordt



Grafiek 2 Aantal malen dat een doelgroep wordt genoemd

Voor de laatste twee groepen (verslaafden en dak- en thuislozen) is een mogelijke verklaring van het ontbreken van deze doelgroepen dat zij vooral in grotere steden en stedelijke agglomeraties aangetroffen worden. Dit vermoeden wordt bevestigd als de antwoorden op deze vraag worden gekoppeld aan de grootte van de gemeente waar de respondent werkt. Geen van de gemeenten met minder dan 10.000 inwoners geeft aan deze groepen als doelgroep van beleid te zien. Bij de gemeenten met 10.000 tot 25.000 inwoners is er incidenteel een gemeente die verslaafden en dak- en thuislozen als doelgroep ziet. Dit aantal gemeenten neemt toe met de gemeentegrootte en van de gemeenten met meer dan 100.000



inwoners geven alle respondenten aan deze groepen als doelgroep van Wmo-beleid te zien. Dat de kleinste gemeenten verslaafden niet als doelgroep zien, mag als opmerkelijk worden gezien, omdat bekend is dat drank- en drugsmisbruik juist in plattelandsgemeenten een steeds groter probleem wordt.

Naast de hiervoor genoemde groepen is in de vraagstelling de gelegenheid geboden om andere doelgroepen voor het gemeentelijke Wmo-beleid te benoemen. Hierbij zijn de volgende doelgroepen genoemd: de kerken en vrijwilligers beiden eenmaal, allochtonen werden in twee gevallen genoemd als doelgroep en door drie respondenten werd als doelgroep gewezen op "burgers in het algemeen". Bij deze laatste doelgroep werd verwezen naar het eerste prestatieveld van de Wmo dat als prestatie benoemt 'het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'.

Vraag 3: betrokken organisaties

'Zijn belangenorganisaties namens groepen cliënten betrokken bij de Wmo-beleidsvorming?' Indien men deze vraag met 'ja' beantwoordde is gevraagd welke organisaties betrokken waren. Indien men 'nee' als antwoord gaf, werd doorverwezen naar vraag 8.

Uit de vragenlijst blijkt dat alle gemeenten bij de beleidsvorming belangenorganisaties betrekken. Dit is in overeenstemming met het wettelijk bepaalde in de artikelen 11 en 12 van de Wmo.

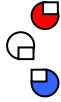
Op de vraag welke organisaties betrokken zijn bij de beleidsvorming is een veelvormigheid van organisaties genoemd. Dit is verklaarbaar aangezien elke gemeente zijn eigen structuur kent. Deze zijn in de volgende categorieën ingedeeld:

- senioren;
- mensen met een lichamelijke beperking;
- zorgbelang/RPCP/NPCF;³³
- informele zorg (mantelzorg en vrijwilligerswerk);
- mensen met een verstandelijke beperking en hun ouders;
- mensen met een psychische/psychosociale aandoening, verslaafden, dak- en thuislozen;
- kerken en moskeeën;
- Wmo-adviesraad;³⁴
- patiëntenverenigingen / chronisch zieken;
- uitkeringsgerechtigden/minima;
- jeugd en jongeren;
- cliëntenraden (niet nader aangeduid);
- MEE;³⁵
- Allochtonen;
- Overige.

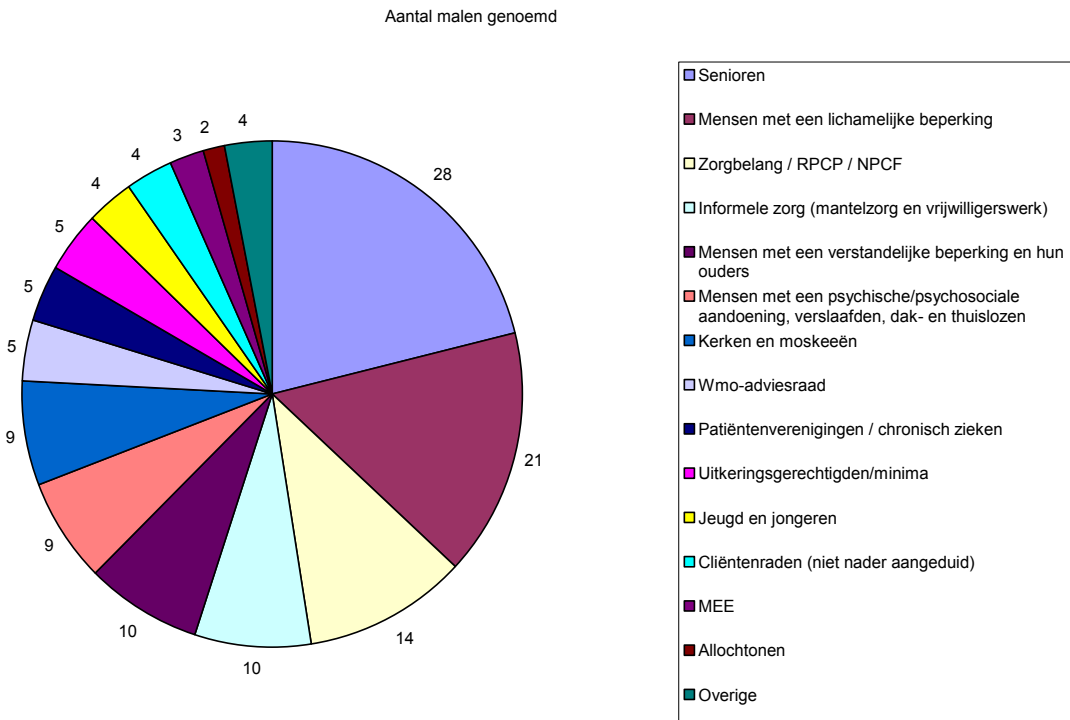
³³ In de lijst met afkortingen en verklaringen is een uitleg opgenomen van deze namen

³⁴ Een aantal respondenten heeft als belangenorganisatie de Wmo-raad genoemd. Veelal zijn dit breed samengestelde adviesraden. Voor de zuiverheid van het onderzoek is dit antwoord als aparte categorie toegevoegd

³⁵ De MEE-organisaties ondersteunen mensen met een handicap, beperking of chronische ziekte door het geven van informatie, advies en ondersteuning. Het zijn daarmee belangenbehartigers van individuele belangen, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Zorgbelang en de categorale organisaties



Het aantal keren dat een type belangenorganisatie is genoemd, is in onderstaande grafiek weergegeven.



Grafiek 3 Aantal keren dat een type belangenorganisatie wordt genoemd

Omdat het hier gaat om een open vraag kan de beantwoording alleen een indruk geven van het type organisatie dat door gemeenten betrokken is bij de beleidsvorming. Het niet noemen van een bepaalde organisatie betekent immers niet noodzakelijk dat deze organisatie niet betrokken is bij het adviseren over het beleid. Tegelijk kan ervan uitgegaan worden dat de respondenten de meest betrokken organisaties als eerste hebben genoemd. Op basis van deze overweging kan gesteld worden dat, in lijn met de beantwoording van vraag 2, vooral ouderen en mensen met een lichamelijke beperking betrokken zijn bij de beleidsvorming. Ook valt op dat jeugd en jongeren relatief weinig genoemd zijn, zeker als dit vergeleken wordt met het hoge percentage gemeenten dat aangeeft jeugd en jongeren als doelgroep voor de Wmo te bestempelen.

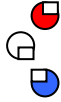
Inleiding op de vragen 4 t/m 7

Een van de deelvragen in het onderzoek heeft betrekking op de rol van belangenorganisaties. Een andere deelvraag gaat over de manier waarop gemeenten zijn omgegaan met de adviezen van belangenorganisaties. Om een beeld te krijgen van de houding van gemeenten ten opzichte van belangenorganisaties is hierover een aantal vragen gesteld.

Vraag 4: motieven voor interactief beleid

'De belangrijkste reden waarom de gemeente deze belangenorganisaties bij de beleidsvorming heeft betrokken, is op basis van:

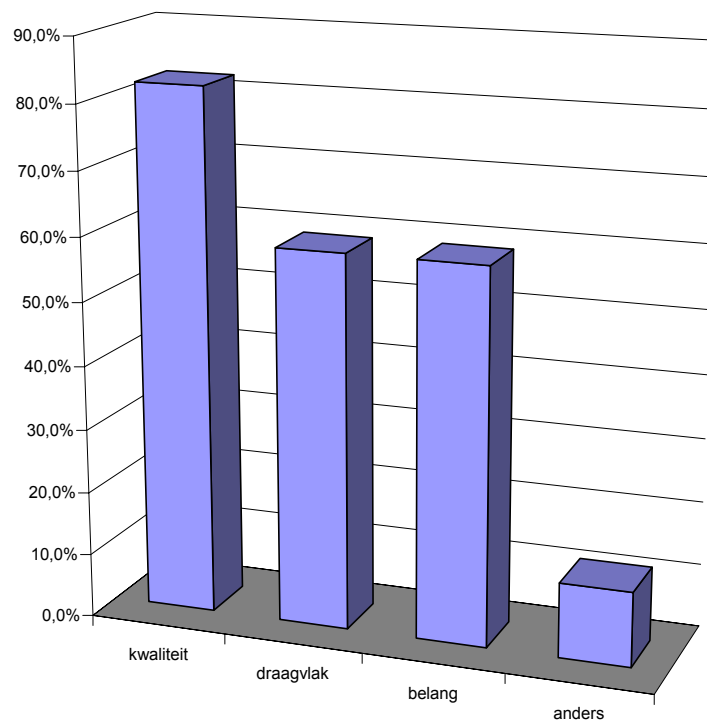
- *de bijdrage die zij kunnen leveren aan de kwaliteit van het beleid*



- *het draagvlak dat zij voor het beleid creëren*
- *het belang dat zij bij het Wmo-beleid hebben*
- *anders, namelijk'*

Bij deze vraag is gezocht naar de redenen waarom gemeenten de belangenorganisaties hebben betrokken bij de beleidsvorming. Deze vraag is, zoals in paragraaf 3.6 is beschreven, relevant om zo te achterhalen welke motieven gemeenten hebben om interactief beleid te voeren. Als gemeenten bijvoorbeeld draagvlak willen creëren betrekken zij vooral belangenorganisaties met hindermacht. Als gemeenten echter de kwaliteit van het beleid willen verbeteren zullen zij die organisaties betrekken die een kwaliteitsverbetering kunnen bewerkstelligen.

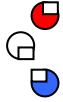
Van de respondenten geven er 28 (82%) aan dat belangenorganisaties betrokken zijn, omdat zij een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het beleid. Het creëren van draagvlak voor beleid wordt door 20 respondenten als reden gegeven voor beleidsparticipatie. Eveneens 20 respondenten, ofwel 59%, ziet als reden voor betrokkenheid van belangenorganisaties het belang dat zij bij het Wmo-beleid hebben. Grafisch ziet dit er als volgt uit:



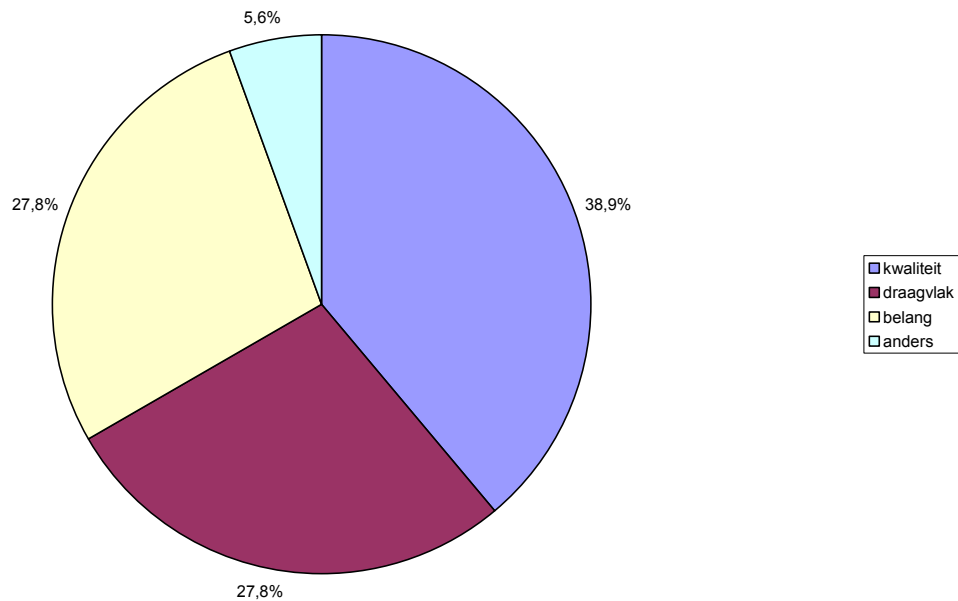
Grafiek 4 Redenen waarom de gemeente belangenorganisaties betreft bij de beleidsvorming in procenten van het totaal aantal respondenten³⁶

Om een gelijkmatiger beeld te krijgen van mogelijke motieven om belangenorganisaties te betrekken bij Wmo-beleid is de beantwoording van deze vraag ook afgezet tegen het totaal aantal gegeven antwoorden (n=72). Dit is in onderstaande grafiek weergegeven. Uit deze

³⁶ Omdat een aantal respondenten meer dan één antwoord heeft gegeven komt het percentage boven de 100% uit



weergave blijkt dat de drie hoofdredenen om belangenorganisaties een stem te geven in het beleid niet heel ver uiteen lopen.



Grafiek 5 Redenen waarom de gemeente belangenorganisaties betreft bij de beleidsvorming in procenten van het totaal aantal gegeven antwoorden (n=72)

Naast de drie hiervoor genoemde antwoordcategorieën konden ook andere redenen worden gegeven waarom belangenorganisaties worden betrokken bij de beleidsontwikkeling. Twee respondenten gaven als reden dat het gaat om een wettelijke verplichting. Een derde respondent geeft ervaringskunde aan als reden voor het betrekken van belangenorganisaties.

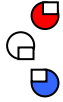
Bij de beantwoording van deze vraag lopen de aantallen per categorie weinig uiteen. Op basis van de antwoorden kan dan ook niet gesteld worden dat gemeenten één dominante reden hebben om belangenorganisaties bij de beleidsvorming te betrekken.

Vraag 5: representativiteit belangenorganisaties

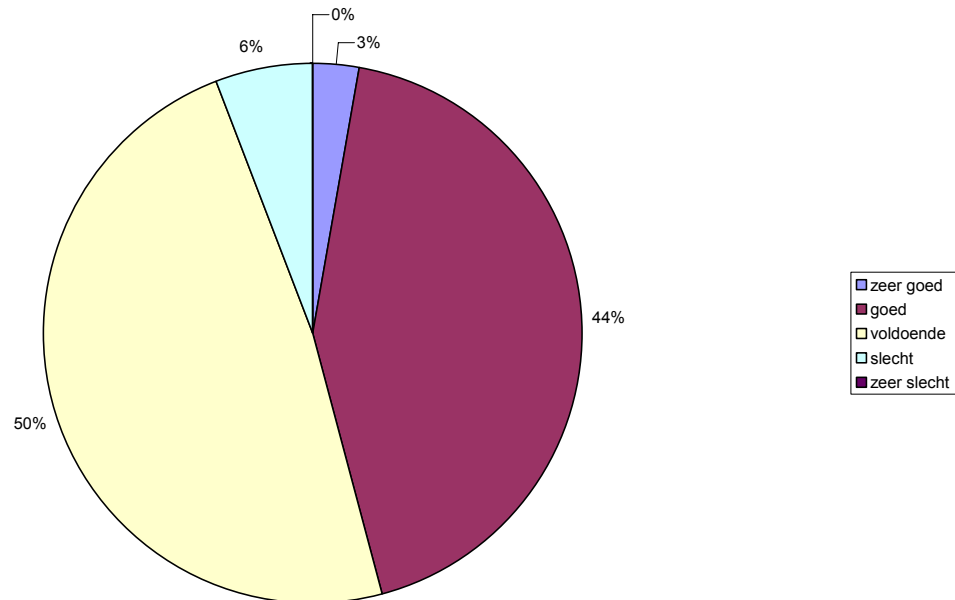
'Hoe beoordeelt u over het algemeen de representativiteit van de belangenorganisaties?'

Men had 5 opties: zeer goed, goed, voldoende, slecht, zeer slecht.

Deze vraag richt zich op de door respondenten ervaren representativiteit van belangenorganisaties. Het overgrote deel van de respondenten is van oordeel dat de representativiteit van belangenorganisaties tenminste voldoende is. Daarbij is één respondent van mening dat de representativiteit zeer goed is. 15 Van de gemeenteambtenaren beoordelen de representativiteit als goed en 17 als voldoende. Eén respondent geeft aan dat de representativiteit voldoende én slecht is. Als reden voor dit



antwoord wordt gegeven dat het wisselt per organisatie. Door één respondent ten slotte wordt de representativiteit als slecht beoordeeld.



Grafiek 6 Oordeel over de representativiteit van belangenorganisaties in percentages van het totaal aantal respondenten³⁷.

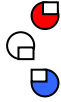
De beantwoording van deze vraag is afwijkend van beelden die over de representativiteit van belangenorganisaties bestaan. Zo stelt de provincie Zuid-Holland in de notitie 'Versterking Vraagzijde' (2006:6) dat een van de knelpunten van het zorgvragersbeleid is dat "Andere partijen (gemeenten en aanbieders) missen professionaliteit en representativiteit bij zorgvragersorganisaties, hierdoor worden deze laatste niet of te laat betrokken bij beleidsontwikkelingsprocessen."

Ook uit een interview met een direct betrokkene bij belangenbehartiging rondom de Wmo blijkt dat gemeenten vragen stellen bij de representativiteit van belangenorganisaties. Programmamanager Wmo Gert-Jan Bloemendal van Zorgbelang Nederland stelt in een interview in Binnenlands Bestuur dat "Wmo-raden niet representatief zijn voor alle Wmo-doelgroepen" (Tilburg, 2007:32).

Vraag 6: algemene rol belangenorganisaties

'Hoe kenschetst u over het algemeen de rol die belangenorganisaties bij de beleidsvorming hebben gespeeld?' Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, namelijk deelnemen aan de discussie, aangeven van de haalbaarheid van oplossingen/voorstellen, verschaffen van informatie, beantwoorden van vragen en het aanhoren van de gevoerde discussie.

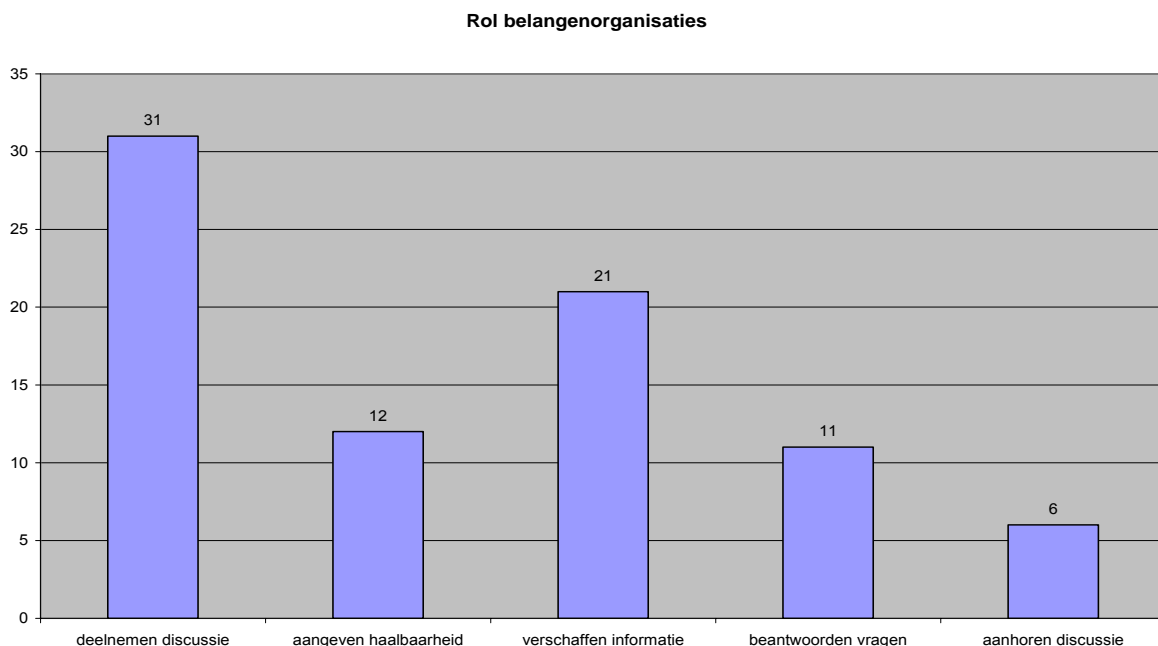
³⁷ Omdat een aantal respondenten meer dan één antwoord heeft gegeven, komt het percentage boven de 100% uit



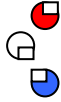
Zoals in paragraaf 3.6 is aangegeven, is voor ons onderzoek niet alleen van belang *wie* gemeenten vragen om deel te nemen aan het beleidsvormingsproces, maar ook *welke rol* deze actoren in dat proces spelen. Om zicht te krijgen op deze vraag is aan respondenten de vraag gesteld de rol van belangenorganisaties te typeren aan de hand van de vijf rollen zoals deze door Edelenbos (Edelenbos, 2000:145-146) zijn beschreven: discussiedeelnemer, aangever van haalbaarheid, informatieverschaffer, vragenbeantwoorder en discussietoehoorder. Edelenbos kenschetst deze rollen in aflopende mate van actieve rol tot passieve rol. In tegenstelling tot de theorie van Edelenbos - die stelt dat de actor één van deze rollen speelt - hebben we respondenten de keuze gegeven om meer dan één van deze rollen aan te wijzen. Dit omdat we van mening zijn dat actoren in het interactieve proces meer dan één rol kunnen spelen. Niet alleen de fase van het proces is daarbij van invloed, maar ook factoren als ontvankelijkheid van de gemeente en mondigheid van de actor zelf. In ons onderzoek wordt met behulp van deze indeling vergeleken of de door de gemeente geplande rol van belangenorganisaties in overeenstemming is met de rol die door de diverse actoren is waargenomen.

Uit de beantwoording van de vraag blijkt dat de ambtenaren belangenorganisaties in het proces vooral zien als discussiedeelnemer. Dit wordt door 31 van de 34 respondenten als rol genoemd. Ook de rol van informatieverschaffer is veel genoemd (21 keer). Minder frequent komen de rollen van 'aangever haalbaarheid' en 'beantwoorden van vragen' voor (respectievelijk 12 en 11 keer). In zes gevallen wordt de rol van belangenorganisaties gekenschetst als die van 'aanhoorder van de discussie', dit steeds in samenhang met een of meer van de andere rollen. In deze samenhang is geen patroon te herkennen. Opvallend is dat de vijf respondenten die slechts één rol voor de belangenorganisaties zien weggelegd allemaal kiezen voor de rol van discussiedeelnemer.

Grafisch geeft dit het volgende beeld:



Grafiek 7 Aantal keren dat voor belangenorganisaties een bepaalde rol wordt genoemd in absolute cijfers

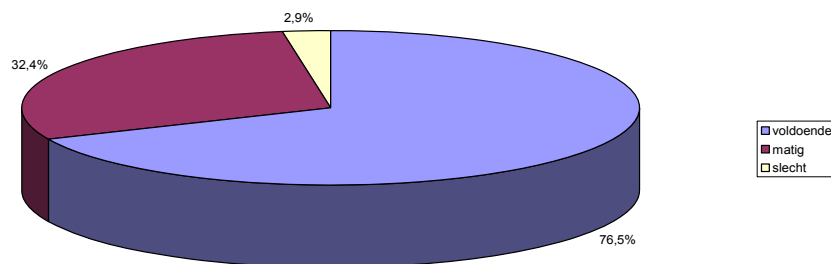


Geconcludeerd mag worden dat de respondenten een actieve rol zien weggelegd voor de belangenorganisaties.

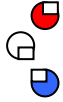
Vraag 7: Algemeen kennisniveau belangenorganisaties

'Wat is uw mening over het algemene kennisniveau van de belangenorganisaties over de Wmo om een bijdrage te kunnen leveren aan het beleid?' Men kreeg de keuze om deze vraag te beantwoorden met 'voldoende, matig of onvoldoende'. Daarnaast vroegen wij om een toelichting op het gegeven antwoord.

Op deze vraag naar de opvatting over het algemene kennisniveau van de belangenorganisaties over de Wmo is 26 keer het antwoord 'voldoende' aangekruist (76,5%), 11 keer wordt 'matig' als antwoord gegeven (32,4%) en 1 keer wordt het algemene kennisniveau als 'onvoldoende' beschouwd. Van de 34 respondenten geven er 4 aan dat het niveau 'onvoldoende tot matig' is (1), of 'matig tot voldoende' (3). Als toelichting geeft 1 van deze laatste drie respondenten aan Zorgbelang wel als voldoende te beschouwen, maar lokale partijen als een seniorenraad en het gehandicaptenplatform niet. Een andere respondent geeft aan dat het kennisniveau verschilt per belangenorganisatie, maar dat vooral de doelgroepen van de prestatievelden 5 en 6 (deelname aan de samenleving en individuele voorzieningen) goed zijn geïnformeerd. De respondent die 'onvoldoende tot matig' heeft geantwoord maakt ook onderscheid naar prestatievelden, waarbij volgens deze persoon 'voldoende' wordt gescoord als het gaat om het prestatieveld 'kennis van individuele voorzieningen' en 'onvoldoende tot matig' wordt gescoord op kennis over de andere prestatievelden.



Grafiek 8 Oordeel over het algemeen kennisniveau van belangenorganisaties in percentages van het totaal aantal respondenten



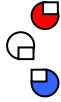
Essentie van de toelichtingen die zijn gegeven bij het antwoord 'voldoende'

- Professionaliteit/kwaliteit/ervarenheid/deskundigheid
 - Personen zijn voorheen werkzaam geweest in de zorgsector, bij de vakbond of bij de overheid (ervaringsdeskundig);
 - Instellingen/deelnemers zijn goed geïnformeerd;
 - Instellingen/deelnemers hebben kennis van wet- en regelgeving (incl. toepassing) (men is inhoudsdeskundig);
 - Instellingen/deelnemers weten wat er binnen hun doelgroep leeft;
 - Al 2 jaar geleden gestart met platform Wmo als voorloper op Wmo-adviesraad. De mensen die nu in deze raad zitting hebben, zijn voorgedragen op basis van de kwaliteit van hun inhoudelijke inbreng;
 - Vanuit hun rol is het kennisniveau goed; het zijn geen beleidsmedewerkers. De gemeente heeft het vermogen om hun belangen aan te horen en in perspectief te plaatsen;
 - Pro-actieve houding;
 - Algemeen kennisniveau wisselt per belangenorganisatie, maar over het algemeen voldoende;
 - Op onderdelen moet het niveau nog wel verder omhoog (prestatievelen 'leefbaarheid en sociale samenhang', 'maatschappelijke opvang', 'openbare geestelijke gezondheidszorg' en 'verslavingszorg').

Essentie van de toelichtingen die zijn gegeven bij het antwoord 'matig'

- Professionaliteit/kwaliteit/ervaring/deskundigheid
 - Men is soms niet goed op de hoogte;
 - Er is soms geen koepelorganisatie om te ondersteunen;
 - Beleid is nog wat abstract. De inbreng stijgt bij concrete lokale maatregelen;
 - Wmo wordt onvoldoende breed benaderd;
 - Algemeen kennisniveau/deskundigheid wisselt per belangenorganisatie (diepgaand vs. oppervlakkig, aanwezig vs. onzichtbaar);
 - Incidentgericht inbreng;
 - Materie wordt als moeilijk ervaren (regionale partijen zijn deskundiger) / brede visie hebben is ingewikkeld.

Bekeken is of er een verband bestaat tussen de beantwoording van deze vraag en de in vraag 5 weergegeven mening van respondenten over de representativiteit van belangenorganisaties. Van de 11 respondenten die het kennisniveau als matig beoordelen, zijn er 8 respondenten die de representativiteit als voldoende beoordelen, 1 respondent vindt de representativiteit slecht en twee zijn van mening dat de representativiteit goed is. Als gekeken wordt naar de respondenten die het kennisniveau als goed beoordelen, zien we een grote meerderheid die de representativiteit als 'goed' of 'voldoende' aanmerkt (25). Een duidelijk verband tussen de vermeende representativiteit van de organisaties en het oordeel over het kennisniveau kan op basis van deze resultaten echter niet worden gelegd.



Inleiding op de vragen 8 t/m 15

Om een beeld te krijgen van de mate van interactiviteit in de beleidsvorming is een aantal vragen gesteld naar de rol van de belangenorganisaties in het beleidsproces en naar de wijze waarop in dat proces tussen gemeenten en belangenorganisaties is gecommuniceerd.

Vraag 8: rol belangenorganisaties bij Wmo-besluitvorming

'Wat is volgens u de rol die de belangenorganisaties bij de besluitvorming over de Wmo hebben gespeeld?' De antwoorden waaruit men kon kiezen, zijn gebaseerd op de vijf treden van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof, namelijk: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.

De respondenten geven wisselende antwoorden op deze vraag. Sommigen zien slechts één rol die belangenorganisaties hebben gespeeld bij de besluitvorming over de Wmo, anderen zien meerdere rollen. De feitelijke beantwoording van deze vraag laat het volgende beeld zien:

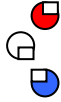
Tabel 10 Participatieniveau door belangenorganisaties

Trede	Respons	Toelichting
Informeren (laagste trede)	18 (53%)	De gemeente houdt de belangenorganisaties op de hoogte van de genomen beslissingen
Raadplegen	25 (74%)	De gemeente bepaalt de beleidsrichting, de belangenorganisaties zijn gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindende bouwstenen voor het Wmo-beleid
Adviseren	25 (74%)	De gemeente laat de belangenorganisaties problemen en oplossingen formuleren. Resultaten hebben een volwaardige rol in de ontwikkeling van Wmo-beleid
Coproduceren	6 (18%)	Gemeente en belangenorganisaties formuleren samen de problemen en oplossingen. Het gemeentebestuur verbindt zich bij de uiteindelijke besluitvorming aan de in gezamenlijkheid gevonden oplossingen
Meebeslissen (hoogste trede)	1 (3%)	De gemeente laat de besluitvorming over aan de belangenorganisaties. Het gemeentebestuur neemt de resultaten over, na toetsing aan specifieke van tevoren vastgestelde randvoorwaarden

De respondenten geven in grote meerderheid aan dat participatie door belangenorganisaties op het niveau zit van raadplegen en adviseren.

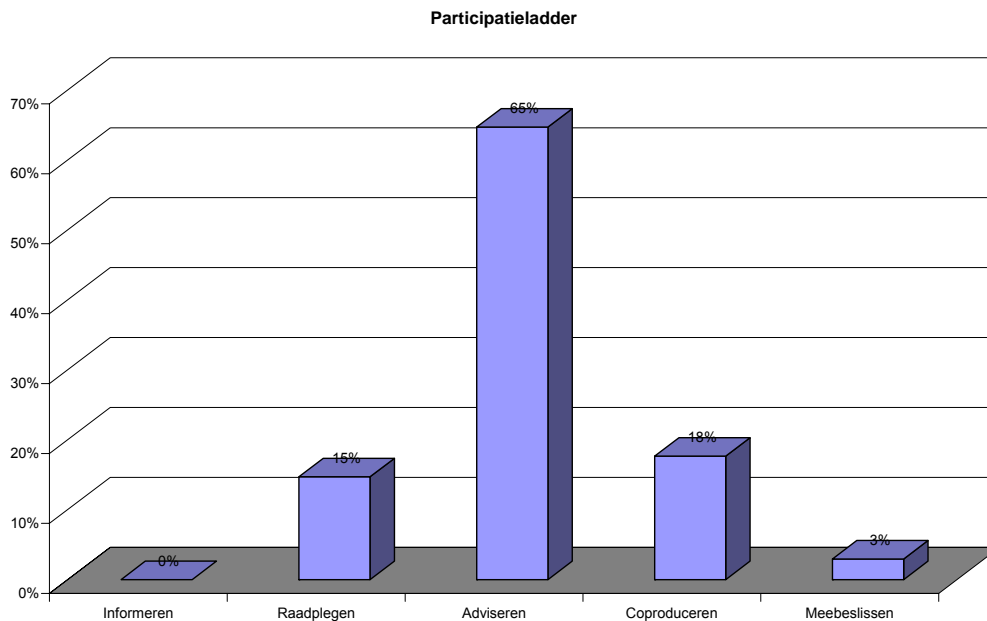
Bij een nadere beschouwing van de beantwoording van deze vraag wordt het hiervoor geschetste beeld genuanceerd. Veel respondenten hebben meerdere treden van de participatieladder aangekruist. Waar de participatieladder uitgaat van volgtijdelijke stappen (de ladder wordt tree voor tree beklommen) slaan de respondenten bij de beantwoording soms treden over. Zo is er een respondent die zowel 'raadplegen' als 'meebeslissen' heeft aangekruist als niveau van participatie. Het is niet duidelijk waarom deze respondent 'adviseren en coproduceren' niet heeft vermeld als participatieniveau.

Omdat wij met deze vraag inzicht wilden geven op welke trede van de participatieladder de beleidsvoering zich bevindt, hebben we een 'correctie' doorgevoerd bij respondenten die bij de beantwoording meerdere niveaus van participatie hebben aangekruist. Bij deze correctie



zijn we uitgegaan van de hoogste trede van de participatieladder die de respondenten bij de beantwoording hebben aangekruist. Dit, omdat iedere trede in het model veronderstelt dat de onderliggende treden zijn 'genomen'. Zo zijn we bij het voorbeeld van de respondent uit de vorige alinea, ervan uitgegaan dat het niveau van participatie in de desbetreffende gemeente 'meebeslissen' is.

Deze correctie leidt tot de volgende gegevens:



Grafiek 9 Mate van participatie in percentages van het aantal respondenten (n=34)³⁸

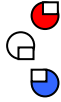
Uit de door ons doorgevoerde correctie op de beantwoording blijkt dat participatie zich in het bijzonder focust op het niveau van adviseren:

Tabel 11 Participatieniveau door belangenorganisaties na correctie

Trede	Respos	Toelichting
Informeren (laagste trede)	0 (0%)	Analoog aan een ladder veronderstelt dit model dat bij iedere trede, de onderliggende trede(n) is 'genomen'. In de uitwerking betekent dit dat als respondenten hebben aangegeven 'informeren en/of raadplegen en adviseren' wij zijn uitgegaan van 'adviseren' als hoogst ingezette participatietrede.
Raadplegen	5 (15%)	
Adviseren	22 (65%)	
Coproduceren	6 (18%)	
Meebeslissen (hoogste trede)	1 (3%)	

Deze uitslag is te verwachten, omdat in de wet (artikel 12.1 van de Wmo) is vastgelegd dat belangenorganisaties de gelegenheid moeten krijgen om te adviseren. Adviseren is op 'wetsniveau' de minimaal vereiste participatiegraad. De uitkomsten van deze enquête wijzen

³⁸ Door afronding komt het totaal uit op 101%



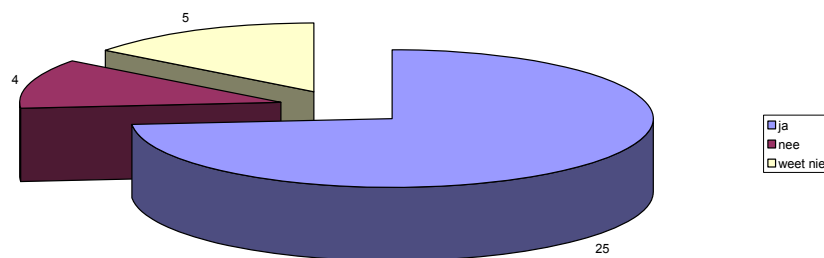
erop dat het minimumniveau vrijwel overal wordt gehaald. Niet bekend is in welke fase van het beleidsproces door de belangenorganisaties is geadviseerd

Door de grote hoeveelheid belangenorganisaties hebben we niet gevraagd of alle organisaties (zoals door de respondenten genoemd bij vraag 3) steeds evenveel zijn benaderd om hun bijdrage te leveren in het besluitvormingsproces. Het gaat ons om het algemene beeld.

Vraag 9: duidelijkheid over de rol

'Denkt u dat het voor de belangenorganisaties voldoende duidelijk is welke rol zij spelen bij de besluitvorming over de Wmo?'

Op deze vraag antwoorden 25 respondenten instemmend (ja, 76%), 4 respondenten ontkennend (nee, 12%) en 5 respondenten geven aan op deze vraag geen antwoord te kunnen geven (weet niet, 15%). Hierna is in absolute aantallen weergegeven of het volgens respondenten voor de belangenorganisaties duidelijk is welke rol zij spelen.

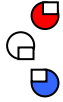


Grafiek 10 Verwachte duidelijkheid rol belangenorganisaties

We hebben deze en de vorige vraag gesteld, ter beantwoording van deelvraag 5 (verwoord in het eerste hoofdstuk). Met deze vragen toetsen wij bij de focusgroep of de beelden die bij de gemeenten leven over de (duidelijkheid van de) rol van de belangenorganisaties overeenkomen met de beelden die de belangenorganisaties hierover zelf hebben. In paragraaf 5.3 wordt hiervan verslag gedaan.

Vraag 10: stellingen participatieladder

'Hieronder volgen zes stellingen over het Wmo-beleidsproces in uw gemeente. De stellingen hebben betrekking op de manier waarop belangenorganisaties zijn betrokken bij het beleidsproces. Dit wordt ook wel interactieve beleidsvorming genoemd. Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de stelling?'



Om een beeld te krijgen van de houding van gemeenten ten opzichte van interactieve besluitvorming met betrekking tot de Wmo is aan de ambtenaren een zestal stellingen voorgelegd. Per stelling kon aangegeven worden of men het helemaal eens, eens, neutraal, oneens of helemaal eens was met de stelling. De stellingen geven tevens een indruk van de mate van interactie (de trede op de participatieladder) die het proces kent.

Stelling 1

Belangengroepen zijn in een vroeg stadium betrokken bij de beleidsvorming.

De eerste stelling heeft betrekking op het moment waarop belangengroepen zijn betrokken bij de beleidsvorming. Van de respondenten zijn 30 het eens (15) of helemaal eens (15) met de stelling dat belangengroepen in een vroeg stadium zijn betrokken bij de beleidsvorming. 2 respondenten staan neutraal ten opzichte van de stelling en 2 ambtenaren zijn het oneens met de stelling.

Het vroeg betrekken van actoren bij beleidsvorming betekent in het algemeen dat de mate van interactie groter is. Gelet op het grote aantal respondenten dat aangeeft dat belangengroepen in een vroeg stadium zijn betrokken bij de beleidsvorming kan geconcludeerd worden dat op dit punt een hoge mate van interactie mogelijk is en plaatsvindt.

Stelling 2

De randvoorwaarden voor de interactieve beleidsvorming zijn door het gemeentebestuur bepaald.

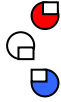
Bij deze stelling konden respondenten aangeven in hoeverre ze het eens waren met de stelling dat de randvoorwaarden voor de beleidsvorming bepaald waren door het gemeentebestuur. De reacties op deze stelling laten een wat diffuser beeld zien dan bij de vorige stelling. Respectievelijk 'helemaal eens' en 'eens' met de stelling zijn het 9 en 11 respondenten. Acht respondenten staan neutraal ten opzicht van de stelling. Vijf respondenten zijn het er niet mee eens dat de randvoorwaarden voor het beleidsproces door het gemeentebestuur zijn bepaald en één is het daar helemaal niet mee eens.

Een krappe meerderheid van de respondenten geeft aan dat de randvoorwaarden voor de beleidsvorming zijn bepaald door het gemeentebestuur. Volgens de theorie betekent dit dat er minder ruimte voor interactie is en dat het proces lager op de participatieladder valt te plaatsen. Gelet op de geringe meerderheid en het grote aantal respondenten dat neutraal staat ten opzichte van de stelling is deze conclusie waarschijnlijk niet te trekken.

Stelling 3

Voor de interactieve beleidsvorming is vooral gebruik gemaakt van de inbreng van belangenorganisaties en veel minder van inbreng van het gemeentebestuur.

Als derde stelling is de respondenten de vraag voorgelegd of bij de beleidsvorming meer gebruik is gemaakt van de inbreng van belangengroepen of meer van die van het gemeentebestuur. Opvallend is het grote aantal respondenten dat aangeeft neutraal te staan ten opzichte van deze stelling (13 ofwel 39%). Zij zijn dus van mening dat de inbreng van bestuur en belangengroepen ongeveer gelijk is geweest. De respondenten die het (helemaal) eens of (helemaal) oneens zijn met de stelling houden elkaar redelijk in evenwicht. Dit zijn er achtereenvolgens 10 en 11. De conclusie kan zijn dat het niveau van interactie 'adviseren' is.



Stelling 4

De probleemdefinitie waar bij de beleidsvorming van uit is gegaan is door het gemeentebestuur bepaald.

De gedachte achter deze stelling is dat des te meer de probleemdefinitie door het bestuur bepaald is, er minder ruimte is voor actoren om het beleid te beïnvloeden. Geen van de respondenten is het 'helemaal oneens' met de stelling. Tien van hen is het er mee oneens. Eveneens tien staan neutraal ten opzichte van de stelling en geven daarmee aan dat de probleemdefinitie deels door het bestuur, maar ook door anderen is bepaald. In totaal 15 mensen hebben aangegeven het eens dan wel helemaal eens te zijn met de stelling³⁹. Op basis van de gegeven antwoorden bestaat de indruk dat bij het formuleren van de probleemdefinitie de gemeentebesturen een belangrijke rol hebben gespeeld en dat er minder ruimte is geweest voor anderen om deze in het interactieve proces te beïnvloeden. Dit komt op de participatieladder overeen met het niveau van 'adviseren'.

Stelling 5

Het Wmo-beleid is tijdens de beleidsvorming vooral door belangenorganisaties bepaald.

Bij deze stelling is de vraag voorgelegd of het eindresultaat van het beleidsproces vooral is bepaald door de belangenorganisaties. Uit de antwoorden blijkt duidelijk dat de belangenorganisaties niet als enige van invloed zijn geweest op het Wmo-beleidsproces: 21 gemeentebestuurders geven aan het niet eens te zijn met de stelling en 2 zijn het er geheel mee oneens. Voorts staan 9 respondenten neutraal ten opzichte van de stelling en zijn slechts 2 het er mee eens.

Dit betekent dat het beleidsproces dus in grote mate niet alleen door belangengroepen, maar ook door het bestuur is bepaald. Dit komt op de participatieladder overeen met het niveau van raadplegen en wijkt daarmee af van de beantwoording van vraag 8 waar vooral het niveau van 'adviseren' dominant is.

Stelling 6

De uitkomsten van het interactieve beleid stonden bij de start van het traject al vast.

De laatste stelling die in deze serie is opgeworpen heeft betrekking op de mate waarin van tevoren resultaten van het beleidsproces vaststonden. Hier geeft een ruime meerderheid van 85% van de respondenten aan het 'oneens' of 'helemaal oneens' te zijn met de stelling. Dit betekent dat er in de gemeenten van deze respondenten zeker ruimte is voor interactieve beleidsvoering. Slechts drie ambtenaren geven aan dat de uitkomst van het beleid al bij aanvang van het traject vaststonden wat zou betekenen dat er in hun gemeente feitelijk weinig tot geen ruimte was voor interactieve beleidsvoering.

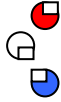
Vraag 11: Typering inhoudelijke adviezen

'Hoe typeert u over het algemeen de inhoudelijke adviezen van de belangenorganisaties?'

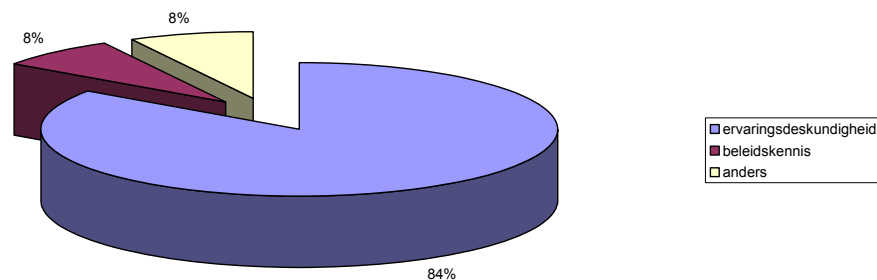
De inhoudelijke adviezen van de belangenorganisaties worden overwegend getypeerd als:

- een bijdrage vanwege de ervaringsdeskundigheid: 33 (97%)
- een bijdrage vanwege de beleidskennis: 3 (9%)
- anders: 3 (9%), namelijk:

³⁹ Het totaal aantal gegeven antwoorden op deze stelling is één meer dan het aantal respondenten doordat een van hen zowel 'neutraal' als 'mee eens' heeft aangekruist



- een bijdrage vanwege belangenbehartiging ('het zijn toch de vitale, mondige burgers die je hoort en dat is niet altijd dezelfde groep als die je wilt bereiken met je beleid');
- 'verrassend, nieuw, creatief ('daar is de gemeente nog niet op ingericht, lastig voor de wethouder');
- 'draagvlak'.



Grafiek 11 Typering van de inhoudelijk adviezen van belangenorganisaties in percentages van het totaal aantal respondenten⁴⁰

Vraag 12: afhandeling tegenstrijdige/uiteenlopende adviezen

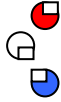
'Hoe bent u omgegaan met sterk uiteenlopende of tegenstrijdige adviezen over eenzelfde onderwerp van verschillende belangenorganisaties?' Op deze vraag konden meerdere antwoorden worden gegeven.

Op deze is geantwoord:

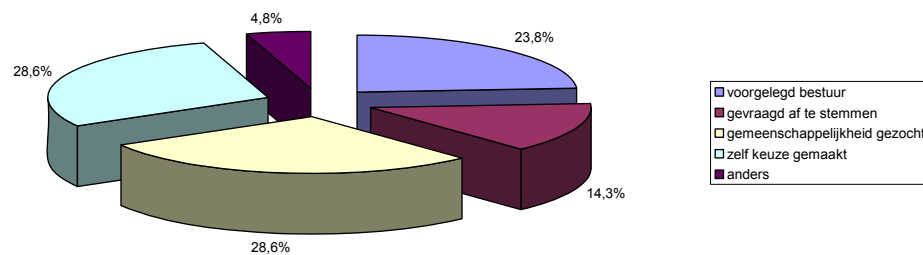
- Keuze voorgelegd aan het gemeentebestuur: 5 (15%);
- Belangenorganisaties gevraagd de adviezen op elkaar af te stemmen: 3 (9%);
- Zelf gemeenschappelijkheid in de adviezen gezocht: 6 (18%);
- Zelf een beredeneerde keuze gemaakt: 6 (18%);
- Anders, namelijk: 1 (3%)
 - Regionale afstemming gezocht: 8 samenwerkende gemeenten;
- Deze situatie heeft zich niet voorgedaan: 17 (52%).

Bij meer dan de helft van de respondenten is er geen sprake geweest van uiteenlopende adviezen. Daarom is ook gekeken naar de verdeling van gekozen oplossingen onder respondenten waar zich die situatie wel heeft voorgedaan. Dit levert een beeld op zoals

⁴⁰ Omdat een aantal respondenten meer dan één antwoord heeft gegeven, komt het percentage boven de 100% uit



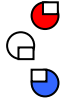
weergegeven in onderstaande grafiek. Duidelijk is dat in ruim 57% van de gevallen waar er sprake was van tegenstrijdige adviezen, de beleidsmedewerker zelf besloten heeft hoe de tegenstelling te overbruggen.



Grafiek 12 Hoe om te gaan met tegenstrijdige adviezen als percentage van het aantal gegeven antwoorden (n=21)

Opvallend is dat de helft van de respondenten aangeeft dat deze situatie zich niet heeft voorgedaan en dat de andere helft aangeeft dat het zich wel heeft voorgedaan. Vanwege dit grote verschil is het interessant om na te gaan of er in de antwoorden een patroon te ontdekken valt. Om die reden linken we deze vraag aan vraag 1 (omvang gemeente). Het resultaat van deze vergelijking is als volgt:

- Gemeenten < 10.000 inwoners
Geen patroon, behalve dat zij geen van allen er voor hebben gekozen keuzen voor te leggen aan het gemeentebestuur, of de belangenorganisaties hebben gevraagd de adviezen op elkaar af te stemmen;
- Gemeenten 10.000 – 25.000 inwoners
De helft van de respondenten geeft aan dat deze situatie zich niet heeft voorgedaan. Bij de andere helft gaan de antwoorden 'keuze voorgelegd aan het gemeentebestuur' en 'zelf een beredeneerde keuze gemaakt' gelijk op;
- Gemeenten 25.000 – 50.000 inwoners
Alle 4 de respondenten geven aan dat het in hun gemeente niet is voorgekomen dat er tegenstrijdige of sterk uiteenlopende adviezen zijn gegeven;
- Gemeenten 50.000 – 100.000 inwoners
Geen patroon te herkennen. Er zijn uiteenlopende antwoorden gegeven;
- Gemeenten > 100.000 inwoners
Geen patroon te herkennen. Er zijn uiteenlopende antwoorden gegeven.



Kortom, wij kunnen aan de hand van deze gegevens geen verklaring ontdekken voor de wijze waarop wordt omgegaan met tegenstrijdige adviezen. Toch blijft het verschil opmerkelijk tussen het aantal respondenten dat aangeeft geen tegenstrijdige adviezen te hebben ontvangen (50%) en het aantal respondenten dat aangeeft wel tegenstrijdige adviezen te hebben gekregen (50%).

Er lijkt een iets grotere neiging om als gemeente zelf tot een oplossing te komen (gemeenschappelijkheid zoeken in de adviezen danwel beredeneerde keuze maken) dan om de keuze voor te leggen aan het gemeentebestuur (democratischer) of de belangenorganisaties zelf te vragen de adviezen op elkaar af te stemmen.

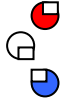
Vraag 13: vormen van cliëntenparticipatie

'Welke vormen van cliëntenparticipatie kent de gemeente op het terrein van de Wmo?' Bij deze open vraag hebben wij op voorhand enkele voorbeelden gegeven, namelijk platform van gehandicapten, hoorzitting, klankbordgroep, themabijeenkomsten, telefonische of schriftelijke cliëntenraadpleging en debatten.

De respondenten geven aan diverse vormen van cliëntenparticipatie te kennen die worden ingezet:

Adviesraden van het college (Wmo-raad, seniorenraad, etc)	16x
Wmo-platform/cliëntenraad	13x
Inspraakreacties (op conceptstukken en tijdens raadscommissies) /hoorzitting	6x
Themabijeenkomsten Informatiebijeenkomsten/conferentie/workshops Wmo-café	24x
Klankbordgroep/plangroep/Wmo-panel (soms deelpanel: gehandicapten) mondeling danwel Internet	10x
Expertmeetings	1x
Debatten/stadsgesprekken	3x
Schriftelijke cliëntenraadpleging/enquêtes, telefonische raadpleging	9x
Voorlichting (op website, via media, brochures/gidsjes, persberichten)	5x
Opstellen Wmo-beleidsplan	1x
Intern jeugdnetwerk	1x
Steunpunt mantelzorg	1x
Symposium/congres tussen gemeenten	1x
Vaste bijeenkomsten/overleggen/vergadering/werkgroepen	8x
Klanttevredenheidsonderzoek	1x

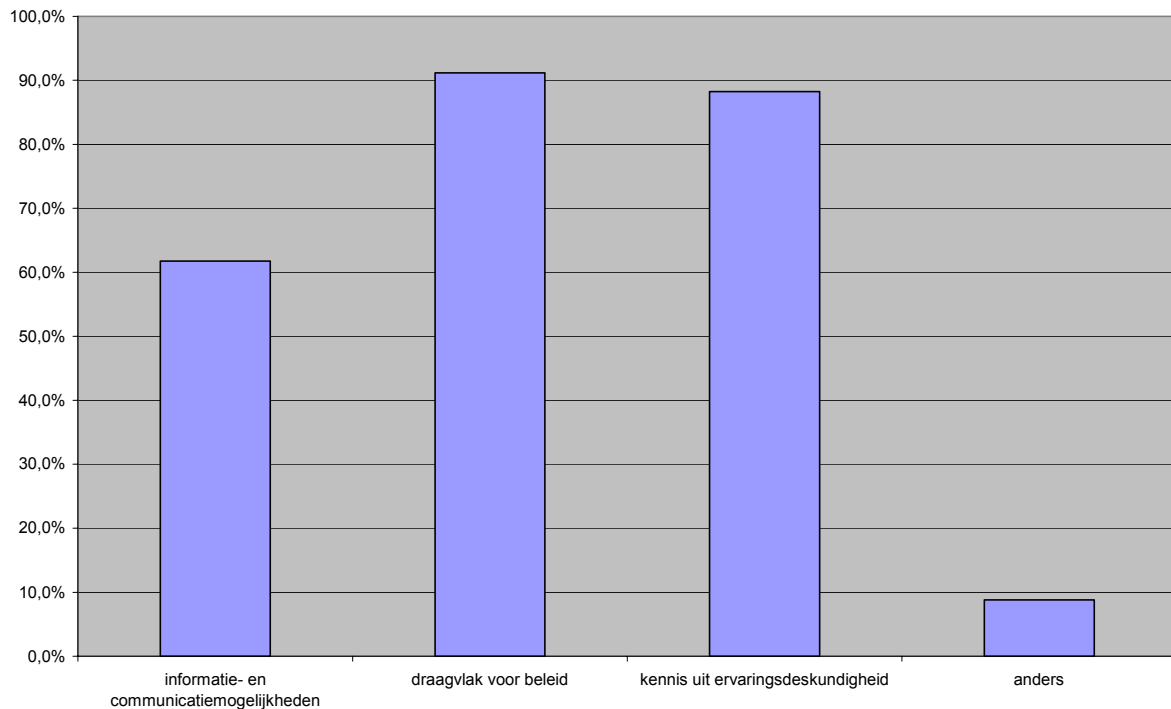
Er wordt relatief veel gecommuniceerd in georganiseerd verband (adviesraden/platforms/cliëntenraad). Relatief weinig wordt er gebruik gemaakt van mogelijkheden als inspraakavonden en hoorzittingen.



Vraag 14: resultaten van cliëntenparticipatie

'Wat leveren de diverse vormen van cliëntenparticipatie in uw gemeente op?' Op deze vraag konden de respondenten meerdere antwoorden geven.

In vraag 13 is naar de vormen van cliëntenparticipatie gevraagd. Om erachter te komen wat deze vormen de gemeenten opleveren, is in vraag 14 een aantal suggesties gedaan die men kon aanvullen met eigen punten. De respondenten hebben als volgt geantwoord:

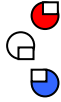


Grafiek 13 Het resultaat van cliëntenparticipatie aangegeven in percentages van het totaal aantal respondenten

In deze vraag eindigt het antwoord 'kennis vanuit ervaringsdeskundigheid' hoog, namelijk 97%. Daarmee ligt dit antwoord in lijn met het antwoord op vraag 11 (controle-vraag), waarbij de ervaringsdeskundigheid hoog scoort met 97%. Dat geldt niet voor het antwoord 'draagvlak'. Slechts 1 respondent geeft bij vraag 11 het antwoord 'draagvlak'. In vraag 14 is 'draagvlak' 31 keer genoemd (94%). Wellicht heeft dit te maken met de geholpen bekendheid bij vraag 14, waar 'draagvlak' specifiek als resultaat is genoemd. Kennelijk vinden de respondenten wel dat participatie leidt tot een hoger draagvlak, maar typeren ze niet spontaan de gevraagde en verstrekte inhoudelijke adviezen als draagvlakverhogend.

Er zijn drie respondenten die onze antwoorden hebben aangevuld. Als aanvullende antwoorden zijn genoemd:

- Informeren van betrokkenen over proces en inhoud;
- Initiëren nieuwe ontwikkelingen;
- Betrekken bij de beleidsuitvoering;
- Scherpere verhoudingen.



Het aantal keren dat als antwoord is gegeven 'informatie- en communicatiemogelijkheden', namelijk 21 keer (64%), ligt beduidend lager dan 'draagvlak en kennis vanuit ervaringsdeskundigheid'. Hieruit blijkt dat sprake is van een beperkte zenderdominantie⁴¹.

Bij de bespreking van vraag 4 zagen we dat 20 respondenten hebben aangegeven dat het creëren van draagvlak een motief is om belangenbehartigers te betrekken bij het beleid. Als we de beantwoording van de beide vragen naast elkaar leggen, zien we weinig verschillen. Slechts één gemeente die bij vraag 4 als motief draagvlak aangeeft, geeft dit bij vraag 14 als resultaat niet aan. Alle overige 20 respondenten hebben dus als motief het creëren van draagvlak en zien dit ook als resultaat van de cliëntenparticipatie.

Vraag 15: stellingen over invloed

'Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende uitspraken?'

Om een beeld te krijgen van de invloed van de belangenorganisaties is aan de ambtenaren een zestal stellingen voorgelegd. Per stelling kon worden aangegeven of men het helemaal eens, eens, neutraal, oneens of helemaal oneens was met de stelling. In de focusgroep bijeenkomst is nagegaan in hoeverre deze beelden worden gedeeld.

Stelling 1

In de gemeente zijn er voor de doelgroepen van de Wmo voldoende mogelijkheden om hun mening aan het gemeentebestuur kenbaar te maken.

Op deze eerste stelling antwoordden 12 respondenten (35%) het hiermee helemaal eens te zijn, 15 respondenten (44%) gaven aan het eens te zijn, 6 (18%) antwoordden neutraal, 1 (3%) gaf aan het er mee oneens te zijn. Niemand was het er helemaal mee oneens.

Uit de antwoorden kan worden afgeleid dat gemeenten vinden dat ze open staan voor interactie en dat belangenorganisaties meer dan voldoende mogelijkheden hebben om hun mening te ventileren.

Stelling 2

De doelgroepen van de Wmo hebben wel degelijk invloed op de politiek in de gemeente.

Op deze stelling antwoordde 12 respondenten (35%) het hiermee helemaal eens te zijn, 20 respondenten (59%) waren het er mee eens en 2 antwoordden neutraal (6%). Niemand was het met deze stelling oneens of helemaal oneens.

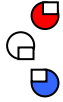
Een overgrote meerderheid van de respondenten is van mening dat belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de lokale/regionale politiek.

Stelling 3

De effecten van cliëntenparticipatie op het gemeentelijke beleidsplan zijn groot.

De meningen van de respondenten over deze derde stelling verschilden aanzienlijk van elkaar in vergelijking met de eerste twee stellingen: 4 respondenten (12%) gaven aan het helemaal eens te zijn met deze vraag, 15 respondenten zeiden 'eens' (44%), 11 respondenten vulden 'neutraal' in (32%) en 4 waren het oneens met de stelling (12%). Niemand was het helemaal oneens met de stelling.

⁴¹ Dit houdt in dat de zender, in dit geval gemeenten, bepaalt waarover wordt gecommuniceerd of de ontvangende partij, in dit geval de belangenorganisaties, daarin nu geïnteresseerd is of niet



De respondenten zijn in meerderheid van mening dat de invloed van de belangenorganisaties groot is, zij het dat het om een krappe meerderheid gaat. Kennelijk wisselt de mate van invloed per gemeente.

Stelling 4

De problemen waar het gemeentebestuur veel aandacht aan schenkt, zijn ook de problemen die voor de Wmo-doelgroep in deze gemeente belangrijk zijn.

Op deze vierde stelling is als volgt geantwoord: 3 respondenten (9%) gaven aan het helemaal eens te zijn met deze stelling, 21 respondenten waren het er mee eens (62%), 9 respondenten (26%) vulden 'neutraal' in en 1 persoon was het met de stelling oneens (3%). Niemand was het helemaal oneens met deze stelling.

Volgens bijna alle respondenten hebben de gemeentebesturen goed in de gaten welke problemen de belangenorganisaties hoofdzakelijk bezighouden. De ambtenaren geven hiermee indirect aan tevreden te zijn over de voorstellen die zij de gemeentebesturen voorleggen, omdat deze goed aansluiten bij de belevingswereld van de Wmo-doelgroepen.

Stelling 5

Het gemeentelijk Wmo-beleid wordt beïnvloed door cliëntenparticipatie.

Op de stelling 'het gemeentelijke Wmo-beleid wordt beïnvloed door cliëntenparticipatie' antwoordden de respondenten: helemaal mee eens (12%), eens (76%), neutraal (9%) en oneens (3%).

Er is een zekere mate van invloed, zie ook de derde stelling, maar die invloed is toch minder groot dan eerder gesteld.

Stelling 6

De doelgroepen van de Wmo kunnen zich herkennen in de besluitvorming over de Wmo in de gemeente.

Op deze laatste stelling reageerden de respondenten als volgt: helemaal mee eens (9%), eens (59%), neutraal (29%) en oneens (3%).

De beantwoording van deze vraag duidt erop dat goed is geluisterd naar de (wensen van de) belangenorganisaties en dat het geven van invloed aan belangenorganisaties en het werken aan draagvlak onder deze organisaties zijn vruchten heeft afgeworpen volgens de ambtenaren. De antwoorden op stelling 6 en stelling 4 zijn in lijn met elkaar.

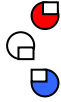
We hebben stelling 6 gelinkt aan vraag 1 uit deze enquête, maar hieruit zijn geen verbanden naar voren gekomen; er is geen verband te leggen tussen het antwoord op deze vraag en de omvang van de gemeente.

Algemene, afrondende vraag

'Hebt u naar aanleiding van bovenstaande vragen nog behoefte aan aanvullende antwoorden of opmerkingen?'

Op deze laatste open vraag is een aantal keer geantwoord. De relevante opmerkingen zijn hierna onverkort weergegeven:

- Participatie heeft tot nu toe weinig echte nieuwe gezichtspunten opgeleverd. Dit zou ook heel raar zijn, want dat zou betekenen dat de gemeentelijke organisatie en het bestuur jarenlang hebben zitten slapen. Wel is het goed bepaalde zaken bevestigd te krijgen;

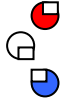


- Veel zaken zijn nog in ontwikkeling of moeten nog aan de klankbordgroep worden voorgelegd. Ook algemene discussiebijeenkomsten zijn nog in voorbereiding;
- De Wmo is nu één jaar oud. Accent is in eerste instantie gelegd op de hulp in het huishouden. De cliëntenraad is slechts kort als zodanig aan het werk. Ervaring hiermee is nog beperkt;
- In onze gemeente hebben we prestatieveld 6 samen met de 5 andere gemeenten in ons gebied opgepakt (namelijk het beleidskader, de verordening en de invoeringsorganisatie). Hiertoe is een regionale Wmo-adviesraad opgericht. Het beleid is overgedragen (is nu een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten in ons gebied);
- In het nieuw te vormen beleid 2008-2011 wordt ten aanzien van vraag 15 stelling 1 indien mogelijk Wmo-ambassadeurs in de woonkernen ingezet. Alles loopt volgens planning en werken dit beleid samen uit met onze toekomstige fusiepartner;
- Onze gemeente is klein, er werken een beperkt aantal ambtenaren aan de Wmo. De afdeling Welzijn, Onderwijs & Sport is klein. De werkdruk is hoog. In het verleden was dat nog erger. In 2006 was er heel veel werk m.b.t. de invoering Wmo en in relatie daarmee het Wmo-loket, verordening etc. Sinds 2007 is er 0,8 fte bijgekomen. In 2006 ging het samenwerking met cliëntenraden en vertegenwoordigers van doelgroepen heel moeizaam. Nu gaat het (in 2007) beter, omdat er meer formatie is om zaken zorgvuldiger aan te pakken. Dit betekent dat de invloed van de raden ook groter wordt;
- De crux zit 'm niet zozeer in het kunnen, maar in het doen. Tussen kunnen en doen zitten drempels, beelden, verwachtingen, onhelderheid etc. Ten tweede is er sprake van een gefaseerde invoering/doorontwikkeling. Daar laten jullie vragen geen ruimte voor;
- Sterke betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming kost wel veel tijd;
- Wij zijn gestart met de hulp bij het huishouden en een klankbordgroep. Deze is begin 2007 omgevormd tot een adviesplatform (advies aan college). Deze rol komt nog niet voldoende uit de verf. Men volgt cursussen, overlegt met andere cliëntenraden uit de regio en tijdens de vergaderingen wordt soms een deskundige gevraagd iets over het werk te vertellen. De deskundigheid zal dus allengs groter worden evenals de omgang met de politieke besluitvorming.

In hoofdstuk 6 gaan wij verder in op de uitkomsten van de enquête. Ook komen wij dan terug op enkele algemene opmerkingen die zijn gemaakt bij vraag 15. We nemen in hoofdstuk 6 eveneens de resultaten mee van de uitkomsten uit de interviews (inclusief de tekstanalyse), de focusgroep bijeenkomst en onze toetsing van secundaire literatuur. In de volgende paragraaf zijn de drie interviews uitgewerkt met de gemeenten Dordrecht, Midden-Delfland en Alphen aan den Rijn. De interviews hebben wij na de enquête gehouden. Zoals eerder vermeld in paragraaf 4.2.2 hebben wij de gegevens uit de enquête eerst nader geanalyseerd en de resultaten vervolgens meegenomen in de interviews.



Foto website Dordrecht/Wmo (2 februari 2008)



5.2 Uitkomsten interviews

In deze paragraaf worden de interviews weergegeven met drie beleidsmedewerkers die in hun gemeente zijn betrokken bij de beleidsvorming rondom de Wmo. De gemeenten zijn Dordrecht, Midden-Delfland en Alphen aan den Rijn. Voor de vergelijkbaarheid kennen de interviews een uniforme opbouw. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de regionale situatie, de gemeentelijke organisatie, de Wmo-adviesraad, andere vormen van beleidsparticipatie en de rol van het gemeentebestuur. Elk interview wordt afgesloten met een aantal lessen dat men heeft getrokken uit het beleidsvormingsproces.

5.2.1 Gemeente Dordrecht

Functie/rol gesprekspartner: beleidsmedewerker Wmo in Dordrecht,
tevens beleidsmedewerker Wmo in Alblisserdam
Datum: 3 december 2007

Regionale organisatie

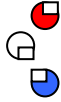
De gemeente Dordrecht ligt in het zuiden van Zuid-Holland en telt ruim 118.541 inwoners. De gemeente fungeert als centrumgemeente voor de regio. Dordrecht maakt deel uit van het samenwerkingsverband Drechtsteden. De gemeenten Alblisserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht vormen samen de Drechtsteden. De werkzaamheden van de Drechtsteden worden geregeld in een zogeheten gemeenschappelijke regeling. Eén van de onderwerpen waarbij Dordrecht in Drechtstedenverband samenwerkt, is de Wmo. De gemeenten werken deels samen voor wat betreft het prestatieveld 'informatie, advies en ondersteuning' (prestatieveld 3). Voor het prestatieveld 'individuele voorzieningen' (prestatieveld 6) is de beleidsontwikkeling en -uitvoering uniform geregeld via de intergemeentelijke sociale dienst.

Voor de prestatievelden 'maatschappelijke opvang', 'openbare geestelijke gezondheidszorg' en 'verslavingszorg' (de prestatievelden 7, 8 en 9) ontwikkelt Dordrecht als centrumgemeente van de gezondheidsregio Zuid-Holland Zuid beleid namens 14 gemeenten.

Voor de overige prestatievelden voeren de gemeenten in de regio Drechtsteden elk lokaal hun eigen beleid, al is er wel sprake van uitwisseling tussen gemeenten in een zogeheten regiegroep. Daarbij is de relatie geëvolueerd van angstig voor verlies van autonomie naar wil tot samenwerking op deelterreinen. Hierbij leren gemeenten van elkaars ervaringen, maar ook wordt gebruik gemaakt van schaalvoordelen. Er wordt eveneens samengewerkt in een aantal pilotprojecten, onder meer rond mantelzorg en de spreiding van huisvesting en zorg van bijzondere doelgroepen.

Gemeentelijke organisatie

De start van beleidsontwikkeling voor de Wmo ligt medio 2004 toen de eerste stappen zijn gezet. In juni 2005 is met de komst van een nieuwe projectleider Wmo het project verder op stoom gekomen. Voor de Wmo-beleidsvorming is in Dordrecht in de afgelopen twee jaar veel tijd geïnvesteerd in intergemeentelijke samenwerking op de prestatievelden 3 en 6. Dit is in eerste instantie ten koste gegaan van ambtelijke inzet voor de overige beleidsvelden die lokaal werden uitgewerkt. Inmiddels is het beleidsplan klaar voor de formele inspraakronde.



Binnen het gemeentelijke apparaat wordt ambtelijk vanuit meerdere invalshoeken een bijdrage geleverd aan het Wmo-beleid. Naast de projectleider en de assistent-projectleider zijn er medewerkers die zich met specifieke prestatievelden bezig houden. Ook zijn er medewerkers die zijdelings of op deelterreinen betrokken zijn bij het Wmo-beleid van de gemeente. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan beleidsmedewerkers die zich bezig houden met stadsontwikkeling of met verkeer en vervoer.

Van veel belangenorganisaties naar één Wmo-adviesraad

Bij de start van de beleidsvorming bestond er in Dordrecht al een goede relatie met diverse bij de Wmo betrokken partijen zoals welzijnsinstellingen, zorgaanbieders en woningcorporaties. Ook met organisaties die optreden namens (potentiële) gebruikers van de Wmo bestond al een relatie. Zo vond regulier overleg plaats met de vier in Dordrecht aanwezige ouderenbonden, met de Verenigde Raad Seniorenbeleid en met de Dordtse Adviesraad Gehandicaptenbeleid (DAG). De gemeente ondersteunde de DAG door detachering van een medewerker die de DAG beleidsmatig ondersteunde.

Om te voorkomen dat bij de Wmo-beleidsvorming de gemeente met een veelheid aan afzonderlijke organisaties in gesprek zou moeten, is vanaf het begin gestuurd op de instelling van een Wmo-adviesraad. Om de betrokken partijen tot samenwerking te bewegen is de financiering van afzonderlijke organisaties als DAG overgegaan naar de financiering van de Wmo-adviesraad. Naast de hiervoor genoemde organisaties zijn ook andere belangengroepen op maatschappelijk terrein betrokken bij de Wmo-adviesraad. Zo zijn ook de kerken, sportraad, vrijwilligersorganisaties, mantelzorgers en allochtonen vertegenwoordigd in de Wmo-adviesraad. Minder eenvoudig is het gebleken om jeugd/jongeren, mensen met verslavingsproblemen, daklozen en mensen met psychiatrische aandoeningen te betrekken bij de Wmo-adviesraad.

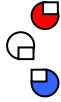
Behalve financieel wordt de Wmo-adviesraad ook beleidsmatig ondersteund. De gedetacheerde medewerker die werkte voor de DAG is ondergebracht bij Zorgbelang en verleent beleidsmatige ondersteuning aan de Dordtse Wmo-adviesraad. Zorgbelang zelf is geen lid van de Wmo-adviesraad.

De Wmo-adviesraad

Bij de start van het beleidsvormingsproces zijn voor de beleidsparticipatie een aantal strategische uitgangspunten benoemd. Deze waren:

- komen tot een Wmo-adviesraad die kan dienen als aanspreekpunt voor de gemeente;
- vormen van een klankbordgroep waarmee instanties werkzaam op het brede Wmo-terrein betrokken worden bij de beleidsvorming;
- het bestaande platform van zorgaanbieders én zorgvragers rond ouderen en gehandicapten in stand houden als klankbordgroep.

De Wmo-adviesraad is voor de gemeente de primaire gesprekspartner voor Wmo-beleid. Met een wisselende frequentie is de Wmo-adviesraad bijeengekomen. Gemiddeld komt de adviesraad eens in de 1 à 2 maanden bijeen. Vaak is ook de gemeente aanwezig bij deze bijeenkomsten, maar niet altijd. De bijeenkomsten van de Wmo-adviesraad worden meestal rondom een thema georganiseerd. In samenspraak tussen gemeente en adviesraad is een planning gemaakt van thema's en onderwerpen die besproken worden en het moment waarop zij geagendeerd worden. Door de gemeente is gestuurd op de thema's die in het



Wmo-beleidsplan opgenomen zouden worden en dus met de adviesraad besproken zouden worden.

Voor de themabijeenkomsten levert de gemeente vroegtijdig input in de vorm van bijvoorbeeld een visie of een 'praatstuk'. De adviesraad is vervolgens gevraagd om op de input te reageren. Er wordt gestreefd naar een gelijkwaardige inbreng van de gemeente en van de adviesraad. In de praktijk heeft dit er toe geleid dat nieuwe ideeën ontstonden of dat de gemeente haar visie bijstelde. De situatie dat een visie volledig wordt gewijzigd heeft zich echter nog niet voorgedaan. De bijeenkomsten met de adviesraad leverden ook voor de adviesraad zélf, nieuwe inzichten op. Bijvoorbeeld beleid rond het Wmo-loket.

De reactie van de adviesraad op de gemeentelijke input wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Per thema is aan de adviesraad teruggekoppeld wat met geleverde input is gedaan. Dit is ook vervat in een zogeheten 'memorie van antwoord' die aan de gemeenteraad is gestuurd.

In samenspraak tussen gemeenten en Wmo-adviesraad is een reglement opgesteld. In dit reglement is vastgelegd hoe gemeenten en adviesraad zich tot elkaar verhouden. Ook heeft de gemeente een stem gehad bij het opstellen van een profielschets voor potentiële leden van de raad en in de samenstelling van de adviesraad. Dit laatste om er zeker van te zijn dat de adviesraad een brede samenstelling kent.

De interne werkwijze van de Wmo-adviesraad is door de raad zelf bepaald. Wel heeft de gemeente op verzoek van de adviesraad geadviseerd over de wijze waarop de achterban betrokken kan worden bij de ideevorming. De Wmo-adviesraad werkt met werkgroepen die de adviesraad van input voorzien.

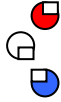
De samenstelling van de adviesraad is voor de gemeente een probleem. De raad is nog niet voldoende representatief voor alle doelgroepen van de Wmo. Zo zijn allochtonen en jongeren niet vertegenwoordigd. Ook zou het goed zijn als eens andere mensen dan de gebruikelijke 'inspraaktypers' betrokken worden bij het beleid.

Door het instellen van een Wmo-adviesraad is de concurrentie tussen diverse belangengroepen verminderd. Dit was een van de doelen die met het instellen van de adviesraad werd beoogd.

Het belangrijkste resultaat van het instellen van de Wmo-adviesraad is voor de gemeente echter geweest het verkrijgen van draagvlak voor het beleid. Of het gebrek aan representativiteit van de adviesraad van invloed is op het draagvlak is niet duidelijk. In mindere mate heeft de betrokkenheid van burgers ook nieuwe input voor het beleid opgeleverd. Een ander belangrijk effect is de verandering van het dienstenaanbod van welzijnsinstellingen gebleken. Door deze instellingen te confronteren met de wensen van burgers is de gemeente in staat om welzijnsinstellingen meer vraaggericht te laten werken wat zich uit in een gewijzigd dienstenaanbod.

Andere vormen van beleidsparticipatie

Naast de inspraak die is gegeven door de Wmo-adviesraad heeft de gemeente ook de bevolking om haar mening over het Wmo-beleidsplan gevraagd. Hiervoor zijn bijeenkomsten georganiseerd waarvoor burgers - in georganiseerd verband of individueel - zijn uitgenodigd. Omdat bleek dat een aantal doelgroepen van de Wmo moeilijk te bereiken zijn, is op



creatieve wijze geprobeerd deze doelgroepen alsnog te betrekken bij de beleidsvoorstellen. Voorbeelden van deze doelgroepen zijn: mensen met een psychiatrisch verleden en/of verslavingsproblematiek, jongeren met beperkingen en hun ouders en mantelzorgers. Tijdens de door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten voor individuele inspraak bleek dat er weinig verschil zit tussen de reacties van belangenorganisaties en individuen. In geen geval zijn zij met elkaar in tegenspraak. De gemeente ontving ongeveer dertig reacties via de individuele inspraak (burgers en instellingen).

Ook heeft de gemeente in kaart gebracht welke burgerinitiatieven er in Dordrecht op maatschappelijk terrein zijn ontplooid. Met vertegenwoordigers van deze initiatieven - ruim 100 - is de gemeente in gesprek gegaan over maatschappelijke participatie. Dit heeft de gemeente naast nieuwe inzichten veel nieuwe contacten en dus een vergroting van het bestaande netwerk opgeleverd.

Behalve de hiervoor beschreven methoden om burgers te betrekken bij beleidsvorming bestudeert de gemeente de mogelijkheden om de zogenoemde frontlijnwerkers (de hulpverleners die direct uitvoerend contact hebben met burgers, zoals maatschappelijk werkers, opbouwwerkers etc.) meer mandaat en vrijheid te geven bij de uitvoering van hun taken. Dit geeft hen meer de mogelijkheid als 'ogen en oren' voor de gemeenten te fungeren en zo input te leveren voor nieuw beleid. Door wat de gemeente 'frontlijnsturing' noemt, krijgen ook minder mondige groepen zoals jongeren, allochtonen en zorgmijders een stem.

Rol van het gemeentebestuur

De wethouder heeft een belangrijke rol gespeeld bij het betrekken van burgers bij de beleidsontwikkeling. Vooral zijn open en luisterende houding en zijn vermogen om mensen te binden is daarbij van invloed geweest. Deze houding sluit aan bij de grondgedachte van de Wmo die eigenlijk vooral als een 'communicatiewet' gezien kan worden. Naast de open houding zijn ook laagdrempeligheid, het geven van vertrouwen en het vermogen om te prikkelen kenmerken van de bestuurder die van invloed zijn op het succes van de interactie.

'Lessen'

Gekeken naar de ervaringen tot op heden is een aantal observaties te maken:

- het komen tot regionale afstemming over de Wmo heeft veel tijd gekost door de vele discussies die gevoerd zijn over onder meer taken, financiën en bevoegdheden. Dit is ten koste gegaan van de beschikbare tijd voor lokale beleidsontwikkeling die zodoende vertraagd is;
- er is gewerkt onder een permanente tijdsdruk. Hierdoor zijn timing en het aanbrengen van de juiste prioritering van groot belang;
- in het verlengde van vorengaande is het een goede keuze geweest om de aanbesteding van huishoudelijke ondersteuning uit te stellen. Door de aanbesteding uit te stellen heeft de gemeente kunnen kiezen voor een zorgvuldiger aanpak en een grondige afweging kunnen maken. Ook de Wmo-adviesraad is het hiermee eens;
- specifiek met betrekking tot de betrokkenheid van belangengroepen bij het beleid zijn geen lessen te leren, zoals vooraf gepland heeft de beleidsparticipatie plaatsgevonden. Wel is gebleken dat interactief beleid meer tijd kost dan vooraf gepland en dit bij een proces dat sowieso in korte tijd moest worden doorlopen;
- de relatie met de belangenorganisaties is door de interactieve beleidsvoering sterk geïntensiveerd.

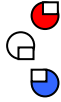


Foto: Website ministerie VWS (2 februari 2008)

5.2.2 Gemeente Midden-Delfland

Functie/rol gesprekspartner: projectleider Wmo in Midden-Delfland⁴²

Datum: 14 december 2007

Regionale situatie

De gemeente Midden-Delfland telt ruim 17.500 inwoners en bestaat uit de dorpen Schipluiden, Den Hoorn, Maasland en de kern 't Woudt. De gemeente wordt omringd door plaatsen als Delft, Rotterdam, Schiedam, Westland, Vlaardingen en Maassluis.

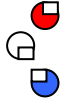
Midden-Delfland werkt in algemene zin nauw samen met de gemeenten in de gezondheidsregio Delft, Westland, Oostland (DWO)⁴³, maar op Wmo-gebied is die samenwerking iets minder. Dit, omdat de situatie in iedere gemeente anders is, evenals de manier waarop de inspraak is georganiseerd. Voor de totstandkoming van de uitgangspunten voor de aanbesteding van de Wmo-activiteit 'hulp in de huishouding' is wel op regionaal niveau samengewerkt. Deze uitgangspunten zijn in Midden-Delfland voorgelegd aan de Wmo-cliëntenraad en daarna aan de gemeenteraad. De reacties zijn met de andere gemeenten in de regio DWO gedeeld en inmiddels loopt de aanbestedingsprocedure in Midden-Delfland.

Gemeentelijke organisatie

De projectgroep Wmo is pas gestart in september 2006, omdat in eerste instantie de invoering van de Wmo was voorzien op 1 juli 2007. Het project is op dit moment nog redelijk kleinschalig van opzet en het team bestaat uit drie personen die slechts een deel van hun tijd kunnen besteden aan dit project. Vanwege de beperkte bezetting doet de projectleider ook uitvoerend werk.

⁴² Door persoonlijke omstandigheden heeft de projectleider niet kunnen reageren op de uitwerking van onze tekst. Het is onze intentie geweest om het interview zo nauwkeurig mogelijk weer te geven

⁴³ De gezondheidsregio DWO bestaat uit de gemeenten Delft, Westland, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland



Door het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) is destijds het besluit genomen om in de opstartfase van het project prioriteit te geven aan:

1. hulp bij de huishouding (prestatievelde 6);
2. informatievoorziening/advies (prestatievelde 3); en
3. ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg (prestatievelde 4).

Bovendien is besloten een Wmo-cliëntenraad op te richten.

Deze enigszins voorzichtige start heeft te maken met de zienswijze van de toenmalige wethouder die eerst wilde aankijken hoe de introductie van de Wmo zou verlopen. Vandaar dat in eerste instantie is gefocust op de wettelijk verplichte activiteiten en al bestaand (Wvg)beleid. De huidige wethouder brengt nu versnelling aan in het project. Naar verwachting ziet de gemeente zich per juli 2008 of uiterlijk 1 januari 2009 voor een nieuwe taak gesteld, namelijk voor activerende begeleidende activiteiten. Deze nieuwe taak wordt niet helemaal zonder zorgen tegemoet gezien, omdat aanzienlijk meer beroep zal worden gedaan op de beschikbare capaciteit van gemeentebambtenaren.

Wmo-cliëntenraad

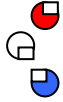
Voor de oprichting van de Wmo-cliëntenraad, kende de gemeente Midden-Delfland al een beperkt aantal belangenorganisaties, namelijk ouderenbonden en een - op dat moment wat inactief - gehandicaptenplatform. Met deze organisaties heeft de gemeente enkele *expertmeetings* gehouden. Deze kenmerkten zich door een 'benen op tafel' sfeer; er werden niet zozeer standpunten uitgewisseld, maar er werd vooral verdieping aangebracht in de drie onderwerpen die door het college als prioriteit waren aangemerkt.

Naar aanleiding van het besluit van het college van B&W om een cliëntenraad in te stellen - analoog aan de Wvg-cliëntenraad - is door de gemeente een startnota Wmo gemaakt waarin de samenstelling, het doel en de rol van een dergelijke raad zijn beschreven. De mensen die zitting moesten gaan nemen in de cliëntenraad, moesten allen ervaringsdeskundigen zijn.

Na het accorderen van de startnotitie door de gemeenteraad is de gemeente via een advertentiecampagne gestart met het werven van leden. Er zijn veel gesprekken gevoerd met mensen die door hun persoonlijke ervaringen interesse toonden. In de gesprekken is soms 'oud zeer' richting de gemeente weggemasseed en zijn verwachtingen gemanaged over wat van de raad werd verwacht. Tevens is getoetst of leden in staat waren op een zeker abstractieniveau adviezen te formuleren.

Niet alle leden die uiteindelijk zitting hebben genomen in de cliëntenraad zijn afgevaardigd namens belangenorganisaties. Er zijn ook mensen die op persoonlijke titel deelnemen. Een georganiseerde achterban is ook geen eis geweest om te kunnen deelnemen. Een situatie waarmee een relatief kleine gemeente als Midden-Delfland te maken heeft, is dat iedereen elkaar kent. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat mensen niet in de cliëntenraad zitting wilden nemen.

Met de gekozen leden is gesproken over het profiel van de voorzitter. De profielschets, waarvoor de gemeente al enig voorwerk had gedaan, is snel tot stand gekomen, omdat de leden goed wisten welk voorzitterstype ze wilden. Zo wilden ze een onafhankelijke voorzitter, die niet uit het Wmo-werkveld mocht komen, die geen ervaringsdeskundige was en die de leden terug kon brengen tot de kern als de emoties in gesprekken te hoog zouden oplopen.



Kortom, een voorzitter met een wat zakelijker instelling. Het profiel is op het Internet geplaatst en er reageerden uiteindelijk zes serieuze gegadigden. In de selectiecommissie namen onder meer de leden van de cliëntenraad deel en de wethouder.

Om de raad een vliegende start te geven, werd gaandeweg besloten ook een secretaris aan te stellen. Aldus geschiedde. De secretaris is vooralsnog rechtstreeks onder aansturing van de voorzitter gebracht. Het profiel van de secretaris: een zelfstandige werker, die goed schrijft en die in staat is ingewikkelde ambtelijke stukken te doorgronden. De secretaris is van buiten de gemeente en is aangesteld voor een periode van een jaar. Deze persoon krijgt, evenals de voorzitter, een vergoeding voor zijn werkzaamheden.

De gemeente en de cliëntenraad hebben een convenant opgesteld op basis van uitgangspunten die zijn verwoord door de gemeente. In het convenant zijn onder meer de wederzijdse rollen vastgelegd. De gemeente vraagt de raadsleden om advies over bestaand beleid en raadpleegt de leden over nieuw te ontwikkelen beleid. De verkregen *input* wordt vervolgens in een voorstel verwerkt, danwel uitgewerkt.

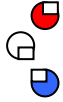
Er is niet gewerkt met een verordening, omdat een dergelijke juridische constructie te zeer als een keurslijf voelde. In een verordening wordt onder meer vastgelegd hoe wordt omgegaan met elkaar en wat de vergaderfrequentie is. Een convenant gaat veel meer uit van een gelijkwaardiger positie tussen de gemeente en de cliëntenraad. Het is volgens de gemeente belangrijk dat de cliëntenraad een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de gemeente. Het is ook aan de cliëntenraad zelf te bepalen hoe het een en ander wordt georganiseerd en vastlegt, bijvoorbeeld in een huishoudelijk reglement. Er is afgesproken het convenant te evalueren na twee jaar.

Eerste bevindingen met de cliëntenraad

De cliëntenraad is nu (op het moment van dit interview) formeel ongeveer 3 maanden bezig. Er wordt door de gemeente veel energie gestoken om het met de raad over de inhoud van de Wmo-problematiek te hebben en niet zozeer, zoals in sommige gemeenten gebeurt, over het proces waarlangs het beleid en de uitvoering daarvan tot stand komt. Omdat de voorzitter van de cliëntenraad de gemeente heeft gevraagd hem in de opstartfase op gang te helpen en als zijn sparringpartner te fungeren, zijn veel van de onderwerpen die tot nu zijn behandeld door de gemeente aangedragen. Maar hierin begint langzamerhand verandering te komen. Om de leden van de cliëntenraad meer inzicht te geven in het reilen en zeilen van de gemeente Midden-Delfland is een kennismaking georganiseerd met de verschillende gemeenteonderdelen.

Er zijn na raadpleging van of advisering door de cliëntenraad drie voorstellen door de gemeenteraad geloodst. Daarvan is een voorstel door de gemeente verwoord en twee door de cliëntenraad zelf. Doordat opvolging is gegeven aan de adviezen van de cliëntenraad is het enthousiasme onder de leden toegenomen. Hun betrokkenheid bij wat er speelt in de gemeente groeit, waardoor zij hun horizon verbreden, aldus de gemeente.

De raadpleging van/advisering door de cliëntenraad wordt als nuttig ervaren, omdat de leden van de raad met een andere bril dan de gemeente naar de materie kijken. Zeker waar het gaat om de uitvoering van beleid, omdat de leden daarmee de meeste ervaring hebben. Tot nu toe zitten de leden van de cliëntenraad op een lijn en zijn er geen tegenstrijdige adviezen aan de gemeente gegeven. Het is afwachten of dit zo blijft; de kaarten zijn nog niet geschud, alles is nog nieuw.



De achterban van de leden die zijn afgevaardigd namens de belangenorganisaties heeft (nog) niet veel invloed op hoe de gesprekken zich in de cliëntenraad ontwikkelen. De leden zijn namelijk erg gericht op de situatie in de eigen gemeente en de achterban is vaak meer regionaal en/of op hoofdlijnen met een specifiek onderwerp bezig.

De gemeente zet bewust in op een goede sfeer; het moet ook leuk zijn om met elkaar voor anderen bezig te zijn. De sociale contacten tussen leden onderling en tussen leden en de verschillende achterbannen zijn steviger geworden. Er is een nieuw netwerkje ontstaan tussen mensen uit de drie grotere dorpen.

De gemeente is zich bewust van de kwetsbaarheid van de cliëntenraad. De Wmo-doelgroep is zelf kwetsbaar en dat geldt deels ook voor de inspraak. Als voorbeeld wordt aangehaald dat het gehandicapte kind van een van de deelnemers onlangs is gestorven. De vraag is dan of deze deelnemer zitting blijft nemen in de cliëntenraad: wil hij dit nog en is hij nog wel gebruiker van de Wmo? Los van de emotionele kant van deze gebeurtenis houdt dit sterfgeval de cliëntenraad ook bezig als continuïteitsvraagstuk.

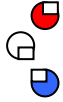
Het is nog te vroeg uitspraken te doen over de tevredenheid van belangenorganisaties over de uitkomsten van het Wmo-beleid in de gemeente Midden-Delfland. Het is ook de vraag hoe dit precies getoetst kan en moet worden. De cliëntenraad is in ieder geval tevreden met de huidige resultaten. Maar, zo wordt gerelativeerd, het is allemaal nog pril. De gemeente moet alert blijven. Het draait hierbij vooral om persoonlijke aandacht.

Andere vormen van beleidsparticipatie

Naast de expertmeetings met de twee al aanwezige belangenorganisaties in de gemeente (als voorlopers van de Wmo-clieëntenraad) zijn en worden ook andere wegen bewandeld om in contact te komen met burgers en hun mening over de Wmo in het algemeen en de drie geprioriteerde onderwerpen in het bijzonder. Dit, omdat vaak met dezelfde mensen wordt gesproken over onderwerpen die een brede groep burgers in de gemeente raken. Burgers uit de gemeente zijn opgeroepen om zichzelf aan te melden voor een gesprek. Daarnaast heeft de gemeente de gelegenheid te baat genomen om tijdens werk/wijkbezoeken in gesprek te komen met burgers. Ook zijn met kerkelijke instellingen contact gelegd. Aan deze betrokkenen zijn presentaties gegeven om ze te enthousiasmeren - zelf of hun achterban - om een bijdrage te leveren aan het Wmo-beleid. Jongeren zijn een lastiger doelgroep om te bereiken. Het is tot nu toe alleen gelukt via scoutingverenigingen - of de bestuurders hiervan - om contact te leggen met deze groep.

Hoewel 'jeugd' nog geen prioriteit heeft gekregen in het Wmo-beleid en de doelgroep lastig is te benaderen voor *input* en/of *feedback*, is het niet zo dat er geen aandacht uitgaat naar deze groep. In de nota die de gemeente voorbereid over jeugd (en educatie, zorg en recreatie) zullen Wmo-aspecten terugkomen (prestatieveld 2). In de nota worden keuzes gemaakt die vervolgens centraal staan in de aanpak voor de komende vier jaar.

Ook prestatieveld 1, het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten, krijgt in de gemeente aandacht zonder dat het als afzonderlijk Wmo-speerpunt is benoemd. In het project Vitale Dorpen, dat zich overigens in de afrondende fase bevindt, wordt met burgers op individuele basis gesproken over de verschillende functies die de dorpen van Midden-Delfland kunnen gaan vervullen: wonen, ondernemen en recreëren. Het gaat ook over veiligheid en het voorzien in de dagelijkse behoeften in de dorpen. Het project levert informatie op voor nieuw gemeentebeleid en raakt daarmee deels het eerste prestatieveld van de Wmo.



De gemeente heeft zich dus op meerdere manieren ingespannen om burgers actief te laten participeren. Naar eigen zeggen valt dit niet mee. 'Als gemeente moet je iets concreets kunnen aanbieden anders lukt het in ieder geval niet', zo is de reactie.

Rol van het gemeentebestuur

Nog voordat burgerparticipatie een wettelijk vereiste werd, diende de oppositie in de gemeenteraad (VVD) een motie in om burgerparticipatie bij de totstandkoming van het gemeentelijke Wmo-beleid te verplichten. Dit was toen redelijk bijzonder, omdat tot dan toe alleen op een raadgevende wijze, en niet in adviserende zin, met burgers werd gesproken over beleid. Zonder de motie zou de cliëntenraad er ook zijn gekomen, want wettelijk vereist, maar de raad zou om praktische redenen niet in dit tempo zijn opgericht.

De opstelling van de verantwoordelijke wethouders is vrij cruciaal gebleken. De een heeft een temporiserende en de ander juist een stimulerende invloed gehad op de inhoud en de invoering van het beleid. De huidige wethouder heeft het Wmo-voorstel in een korte tijd door de gemeenteraad geloodst en heeft bij de oprichting van de cliëntenraad veel tijd gestoken in gesprekken met de leden, vooral met de voorzitter en de secretaris. Aan het eind van 2007 evalueert de wethouder samen met de projectleider, de voorzitter en secretaris de eerste periode. Dan wordt ook besproken op welke wijze het aandeel van de gemeente in de vergaderingen van de cliëntenraad kan afnemen. Nu de opstartfase voorbij is, moet de raad proberen op eigen benen te gaan staan.

'Lessen'

Er zijn tot nu toe drie belangrijke lessen geleerd:

1. een goede voorbereiding is cruciaal en betekent het halve werk. Hoe beter de voorbereiding, hoe beter de performance van de cliëntenraad en uiteindelijk hoe beter (de uitvoering van) het uiteindelijke beleid;
2. het inzetten van een secretaris bij de cliëntenraad is zeer nuttig. Daarmee wordt de raad en de samenwerking tussen de gemeente en de cliëntenraad goed op weg geholpen. Over de aansturing van de secretaris door de voorzitter is inmiddels wat twijfel gerezen. De secretaris heeft een schakelfunctie en moet zich kunnen identificeren met zowel de cliëntenraad als de gemeente;
3. burgerparticipatie kost veel tijd. Bij een volgend project moet vooraf goed worden nagedacht hoeveel inspanning burgerparticipatie waard is. Op de vraag hoe die verhouding in dit project ligt, wordt geantwoord dat de tijd die ambtenaren nu stoppen in burgerparticipatie (nog) niet in verhouding staat tot de opbrengst. In de aanvangsfase is dat niet zo erg, maar de cliëntenraad moet zich in de fase die zich nu aandient zelf leren redden.

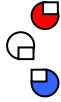


Foto: Website VWS (2 februari 2008)

5.2.3 Gemeente Alphen aan den Rijn

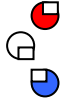
Functie/rol gesprekspartner: programmamanager Wmo in Alphen aan den Rijn
Datum: 4 januari 2007

Regionale situatie

De gemeente Alphen a/d Rijn bestaat uit de stad Alphen a/d Rijn en de beide kernen Aarlanderveen en Zwammerdam. De stad is met name sinds 1950 erg in omvang toegenomen en telt inmiddels ruim 70.000 inwoners. Alphen a/d Rijn ligt in het Groene Hart en is de centrumgemeente voor de Rijnstreek. Samen met de gemeenten Jacobswoude, Nieuwkoop en Rijnwoude vormt Alphen a/d Rijn het gemeentelijke samenwerkingsverband Rijnstreekberaad. Het samenwerkingsverband heeft de vorm van een gemeenschappelijke regeling conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Naast het Rijnstreekberaad kent de regio nog de intergemeentelijke sociale dienst Rijnstreek (ISDR). Daarin werken de sociale diensten van de gemeenten Jacobswoude, Nieuwkoop en Rijnwoude samen. Eén van de onderwerpen waarbij in de Rijnstreek wordt samengewerkt, is de Wmo.

De gemeenten hebben gezamenlijk gewerkt aan de voorbereiding van de opzet van een Wmo-loket om invulling te geven aan het prestatieveld 'informatie, advies en ondersteuning' (prestatieveld 3). Een gezamenlijk loket voor de hele regio is echter niet haalbaar gebleken, dit vooral omdat gemeenten geen invloed wilden verliezen. Uiteindelijk hebben de gemeenten ieder lokaal de opzet voor het Wmo-loket vastgesteld waarbij kleine wijzigingen op het gezamenlijke voorstel zijn aangebracht.

Voor het prestatieveld 'individuele voorzieningen' (prestatievelden 6) is samengewerkt bij het opstellen van een verordening en een 'eigen bijdrage'-regeling. Bij het opstellen van deze beide documenten zijn belangenbehartigers uit Alphen a/d Rijn betrokken. Uit de drie andere gemeenten zijn geen belangenbehartigers betrokken bij dit proces. Deze gemeenten waren echter blij met de inbreng en gingen er vanuit dat deze niet erg zou afwijken van een eventuele inbreng van de eigen burgers. De inbreng werd als zeer nuttig ervaren, omdat vanuit een heel andere invalshoek werd gekeken. Zo lag voor belangenbehartigers bijvoorbeeld de nadruk op aspecten als eenvoudig en snelle afhandeling.



Ook voor de aanbesteding en uitvoering van het product 'hulp bij het huishouden' hebben de vier gemeenten samengewerkt. Gelet op de juridische consequenties die uit fouten bij de aanbesteding kunnen voortvloeien, is deze aanbesteding een traject geweest waarbij gemeenteraden en belangenbehartigers alleen aan het begin en aan het einde van het traject zijn betrokken. Bij de start hebben gemeenteraden en belangenbehartigers hun zienswijze kenbaar kunnen maken. Deze zijn, voor zover juridisch houdbaar, meegenomen. Na de aanbesteding zijn gemeenteraden en belangenbehartigers geïnformeerd over het resultaat en hoe tot dit resultaat is gekomen. De aanbesteding is gezamenlijk uitgevoerd waarbij met de vier aanbidders twee contracten zijn gesloten. Eén contract met het ISDR en één met de gemeente Alphen a/d Rijn.

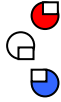
Voor de overige prestatievelden voeren de gemeenten in de regio Rijnstreek elk lokaal hun eigen beleid, al is er wel sprake van uitwisseling tussen gemeenten. Er wordt samengewerkt voor de evaluatie van de verordening en voor het oplossen van problemen die voortvloeien uit de aanbesteding. Zo wordt - op aangeven van belangenorganisaties - onder meer gesproken over het wijzigen van de hoogte van de 'eigen bijdrage'. Ook het innen van de eigen bijdrage voor wat vroeger Wvg-voorzieningen waren, staat ter discussie. Dit, omdat de gemaakte kosten niet opwegen tegen de feitelijke baten.

Gemeentelijke organisatie

Ongeveer tweeënehalf jaar geleden is met de komst van de programmanager Wmo een start gemaakt met het Wmo-beleid. Vóór de komst van de programmamanager Wmo waren al enkele voorzichtige, maar niet structurele stappen gezet op het gebied van beleidsvorming. Een programmamanager werd aangetrokken vanuit het besef dat met de Wmo veel op de gemeente zou afkomen. Niet alleen aan politieke en maatschappelijke keuzes maar ook wat betreft werkzaamheden. De functie programmamanager was een nieuwe voor de gemeente. Voordeel hiervan was dat de invulling van de functie nog niet was geïnstitutionaliseerd. Na een eerste verkenning is een plan van aanpak opgesteld waarin werd beschreven wat in de daaropvolgende 1 tot 2 jaar zou moeten gebeuren om het Wmo-beleid tot een succes te maken. Daarop zijn een programmateam en een stuurgroep geformeerd. De stuurgroep bestaat uit betrokken wethouders en enkele mensen uit de ambtelijke top. Het bleek niet haalbaar om ook externen deel uit te laten maken van de stuurgroep.

Het programmateam – ongeveer 7 mensen – bestaat uit diverse disciplines: beleidsmedewerkers, een financiële medewerker, een onderzoeker (onder meer voor de operationalisering van beleidsevaluaties) en een communicatiemedewerker. De beleidsmedewerkers combineren werkzaamheden die voortvloeien uit de Wmo met andere werkzaamheden. Vaak liggen deze werkzaamheden in elkaars verlengde of lopen ze in elkaar over. De beleidsmedewerkers concentreren zich op één of meer prestatievelden. Dit vergroot de herkenbaarheid voor gemeenteraad en externen. Naast de leden van het programmateam zijn er ook ambtenaren die op een deelterrein worden betrokken bij het Wmo-beleid. Voorbeelden daarvan zijn beleidsmedewerkers die zich bezig houden met ruimtelijke ontwikkeling of met stadsontwikkeling.

Al snel werd in Alphen a/d Rijn voor de beleidsontwikkeling de focus gelegd op de invoering van 'hulp bij het huishouden'. Zoals hiervoor is beschreven, is de aanbesteding uitgevoerd in samenwerking met de regio. Veel van de overige taken die voortvloeien uit de Wmo deed de gemeente al en deze worden - vooralsnog ongewijzigd - uitgevoerd.



Een andere prioriteit had voor de gemeente het opzetten en inrichten van het Wmo-loket. Er is door de gemeente gekozen voor een voortzetting en uitbreiding van het bestaande Zorgloket. Het Zorgloket had betrekking op het minimabeleid en de Wet Werk en Bijstand. Dit is uitgebreid met andere taken uit de Wmo en ook het Wvg-loket is eraan toegevoegd. Weliswaar is er nu feitelijk sprake van één loket, in de praktijk hebben medewerkers expertise op één bepaald terrein. Sinds 1 januari 2007 is het loket operationeel. Er is één fysiek loket in het gemeentehuis. Ook kunnen mensen zich telefonisch wenden tot het loket. Digitaal kan informatie worden verkregen, maar er kunnen geen aanvragen worden ingediend. Door belangenbehartigers is (en wordt) gehamerd op de mogelijkheid om medewerkers van het Wmo-loket ook huisbezoeken af te laten leggen. In de praktijk blijkt hier echter geen enkele belangstelling voor te bestaan.

De Wmo-adviesraad

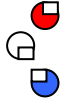
In de beleidsontwikkende fase heeft de gemeente er bewust voor gekozen om niet bij de start al te werken met een Wmo-adviesraad of een equivalent daarvan. De reden hiervoor is dat de gemeente streefde naar zo groot mogelijke betrokkenheid van zo veel mogelijk bevolkingsgroepen. Dit wilde men bereiken door veel vormen van interactie met de burger te creëren. De vrees bestond dat met het instellen van een Wmo-adviesraad de inspraak meteen geformaliseerd zou worden en daarmee 'vast zou komen te zitten'.

Medio 2006 heeft de gemeente de kernpunten van het Wmo-beleid vastgelegd in een beleidskader. Toen in september 2006 dit beleidskader werd voorgelegd aan de gemeenteraad, werd per motie besloten dat een Wmo-adviesraad zou moeten worden ingesteld.

Naar aanleiding van deze motie is ambtelijk en bestuurlijk geworsteld met een aantal vragen. De kern van de worsteling betrof de breedte van de Wmo-adviesraad. Hiermee wordt bedoeld op de thema's of prestatievelden waarover de raad adviseert. Dit kan van variëren tussen smal, alleen advies door een cliëntenraad over individuele voorzieningen als bedoeld in prestatieveld 6, tot zeer breed waarbij de adviesraad adviseert over alle in de Wmo genoemde prestatievelden. De breedte van de adviesraad is van invloed op de samenstelling ervan. Hoe breder de adviesraad hoe meer groepen zich vertegenwoordigd moeten zien in de adviesraad.

Om te bepalen hoe de Wmo-adviesraad of cliëntenraad - als structurele vorm voor de beleidsparticipatie - eruit zou moeten zien, heeft de gemeente een drietal modellen beschreven in een discussienota. De modellen zijn vervolgens besproken met belanghebbenden en de eerder ingestelde Wmo-expertgroep. Op basis van deze gesprekken is aan de gemeenteraad een voorstel voorgelegd. September 2007 heeft de gemeenteraad besloten een Wmo-adviesraad op te richten volgens een zogeheten netwerkmodel. Dit model gaat uit van een Wmo-adviesraad die wordt samengesteld uit drie onafhankelijke leden en een afvaardiging uit de drie kamers (wonen, welzijn en zorg) die onder de raad functioneren. De kamers bestaan op hun beurt weer uit thematische werkgroepen. De gemeente wil met dit model bereiken dat zoveel mogelijk groepen en mensen worden betrokken bij het Wmo-beleid. Daarnaast denkt de gemeente zo te beschikken over een flexibele adviesraad die slagvaardig en daadkrachtig kan opereren.

Met belangenbehartigers is gesproken over de optie om de Wmo-adviesraad onder te brengen in een stichting die door middel van subsidie zou worden gefinancierd. Dit zou de



Wmo-adviesraad, als zelfstandige rechtspersoon, meer vrijheid van handelen geven. Dit bleek voor de belangenbehartigers echter (nog) geen optie te zijn.

Omdat de Wmo-adviesraad nog moet worden geïnstalleerd - naar verwachting gebeurt dit begin 2008 - kan er nog weinig gezegd worden over het feitelijk functioneren van de adviesraad en over de relatie tussen gemeente en adviesraad. Toch zijn op basis van onder meer de ervaringen tot op heden en de besluitvorming van de gemeenteraad wel al een aantal observaties te maken. Het budget van de adviesraad wordt door de gemeente vastgesteld op basis van een door de adviesraad op te stellen jaarplan. Het budget zal worden beheerd door de gemeente aangezien de adviesraad geen rechtspersoonlijkheid bezit. De Wmo-adviesraad zal secretariaal en inhoudelijk worden ondersteund door de gemeente waarbij de inhoudelijke ondersteuning vooral betrekking heeft op de relatie met de gemeente en wat daar speelt en niet zozeer betrekking heeft op de inhoud van de prestatievelden. Raming budget nodig voor Wmo-adviesraad: € 50.000.

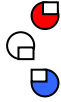
In het traject om te komen tot een nieuw Wmo-beleidsplan zijn vooral de ouderenbonden het gehandicaptenplatform actief geweest. Deze organisaties werken ook onderling zeer nauw samen en er hebben zich tussen hen dan ook geen tegenstellingen voorgedaan. Tegenstellingen tussen individuele en collectieve insprekers zijn er wel geweest. Hoe deze tegenstrijdige belangen door de gemeente worden afgewogen kwam uit het interview niet naar voren.

Een andere observatie die wordt gemaakt is dat belangenbehartiging vaak leunt op dezelfde kleine groep mensen, in Alphen dus vooral ouderen en mensen met een fysieke beperking. Dit maakt de belangenbehartiging niet alleen kwetsbaar, maar ook beperkt. De relatie met beide groepen belangenbehartigers was bij start van het Wmo-traject al goed, maar is wel veel intensiever geworden. Het blijft voor de gemeente echter moeilijk om behalve deze beide groepen de andere doelgroepen van de Wmo te betrekken bij de beleidsvorming. De gemeente hoopt dat de Wmo-adviesraad wel in staat zal zijn om deze groepen te betrekken bij de beleidsvorming. Voorbeelden van deze doelgroepen zijn verslaafden, mensen met een psychiatrisch ziektebeeld, ouders van mensen met een verstandelijke beperking en allochtonen. De gemeente heeft via derde organisaties zoals MEE, RPCP en de stichting Open Vensters wel indirect contact met een deel van genoemde doelgroepen. Overigens is niet alleen het in contact komen met genoemde groepen moeilijk, ook ontbreekt het aan kennis over hen. Zo is niet inzichtelijk hoeveel mensen in Alphen tot deze specifieke doelgroepen gerekend kunnen worden. Dit maakt het weer moeilijk om in te schatten welke inzet gerechtvaardigd is opdat deze doelgroepen wel bij de beleidsvorming worden betrokken.

Ook is uit het tot nu toe gelopen traject gebleken dat het betrekken van burgers bij het beleid veel tijd kost zonder dat het altijd leidt tot een concrete inhoudelijke verrijking van het beleid. Wat het wel oplevert, is maatschappelijk en politiek draagvlak voor het gevoerde beleid.

Andere vormen van beleidsparticipatie

Zoals eerder aangegeven is in Alphen a/d Rijn nog geen Wmo-adviesraad geïnstalleerd. Toch is door de gemeente op veel manieren geprobeerd om burgers en belangenorganisaties te betrekken bij de beleidsvorming. Hiervoor heeft de gemeente een communicatie- en participatieplan opgesteld. Door de gemeente gebruikte methoden om burgers te betrekken bij de beleidsvorming zijn onder meer:



- de Wmo-krant, een tweemaandelijks uitgave waarop burgers en instellingen zich kunnen abonneren;
- de gemeentepagina's in het lokale weekblad;
- het Wmo-café, gespreksbijeenkomsten met burgers waarbij bezoekers informatie kunnen krijgen en de gemeente geadviseerd kan worden over beleidsvoornemens;
- de tijdelijke Wmo-adviesgroep Rijnstreek, een adviesraad met vertegenwoordigers van belangenorganisaties voor ouderen, gehandicapten, patiënten, mantelzorgers en cliëntenraden Wet Werk en Bijstand. De adviesgroep adviseert aan de regionale ambtelijke projectgroep en staat onder voorzitterschap van de directeur van het RPCP Zuid-Holland Noord.

Rol van het gemeentebestuur

Het college van B&W heeft duidelijk een stempel gedrukt op het Wmo-beleid. De breedte van het beleid is mede bepaald door de collegiale verhoudingen. Daarbij spelen ook politieke grenzen een rol.

Ook de gemeenteraad heeft invloed gehad op de beleidsvorming. Dit bleek onder meer uit de motie dat de gemeente een Wmo-adviesraad moest opstellen. Tijdens het beleidsvormingstraject is ook gebleken dat de gemeenteraad open staat voor suggesties van belangenorganisaties.

'Lessen'

Tot nu toe zijn de volgende lessen uit het beleidsvormingsproces te trekken:

- doordat de gemeenteraad erg betrokken was bij de Wmo, was het goed mogelijk om bij de besluitvorming iets te bereiken. De betrokkenheid van de gemeenteraad werd gestimuleerd door betrokken en goed werkende belangenorganisaties;
- het is door bestaande bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente niet gelukt om voor de volle reikwijdte van de Wmo beleid te maken. Het Wmo-beleid is nu vooral gericht op het sociale domein en er zijn weinig verbindingen gemaakt met ruimtelijk beleid en de fysieke inrichting;
- door de bestuurlijke verhoudingen in de regio en door politieke grenzen is er relatief weinig regionaal samengewerkt, dit is jammer aangezien het van meerwaarde had kunnen zijn;
- bij het betrekken van belangenorganisaties is, door te werken met vertegenwoordigers namens deze organisaties, een smalle basis ontstaan. Door meer overleg te voeren met de besturen in plaats van met enkele vertegenwoordigers van deze organisaties had dit voorkomen kunnen worden;
- door eerder moeilijker bereikbare doelgroepen te betrekken bij de beleidsvorming was het beleid waarschijnlijk breder geformuleerd;
- het gebruik van veelsoortige methoden van interactie heeft een positieve bijdrage geleverd aan de beleidsvorming.

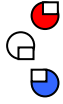


Foto: Website VWS (16 maart 2008)

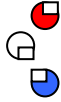
5.2.4 Quick scan tekstanalyse

In de deze paragraaf kijken we naar schriftelijke communicatie-uitingen van de drie gemeenten die we hebben geïnterviewd. We gaan na op welke wijze is of wordt gecommuniceerd en welke thema's daarbij aan de orde komen. Door deze analyse willen we een beeld vormen van de methoden van burgerparticipatie die gemeenten toepassen. Een beeld dat onze tweede deelvraag naar de gehanteerde methoden verder inkleurt. Ook gebruiken we de schriftelijke communicatie-uitingen als toets voor de interviews: komt wat er tegen ons is gezegd ook overeen met de schriftelijke communicatie?

De uitingen die we hebben geanalyseerd, zijn de websites van de gemeenten, kranten die zijn uitgeven en de (meerjarige) beleidsplannen die zijn opgesteld. Hoewel we ons realiseren dat de *quick scan* analyse subjectief van aard is, het is tenslotte slechts onze waarneming, hebben we getracht zo objectief mogelijk verslag te doen van onze bevindingen.

Uit het interview met de projectleider in Midden-Delfland wordt duidelijk dat de Wmo in deze gemeente nog redelijk kleinschalig van opzet is. Zo wordt prioriteit geven aan een deel van de prestatievelden (namelijk de prestatievelden 3, 4 en 6) en is sinds enkele maanden een Wmo-cliëntenraad actief. De Wmo-informatie op de website van de gemeente⁴⁴ weerspiegelt wat er in het interview is gezegd: de Wmo-aanpak staat nog in de kinderschoenen. De site - een pagina met een beperkt aantal doorklik mogelijkheden - bevat basale en statische informatie over de Wmo. Reacties van inwoners ontbreken. Er is een mogelijkheid tot het stellen van vragen over de Wmo door het sturen van een e-mail bericht naar de gemeente. Ook staan er drie links naar andere sites, waaronder naar de site van het ministerie van VWS. Op de homepage is een directe link aangebracht naar de Wmo-pagina. Zou dit niet zijn gedaan dan zou de Wmo-pagina minder gemakkelijk te vinden zijn (pad: 'Leven in Midden-Delfland/Welzijn en Onderwijs/Wmo'). Gemeld wordt dat in oktober 2007 een cliëntenraad is geïnstalleerd. In een paar regels wordt toegelicht wat deze raad doet en wie zitting nemen in de raad. De vermelding is gedaan op naamsniveau. Óf en vanuit welke belangenorganisaties wordt geparticipeerd, is niet vermeld. De site vermeldt ook dat 'binnenkort' meer informatie over de cliëntenraad verschijnt. Op de peildatum - drie maanden

⁴⁴ Website <http://www.midden-delfland.nl> (geraadpleegd op 2 februari 2008)



na installatie van de raad - is echter nog geen informatie over de raad verschenen. Ook ontbreekt de terugkoppeling van de drie voorstellen die door de gemeenteraad zijn gelooft. Omdat er nog geen beleidsplan is, ontbreekt deze informatie op de site. Wel wordt bekend gemaakt om welke negen prestatievelden het in de Wmo gaat. De prioritering die de gemeente heeft aangebracht in de Wmo-aanpak en de onderbouwing hiervoor is niet terug te vinden op de site.

Van de drie gemeenten die wij hebben gesproken, heeft de gemeente Midden-Delfland als enige een tevredenheidsonderzoek gepubliceerd en wel naar hulp in de huishouding. De informatie dateert van eind 2006. Er wordt niet vermeld wat er concreet met de informatie is gedaan. Wel wordt in algemene zin meegedeeld dat de uitkomsten worden gebruikt voor betere dienstverlening.

Hoewel we beseffen dat het een kwestie van smaak is, ogen de Wmo-pagina's wat saai en weinig uitnodigend door het ontbreken van kleur en foto's en door de toonzetting die wat afstandelijk en zakelijk is.

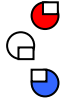
Zetten we de resultaten van het interview en de informatie van de website over de Wmo af tegen het communicatiekruispunt van Van Ruler dan kan worden opgemerkt dat in het communicatieve verkeer tussen gemeente en haar burgers de nadruk ligt op informeren. De oprichting van de cliëntenraad is een eerste, voorzichtige poging om te komen tot formeren.

Van de gemeente Midden-Delfland hadden we geen ander materiaal tot onze beschikking om te analyseren, vandaar dat de analyse zich alleen richt op de informatie die op de website is terug te vinden over de Wmo.

De gemeente Dordrecht timmert flink aan de weg waar het gaat om het betrekken van burgers - en meer in het bijzonder belangenorganisaties - bij het gemeentebeleid. Zowel door de beleidsmedewerker in het interview als door de Dordtse vertegenwoordigster van de Wmo-adviesraad in de focusgroep bijeenkomst (zie paragraaf 5.3) is enthousiast en positief gereageerd op vragen naar bevindingen van participatie door belangenorganisaties en de contacten tussen de gemeente en burgers/de Wmo-adviesraad.

Wat het stimuleren van openheid en betrokkenheid betreft, voegt de website van de gemeente Dordrecht de daad behoorlijk bij het woord. Over de Wmo is heel veel informatie terug te vinden en deze wordt naar onze mening prettig (kort, leesbaar en gelardeerd met foto's) en overzichtelijk gepresenteerd⁴⁵. De informatie is niet direct op de homepage terug te vinden. Men komt bij de Wmo-informatie via het pad 'Onderwijs, werk en welzijn/Wmo'. Naast algemene informatie over de Wmo, is er een artikel opgenomen van de verantwoordelijk wethouder. Op de site was inspraak mogelijk op het beleidsplan dat inmiddels is verschenen. Het meerjaren beleidsplan zelf staat, samen met de startnotitie Wmo, op de site. Daarover straks nog iets meer. Onder het kopje 'individuele voorzieningen' kunnen burgers terecht (bellen, elektronisch, langskomen) voor vragen over en het aanvragen van individuele voorzieningen. Ook kan worden doorgelinkt naar de lijst van aanbieders van hulp in de huishouding en is er een link aangebracht naar de Sociale Dienst Drechtsteden.

⁴⁵ Website <http://cms.dordrecht.nl> (geraadpleegd op 2 februari 2008)



De Wmo-adviesraad heeft op de website een eigen plek onder het kopje 'maatschappelijke initiatieven'. Er is een link gelegd naar de site van de adviesraad, maar ook naar de sites van andere platforms die zijn ontstaan op initiatief van burgers in Dordrecht. De site van de Wmo-adviesraad vermeldt onder meer welke personen namens welke belangenorganisaties deelnemen. Ook wordt aangegeven wat de thema's zijn waarmee de adviesraad zich bezighoudt. Het is feitelijke informatie. De concrete resultaten die zijn bereikt, zijn (nog) niet weergegeven. Van mogelijk enig meningsverschil of 'debat' tussen de gemeente en de adviesraad blijkt niets op de website.

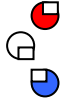
De gemeente Dordrecht heeft in 2007 ook een gesponsorde Wmo-krant uitgegeven onder de naam 'Meedoen in Dordrecht'⁴⁶. Het thema 'meedoen' komt ook steeds terug in de stukken op de website van de gemeente over de Wmo. De teksten zijn kort en eenvoudig van taal. De krant telt 48 pagina's, wat hem wat minder uitnodigend maakt te lezen. Naast de wethouder en de voorzitter van de Wmo-adviesraad komen mensen aan het woord die zich op een van de negen prestatievelden verdienstelijk maken. De gemeente geeft per prestatieveld weer wat er al wordt gedaan, of wat het voorgenomen beleid is. Cliënten zelf komen niet zozeer aan het woord, wel enkele zorgaanbieders. De krant nodigt meerdere keren nadrukkelijk uit om mee te praten tijdens een inspraakavond over het Wmo-beleid. Inwoners kunnen ook schriftelijk reageren, zowel per brief als via de website van de gemeente. Op schriftelijk ingediende reacties, reageert de gemeente ook schriftelijk terug. Op pagina 43 van de krant is een column afgedrukt met een kritisch geluid. De essentie hiervan is dat de gemeente wel erg vertrouwt op de inzet van actieve burgers, maar dat wordt betwijfeld 'of de burgerlijke zorgzaamheid groot genoeg is om de mensen zonder netwerk te helpen.' Het is een van de weinig kritische geluiden die vallen waar te nemen. Aan het eind van de krant wordt de lezers gevraagd hun mening te geven over de (inhoud van de) krant. De uitkomsten van deze peiling zijn niet bekend.

Tot slot het meerjaren beleidsplan 2008-2010: Solidair en Verantwoordelijk⁴⁷. In het plan wordt uiteengezet wat de Wmo-aanpak de komende jaren is. Ook is een begroting opgenomen en wordt uit de doeken gedaan wat de communicatieaanpak is. De nadruk in de communicatie wordt gelegd op informeren en consulteren. Waar mogelijk wordt de dialoog aangegaan, zo staat in het plan. Er zijn twee communicatiesporen: richting professionals (zoals maatschappelijke partners, gemeenteonderdelen, ziekenhuizen, huisartsen) en richting inwoners. De communicatie gaat sterk uit van informeren en overredend; het accent ligt op beïnvloeding. De doelstellingen zijn gericht op het overtuigen van de doelgroepen van de nieuwe kijk op de *civil society*: meer eigen verantwoordelijkheid, minder een beroep doen op de (lokale) overheid. De aandacht voor dialogiseren - de open uitwisseling van ideeën en gedachten - lijkt in deze fase, het beginstadium van de beleidsuitvoering, wat naar de achtergrond geschoven. Waarschijnlijk neemt deze aandacht toe naarmate de beleidsperiode zijn einde bereikt en input nodig is voor nieuw beleid. In de communicatieaanpak die is beschreven in de beleidsnotitie wordt geen aparte aandacht besteed aan de contacten tussen de gemeente en de Wmo-adviesraad.

Evenals in Dordrecht wordt in Alphen aan de Rijn gebruik gemaakt van verschillende communicatie-uitingen. De algemene toonzetting van de uitingen is in vergelijking met Dordrecht minder gericht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Volgens de gemeente is 'meedoen' weliswaar de belangrijkste drijfveer van de Wmo, maar is meedoen

⁴⁶ Wmo-krant 'Meedoen in Dordrecht', uitgave: 2007, oplage 60.000 exemplaren, gesponsord (advertenties), 48 pagina's

⁴⁷ Dordrecht: solidair en verantwoordelijk, Meerjaren Wmo-beleidsplan 2008-2010 (september 2007)



niet voor iedereen even vanzelfsprekend. Vandaar de titel van de meerjaren beleidsnotitie (2008-2011) 'Van Kwetsbaar naar Weerbaar'⁴⁸. De weerbaarheid heeft betrekking op het voorkomen dat mensen in de verdrukking komen, maar ook dat ze te afhankelijk worden van de - in dit geval lokale - overheid.

Het beleidsplan van Alphen aan den Rijn begint met een voorwoord van de wethouder die hierin alle inwoners van de gemeente aanspreekt. Het beleid binnen de negen prestatievelden wordt vervolgens uiteengezet. Dit wordt taalkundig op een redelijk eenvoudige manier gedaan. Ook is een begroting op hoofdlijnen opgenomen en wordt er het een en ander gezegd over communicatie. Hierbij valt het op dat voornamelijk een terugblik wordt gegeven op de middelen die al zijn ingezet. Het is niet zo heel duidelijk hoe de middelen in de beleidsperiode worden ingezet. Ook ontbreken duidelijke communicatiedoelstellingen en een communicatieaanpak. Hierdoor is het voor ons wat lastiger om aan te geven hoe het communicatieverkeer zich tussen de gemeente en de belangenorganisaties (en/of inwoners) ontwikkelt. Uit het interview en de andere uitingen (website en Wmo-kranten) kunnen we wel opmaken dat door de gemeente veel tijd en energie wordt gestopt in het betrekken van burgers, al dan niet in georganiseerd verband, bij het Wmo-beleid. Ook stelt de gemeente via haar website veel informatie over de Wmo beschikbaar (pad: Zorg en Welzijn/Wmo-loket of Wmo-beleid)⁴⁹.

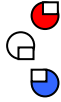
Zo kunnen via de website niet alleen beleidsnotities worden opgevraagd, maar ook verslagen van discussieavonden, themabijeenkomsten en raadsvergaderingen. In de verslagen zijn hier en daar ook kritische kanttekeningen van inwoners meegenomen. Deze transparantie is een goed voorbeeld van een meer open overheid. Naast het verkrijgen van achtergrondinformatie over de Wmo kunnen burgers via de site ook formulieren invullen voor het Wmo-loket. Daarnaast kan men op diverse manieren reageren richting de gemeente: telefonisch, per e-mail, of via de site. Evenals in Dordrecht worden inwoners nadrukkelijk uitgenodigd om te reageren op het beleid. Elders op de site kan via een discussieplatform worden gediscussieerd over alle onderwerpen die betrekking hebben op de gemeente en het gemeentelijke beleid. Op dit platform zijn hier en daar wat kritische opmerkingen geplaatst over de gemeente, maar niet zozeer over de Wmo (peildatum 2 februari 2008). Er is weliswaar een link naar een overzicht van de deelnemers aan de adviesgroep Wmo, maar er is (nog) geen aparte site van deze adviesgroep.

Op de site zijn alle Wmo-kranten terug te vinden die in drukvorm zijn uitgegeven door de gemeente. In totaal gaat het om elf kranten. In december 2005 verschijnt de eerste krant (oplage 6.000). Daarin worden de inwoners van Alphen opgeroepen om te reageren op een stelling. Wij vermoeden dat bij gebrek aan belangstelling - er reageren slechts twee inwoners - dit *item* na een aantal uitgaven uit de krant verdwijnt. In de andere kranten (de oplage is dan inmiddels teruggebracht naar 1000 exemplaren en 4 pagina's) wordt verslag gedaan van bijeenkomsten, wordt algemeen Wmo-nieuws verstrekt en komen cliënten aan het woord. De meest recente krant (32 pagina's) is in zijn totaal gewijd aan het Wmo-beleidsplan⁵⁰. Zowel de beleidskrant met het uiteindelijke beleidsstandpunt van de gemeente, als de andere kranten zijn vooral informatief en overredend van karakter, maar deels ook dialogiserend bedoeld. De bijeenkomsten waarvan verslag is gedaan, zijn dit deels ook zeker geweest.

⁴⁸ 'Van kwetsbaar naar weerbaar', Ontwerp Wmo-beleidsplan 2008-2011 (oktober 2007)

⁴⁹ Website <http://www.alphenaandenrijn.nl> (geraadpleegd 2 februari 2008)

⁵⁰ Wmo-krant 'Van kwetsbaar naar weerbaar. Wet maatschappelijke ondersteuning Alphen aan den Rijn. Wmo-beleidsplan 2008 - 2011', Uitgave: 2007, 27.000 exemplaren, gesponsord (advertenties), 32 pagina's



Zowel in Dordrecht als in Alphen aan den Rijn is en wordt veel tijd en energie gestopt in het leggen van contacten met burgers, zowel met belangenorganisaties als met individuele burgers. Die contacten vinden zowel mondeling als schriftelijk plaats. Daarbij wordt grote openheid betracht en er worden diverse, creatieve manieren gezocht om met burgers in contact te komen. Er worden pogingen gedaan om te dialogiseren, maar veelal ligt de nadruk op informeren, overreden en - zij het in iets mindere mate - op formeren. Er wordt wel steeds meer geformeerd. De regie van de contacten ligt tot nu toe vooral bij de gemeenten. Uit het interview met de projectleider in Midden-Delfland kan worden opgemaakt dat in de communicatieaanpak de aandacht in eerste instantie uitgaat naar het aangaan van persoonlijke contacten. Er is sprake van een, ten opzichte van Dordrecht en Alphen aan den Rijn, relatief kleine gemeenschap waardoor contacten al snel zijn gelegd. Inwoners weten de projectleider gemakkelijk te bereiken via mail of telefoon en soms wordt zij op straat aangesproken over haar werk. Daarnaast gaf de projectleider aan zelf ook mensen op straat aan te spreken als de gelegenheid zich daartoe leent. Desondanks zijn de contacten tussen gemeenten en haar inwoners - al dan niet via de Wmo-raad - nog voornamelijk gericht op (mondeling) informeren.

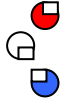
Ter afronding van deze *quick scan* kunnen wij constateren dat de communicatieaanpak, en meer specifiek de schriftelijke uitingen, van de gemeenten die we hebben geïnterviewd in lijn ligt met het beeld dat wij hebben overgehouden uit de interviews. Een gemeente als Midden-Delfland, die deels nog in de beleidsfase van agendavorming verkeert en deels in de beginfase van de beleidsvoorbereiding, beperkt haar communicatieaanpak tot informeren; het accent ligt op informatieverstrekking. Dientengevolge zijn ook de werkvormen die worden ingezet om burgers te bereiken minder uitgebreid en creatief. Naar mate de beleidsvoorbereiding vordert en de gemeente de belangenorganisaties nadrukkelijker uitnodigt om te participeren, zou de communicatiebenadering als het ware moeten 'meegroeien'.

Voor Dordrecht en Alphen aan den Rijn geldt dat zij verder zijn in het beleidsproces; Dordrecht zit in de fase van beleidsuitvoering, Alphen zit aan het einde van de besluitvormingsfase en aan het begin van de uitvoeringsfase. Deze gemeenten passen meerdere communicatiestrategieën toe die worden genoemd in het communicatiekruispunt van Van Ruler, waarbij vooral wordt ingezet op de strategie van overreding; bijvoorbeeld van de gemeenteraad (in Alphen aan den Rijn) of van de belangenorganisaties, inwoners en zorgaanbieders (in Dordrecht). Het formeren en dialogiseren 'wint' echter aan kracht. Dit gebeurt naarmate burgers - al dan niet in georganiseerd verband - 'hoger' op de participatieladder komen. Dat wil zeggen als zij een meer volwaardige adviesrol krijgen of zelfs gaan coproduceren en meebeslissen. Het volgen van beide communicatiestrategieën is geen automatisme. Het vraagt namelijk om een zich ontwikkelende 'afnemer' én 'ontvanger' die tot formeren en dialogiseren bereid zijn én in staat.

Hoe enkele 'ontvangers', in casu belangenorganisaties, tegen (oa) het communicatieve verkeer tussen hen en hun gemeenten aankijken, wordt in de volgende paragraaf behandeld.

5.3 Bijeenkomst focusgroep

In deze paragraaf is de bijeenkomst uitgewerkt met afgevaardigden van enkele belangenorganisaties. Deze bijeenkomst is op 11 januari 2008 georganiseerd in het Provinciehuis in Den Haag en had als doel antwoorden te krijgen op de deelvragen 5 en 6

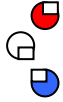


van ons onderzoek. Hoewel we hoopten op een brede samenstelling van de deelnemers aan de bijeenkomst, is het voor ons moeilijk gebleken dit te realiseren. Hieraan liggen meerdere redenen ten grondslag:

1. het vinden van deelnemers van bepaalde doelgroepen is niet gelukt (bijvoorbeeld verslaafden, daklozen, ouders van mensen met een verstandelijke beperking en psychiatrische patiënten);
2. een deel van de groep werkt of gaat naar school en kon dus niet zomaar vrij nemen (bijvoorbeeld mantelzorgers/vrijwilligers en jeugd);
3. voor een deel van de doelgroep was het moeilijk om te reizen (bijvoorbeeld mensen met fysieke en/of zintuiglijke beperkingen, ouderen).

Uiteindelijk zijn vijf personen bereid gevonden deel te nemen aan de bijeenkomst. Hiervan zijn vier personen verschenen. Hoewel tijdens de bijeenkomst de 'ouderen' oververtegenwoordigd waren, vertegenwoordigden zij niet alleen hun eigen belangenorganisatie - in casu de ouderenbonden - maar ook andere belangenorganisaties zoals mantelzorgers/vrijwilligers en gehandicapten. Hierna schetsen wij kort de achtergrond van de deelnemers.

- **Mevrouw P. Baruch** is 25 jaar maatschappelijk werkster geweest in het Academisch Ziekenhuis in Leiden. Ze heeft een dove dochter en is om die reden al 35 jaar mantelzorger voor mensen met een zintuiglijke beperking. Vanuit deze achtergrond heeft ze veel te maken met mensen met een handicap. Tijdens haar prepensioen is mevrouw Baruch zich gaan inzetten voor senioren. Ze woont in de gemeente Leiden en is daar ook politiek betrokken via Groen Links. Hoewel ze zich graag had willen inzetten voor de Wmo in haar eigen gemeente, liet dit voor haar te lang op zich wachten. Om die reden solliciteerde ze naar een plaats in de Wmo-adviesraad van Oegstgeest, waarin ze nu zitting neemt. Op verzoek van de ANBO - de Algemene Nederlandse Bond van Ouderen - informeert zij deze achterban over de Wmo. Desondanks laat mevrouw Baruch weten zich nadrukkelijk te zien als mantelzorger.
- **Mevrouw Th. Kubbinga** is inmiddels met pensioen. Tijdens haar werkzame leven was zij onder meer directeur Katholieke Gezinszorg. Via de KBO (Katholieke Bond van Ouderen) kwam zij bij de Seniorenraad van Dordrecht terecht. Ook raakte zij betrokken bij de gehandicaptenzorg in Dordrecht, nadat haar dochter door een ongeluk gehandicapt raakte. Zo sterk als de Gehandicaptenraad was, zo zwak was de Seniorenraad aldus mevrouw Kubbinga. Inmiddels zijn beide organisaties opgegaan in één Wmo-adviesraad. Daarin neemt mevrouw Kubbinga zitting. Vanuit deze raad neemt zij ook deel aan de Drechtstedenpilot (zie ook het interview met de beleidsmedewerker Wmo in Dordrecht, paragraaf 5.2.1).
- De heer **J. Kramer** is sinds 1 januari 2008 officieel met pensioen. Daarvoor is hij onder meer directeur geweest van een verzorgingshuis. In 2006 kreeg hij een Koninklijke onderscheiding voor zijn jarenlange inzet op het gebied van sport, kerkelijk leven en welzijn. Vanaf 1995 vervulde de heer Kramer de functie van secretaris bij Samenwerkingsverband Ouderenbelangen in Nieuwerkerk aan den IJssel, waar hij tevens de functie van secretaris voor het Regionaal Netwerk Ouderen vervulde. Zo'n acht jaar heeft hij ook met veel plezier de rol van voorzitter en secretaris op zich genomen van de Cliëntenraad Sociale Zaken in Nieuwerkerk aan den IJssel. Inmiddels heeft hij deze bestuursfuncties neergelegd. Als bestuurslid is hij nog wel actief bij de afdeling Alzheimer



Midden-Holland en bij de Hospice IJsselhuis.

Vanuit de Cliëntenraad Sociale Zaken was de heer Kramer tot aan zijn pensioen betrokken bij (de invoering van) de Wmo in zijn gemeente. Hoewel de heer Kramer veel relevante praktijkkennis en -ervaring heeft opgedaan, is hij van mening dat hij geen zitting kan nemen in de Wmo-adviesraad in zijn gemeente, omdat hij formeel geen achterban meer vertegenwoordigd.

- Mevrouw **K. Schaap**, is werkzaam geweest in het HBO-onderwijs. Door een tumor heeft zij een dwarslaesie gekregen. Zij heeft het onderwijs daarop gedag gezegd en zo is zij in het gehandicaptenwerk terecht gekomen, want - zo geeft zij aan - dat was ook het meest nodig. In de gemeente Voorburg-Leidschendam is zij voorzitter van het platform Gehandicapten. Van daaruit is zij twee jaar geleden gevraagd om mee te denken over de Wmo. Haar aandacht gaat hierbij voornamelijk uit naar het thema 'wonen, welzijn en zorg'. Daarnaast is mevrouw Schaap betrokken bij de seniorenraad in haar gemeente. In de gemeente Voorburg/Leidschendam is nog geen Wmo-adviesraad. Wel is er een klankbordgroep waarin lokale belangenorganisaties breed vertegenwoordigd zijn. Er ligt inmiddels een conceptvoorstel voor de oprichting van een Wmo-adviesraad (participatieraad). De klankbordgroep heeft hierover veel overleg met de wethouder, maar deze heeft nog geen besluit genomen over de bezetting van deze raad. Mevrouw Schaap schat in dat het platform Gehandicapten zal blijven bestaan, maar wat er zal gebeuren met de seniorenraad is nog onduidelijk.

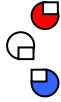
Hieronder volgt het verslag van de bijeenkomst die ongeveer 2 uur heeft geduurd. Voor de opzet ervan wordt verwezen naar bijlage 9.3. In het verslag wordt de introductie en de afsluiting van de bijeenkomst niet weergegeven. De vragen die wij aan de deelnemers hebben gesteld, zijn cursief weergegeven.

Uit de introductie blijkt dat u allen in meerdere raden/belangenorganisaties zitting neemt, of heeft genomen. Komt u in uw gemeente vaak dezelfde mensen tegen in de verschillende organisaties?

Met uitzondering van mevrouw Kubbinga (Dordrecht) beaamt de rest van de deelnemers dat het vaak dezelfde mensen zijn die zich sterk maken voor de belangen van burgers in hun gemeenten. 'Er is een tekort aan vers bloed', zo geeft de heer Kramer (Nieuwerkerk) toe. 'Het is een kleine wereld. Ons kent ons.' In Dordrecht is het iets anders, zo is de ervaring van mevrouw Kubbinga. Zij komt veel nieuwe mensen tegen. Volgens haar heeft dit te maken met het brede beleidsveld van de Wmo en de actieve manier waarop de gemeente Dordrecht betrokkenheid van burgers bij het beleid probeert te bevorderen.

We leggen u een paar stellingen voor waarop we graag uw mening vernemen. De eerste stelling luidt: Gemeenten wegen onze adviezen serieus mee en onze invloed op de beleidsvorming is daardoor groot.

Mevrouw Baruch (Oegstgeest) geeft aan dat de manier waarop de Wmo-adviesraad tot stand is gekomen wat haar betreft van invloed is op de beantwoording van deze stelling. In Oegstgeest is de samenstelling van de adviesraad voornamelijk bepaald door de wethouders. De deelnemers hebben uiteindelijk weinig inbreng in dit proces gehad. Volgens haar 'hadden de deelnemers te volgen wat was uitgedacht'. De invloed van de adviesraad is volgens haar dan ook nog niet zo groot. Dit heeft te maken met het feit dat de deelnemers



elkaar niet heel vaak zien en nog niet zo goed op elkaar zijn ingespeeld; de adviesraad is nog wat los zand en daarmee neemt de invloed richting de gemeente ook af.

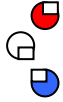
Mevrouw Kubbinga, de heer Kramer en mevrouw Schaap hebben de ervaring dat er veel overleg is met de gemeenten en dat er wel degelijk invloed door hen kan worden uitgeoefend op het beleid. Volgens de heer Kramer (Nieuwerkerk) is in zijn gemeente niet nadrukkelijk gestuurd op de samenstelling van de adviesraad door de gemeente of het gemeentebestuur. Hij zegt hierover: 'In Nieuwerkerk aan den IJssel heeft de wethouder wel enige sturing gegeven aan het proces, maar met de samenstelling van de Wmo-adviesraad heeft hij zich uiteindelijk niet bemoeid. De leden uit de raad zijn vroeg betrokken bij het beleid.' Mevrouw Kubbinga (Dordrecht) geeft aan dat er in haar gemeente 'in een vroeg stadium een beleidsmedewerker is aangetrokken die met alle partijen om tafel heeft gezeten. De onderwerpen die de belangenorganisaties belangrijk vonden kwamen zo meteen al op tafel.' Zij is erg tevreden over hoe de gemeente omgaat met de bijdrage van de Wmo-adviesraad.

Mevrouw Schaap geeft aan dat er op dit moment in Voorburg-Leidschendam veel overleg is tussen de huidige klankbordgroep Wmo, de gemeente en de wethouder. Ze is tevreden over de invloed die nu kan worden uitgeoefend. De klankbordgroep moet echter plaats gaan maken voor een Wmo-adviesraad en daarover is zij minder tevreden. Mevrouw Schaap hierover: 'Voor de deelnemers aan de Wmo-adviesraad (participatieraad) stelt de gemeente selectiecriteria op. Deze criteria worden niet voorgelegd aan de klankbordgroep. Mensen moeten solliciteren naar een plaats in de adviesraad. De klankbordgroep heeft geen invloed op dit proces en de huidige deelnemers uit de klankbordgroep komen ook niet automatisch in de adviesraad. De gemeente heeft ervoor gekozen om leden te benoemen voor de adviesraad die niet over een eigen achterban beschikken. Deze benoemde leden zonder achterban vormen vanaf 2010 de nieuwe Wmo-adviesraad.' Dit is voor mevrouw Schaap onbegrijpelijk. De huidige klankbordgroep beschrijft zij als sociaal en flexibel. Met de toekomstige Wmo-adviesraad wordt het veel formeler en strakker. Door de klankbordgroep is aangegeven dat er tenminste twee vertegenwoordigers van de groep in de Wmo-adviesraad zitting moeten nemen. De gemeente is de klankbordgroep op dit punt (nog) niet tegemoet getreden.

De heer Kramer begrijpt de keuze van de gemeente Voorburg-Leidschendam niet om mensen te laten deelnemen die geen achterban hebben. Aan wie leggen deze mensen dan verantwoording af? Wie vertegenwoordigen zij? Volgens hem zitten deze mensen er dan alleen 'voor zichzelf'.

In vervolg op onze eerste stelling willen wij u voorleggen dat praktisch alle gemeenten die hebben meegedaan aan ons onderzoek vinden dat de belangenorganisaties een adviesrol hebben. Zou u in plaats van adviesrecht graag meer invloed willen, bijvoorbeeld via coproductie of (mee)beslissen?

De heer Kramer hierover: 'Er is door ons een aantal keren voorgesteld om te komen tot coproductie vooral op het gebied van de verstrekking van individuele voorzieningen. Ons voorstel is uiteindelijk afgewezen. Er is wel bedongen dat de (beleid)stukken die naar de gemeenteraad gaan tegelijkertijd ook naar de adviesraad worden gestuurd.' Mevrouw Schaap geeft aan dat er door de klankbordgroep in Voorburg-Leidschendam intensief is meegedacht over het onderwerp individuele voorzieningen. De ervaringen van de groep zijn meegenomen in het beleid. Mevrouw Baruch geeft aan dat de adviesraad waarin zij zitting neemt 'in het diepe is gegooid'. 'Onze invloed is sowieso niet voldoende. Dat heeft meerdere



oorzaken: hoe de gemeente erin zit, hoe we zijn samengesteld, hoe vaak we vergaderen en hoe we als groep functioneren. Er worden heel veel notities ontvangen, maar de adviesraad mag maar 8 tot 12 keer per jaar vergaderen. De Wmo-adviesraad bestaat bovendien maar uit zes personen van de negen, want er hebben zich te weinig mensen aangemeld.' Mevrouw Schaap geeft aan dat in haar gemeente 12 tot 15 personen zitting nemen in de klankbordgroep.

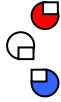
Mevrouw Baruch vervolgt: 'Een aantal deelnemers mist politieke ervaring en soms vinden de deelnemers het onduidelijk welke taak ze hebben. Binnen onze adviesraad is er veel discussie over verschillende onderwerpen zonder dat er een duidelijk standpunt wordt ingenomen en kan worden verwoord naar de gemeente. Daarnaast is er relatief weinig tijd om te reageren op de stukken. We krijgen soms maar 14 dagen de tijd om een reactie te geven. Tja, hoe kom je tot zo'n reactie met een groep die elkaar nog niet kent en die nog geen goede rolverdeling heeft afgesproken? Alleen al het lezen van alle stukken kost veel tijd en het aantal mensen dat dan echt iets doet, blijft beperkt. We krijgen geen terugkoppeling uit de gemeente wat er met onze reactie wordt gedaan. Binnenkort vindt er gelukkig een gesprek plaats tussen de gemeente en de Wmo-adviesraad. Dan evalueren we hoe het tot nu toe gaat.'

Hoe anders is de situatie in Dordrecht. Mevrouw Kubbinga: 'De gemeente vraagt heel nadrukkelijk wat wij als Wmo-adviesraad vinden. In onze raad zitten negen personen namens verschillende belangenorganisaties. Er wordt goed naar elkaar geluisterd. Uiteindelijk komen we met één advies richting de gemeente. De gemeente geeft op haar beurt weer een reactie op ons advies; hoe kijkt zij er tegen aan, wat wordt er mee gedaan. Daarna stuurt de gemeente haar beleidsstuk op naar de gemeenteraad. We zijn dus tevreden over de invloed op het beleid en relatie met de gemeente. We hebben als adviesraad ook een beleidsadviseur en een secretaresse tot onze beschikking. De gemeente heeft hiervoor gezorgd.'

Mevrouw Baruch (Oegstgeest): 'Bij ons kost het nu nog zoveel tijd en energie om in de Wmo-adviesraad op één lijn te komen dat ons advies minder sterk kan worden geformuleerd naar de gemeente. Ik ben er ook van overtuigd dat als de leden vooraf meer van elkaar hadden geweten, het allemaal soepeler was gegaan.'

Met deze opmerking slaan we een bruggetje naar een nieuwe stelling. Het ligt aan de belangenorganisaties zelf als zij niet betrokken worden bij de Wmo-beleidsvoering?

Mevrouw Kubbinga nuanceert: 'De partijen - gemeente en de belangenorganisaties - moeten natuurlijk aan elkaar wennen. Soms is er wrijving, want alle partijen hebben het moeilijk. Binnen de belangenorganisaties denkt ook niet iedereen altijd even goed mee. De voorbereidingen van de Wmo zijn al lang geleden in gang gezet. Toch willen sommige mensen vasthouden aan het oude systeem. Die denken dat het allemaal zo blijft, dat het niet zo'n vaart zal lopen met de Wmo. Maar het gebeurt toch. Gelukkig is men in Dordrecht in een vroeg stadium begonnen met overleg over de Wmo. Dat werpt nu zijn vruchten af. Er zijn andere gemeenten waar men laat is begonnen met de Wmo en dat levert nu problemen op in de onderlinge contacten en de wederzijdse verwachtingen. Het is wel lastig om moeilijk benaderbare groepen ook te laten meepraten. We blijven desondanks proberen deze groepen erbij te betrekken. Daarin wordt de nodige energie en creativiteit gestopt.'



Mevrouw Baruch is al eerder ingegaan op het functioneren van de afgevaardigden van de belangenorganisaties in de Wmo-adviesraad in haar gemeente, maar wil graag aanvullen dat er in Oegstgeest drie raden zijn: de Wmo-adviesraad, een seniorenraad en een jongerenraad. Het gehandicaptenbeleid wordt door een cliëntenraad opgepakt. Al met al zijn de voornaamste belangenorganisaties in haar gemeente dus wel betrokken bij diverse beleidsvelden die in de Wmo zijn geformuleerd.

Mevrouw Schaap (Voorburg-Leidschendam) vindt de betrokkenheid in haar gemeente over het algemeen groot en herkent zich niet in de stelling. *En hoe zit dat met de moeilijk benaderbare doelgroepen?* Mevrouw Schaap: 'Om bijvoorbeeld inspraak te krijgen van jongeren wordt door de klankbordgroep bijvoorbeeld de Hogeschool benaderd. Zo krijgen we toch input voor dit beleidsveld.'



Foto: website gemeente Dordrecht (2 februari 2008)

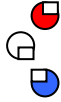
Kunt u reageren op de volgende stelling: door de inbreng van belangengroepen is onder hun achterban het draagvlak voor beleid groot?

Mevrouw Baruch: 'Ik heb het gevoel dat het draagvlak voor het beleid bij onze achterban niet is veranderd. Er is door de gemeente Oegstgeest een klanttevredenheidsonderzoek gehouden. Die hadden wij graag gekregen, maar tot op heden heeft de gemeente de onderzoeksgegevens nog niet met ons gedeeld.'

Mevrouw Kubbinga beaamt de stelling. Zij geeft als voorbeeld dat er in Dordrecht aan ouderen vrij veel uitleg is gegeven over de Wmo. Daaruit is naar voren gekomen dat men de gang van zaken rondom de indicatiestelling moeilijk vindt. De mensen die dit vonden hebben een huisbezoek gekregen en daarop is positief gereageerd.

'Ja en nee', zo vindt mevrouw Schaap (Voorburg-Leidschendam). 'Cliënten hebben in onze gemeente inspraak gehad op het gebied van huishoudelijke hulp en de individuele voorzieningen. Desondanks is men niet in alle opzichten tevreden, maar dit is niet altijd te wijten aan het beleid.'

De heer Kramer vindt het moeilijk om dit vast te stellen. Zijn ervaring is dat er bij ouderen veel aandacht is voor, zoals hij dat noemt, leuke dingen zoals bingo, bridge en dansen. Er is maar weinig aandacht voor beleid. Dit maakt het volgens hem moeilijk om vast te stellen of cliënten tevreden zijn.



Vindt u dat de relatie met uw gemeente is verbeterd sinds de invoering van de Wmo?

Mevrouw Schaap: 'Ja, maar ik moet zeggen dat dit ook te maken heeft met de ambtenaar met wie je te maken hebt. Bij ons is dat heel prettig. Ook de wethouder is heel toegankelijk.'

De heer Kramer geeft aan dat de relatie met de gemeente intensiever is geworden. Dit geldt zeker voor de relatie tussen de gemeente en ouderen en in wat mindere mate voor de relatie tussen de gemeente en gehandicapten. De relatie is ook intensiever geworden doordat er meer van de belangenorganisaties wordt gevraagd, zo is zijn overtuiging. De vertrouwensbasis die is ontstaan heeft te maken met de wisseling van de wethouder volgens Kramer. 'De vorige wethouder was afhankelijk van het hoofd van de Sociale Dienst. Bij de nieuwe wethouder is die afhankelijkheidsrelatie andersom. Dat is veel beter', aldus de heer Kramer.

In Oegstgeest staat de relatie tussen de Wmo-adviesraad en de gemeente nog in de kinderschoenen. Mevrouw Baruch hierover: 'De Wmo-adviesraad heeft nog te weinig ervaring met politiek. Ik wilde vaker de gemeente en de wethouder opzoeken, maar de rest van de adviesraad was het daar in eerste aanleg niet zo mee eens. We hebben als adviesraad daarom nu nog geen structureel overleg met de gemeente. Contact is slechts op verzoek. Maar binnen onze adviesraad is de mening hierover aan het veranderen. Het besef groeit dat er wel structureel contact moet zijn met de gemeente en daar ben ik blij om.'

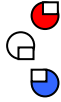
Mevrouw Kubbinga is vol lof over de relatie met de gemeente Dordrecht: 'Er was al veel overleg in de gemeente en hierin is weinig verandering gekomen. Er is een grote bereidheid om naar ons te luisteren. Met de Wmo is voor ons eigenlijk alleen het pakket huishoudelijke hulp erbij gekomen. Onze input op dit dossier is heel serieus genomen door de gemeente. De uitvoering van het beleid is door de gemeente ook groots aangepakt.'

Terugkijkend op het participatieproces zoals dat tot nu toe is gegaan, wat zou u dan willen vasthouden en wat zou u graag anders zien?

'Het betrekken van de bevolking door middel van enquêtes en participatieavonden, vind ik een goede zaak,' aldus de heer Kramer. 'De voorlichting over de Wmo is uitgebreid ter hand genomen en daardoor heeft de Wmo veel bekendheid gekregen in de gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel. De rondetafelgesprekken met zorgaanbieders, de gemeente en de belangenorganisaties zijn minder succesvol verlopen. We kregen niet altijd tijdig de stukken, er was geen verslaglegging en het gremium was te breed dus er viel uiteindelijk geen chocola van te maken.'

Mevrouw Kubbinga heeft de informatieverstrekking als goed ervaren. Volgens haar zijn de cliënten aardig goed op de hoogte, wat niet gezegd kan worden van de rest van de bevolking in Dordrecht. Inwoners die niets te maken hebben met de Wmo zijn niet (goed) op de hoogte. De gemeente doet wel haar best om alle inwoners zo goed mogelijk te betrekken en te informeren, maar dat lukt nog onvoldoende.

De heer Kramer, maar ook mevrouw Schaap (Voorburg-Leidschendam) sluit zich helemaal aan bij het verhaal van mevrouw Kubbinga. Mevrouw Schaap: 'De materialen die de gemeente heeft gemaakt, zien er allemaal goed en aantrekkelijk uit. Er is sprake van goede informatieverstrekking door de gemeente, maar bij inwoners die niets met de Wmo van doen hebben, is het moeilijk een mening los te weken.' De contacten tussen de klankbordgroep en



de gemeente ervaart mevrouw Schaap als positief. 'We krijgen weliswaar veel stukken, maar die zijn goed leesbaar. Ze zouden wel iets eerder beschikbaar moeten komen', aldus mevrouw Schaap. De heer Kramer beaamt dit. Het benoemen van een participatieraad met 11 tot 15 leden die geen achterban hebben, ziet mevrouw Schaap met zorgen tegemoet. 'Het valt te bezien of cliënten en burgers dit willen.'

Mevrouw Baruch is enthousiast over de krant die door haar gemeente is verspreid, maar vindt het jammer dat dit is gebeurd tijdens de vakantieperiode. Ook de inspraakavonden heeft zij als positief ervaren. Net als de anderen, constateert mevrouw Baruch dat inwoners, niet zijnde Wmo-clieënten, weinig tot niets weten van de Wmo. Er is gelukkig wel één loket. Mensen weten dit loket meestal via-via wel te vinden. De contacten tussen de Wmo-adviesraad en de gemeente bestempelt mevrouw Baruch als ronduit 'slecht'. Van de zes deelnemers in de adviesraad hebben er nu recent drie opgezegd. Zij zijn teleurgesteld in de gemeente, omdat alles zo ontzettend lang duurt. Zij hadden hoge verwachtingen van hun deelname en constateren nu dat hun invloed niet is zoals gedacht. Het is ook veel werk gebleken, mede omdat vanuit de gemeente geen ondersteuning is aangeboden. Mevrouw Kubbinga: 'Bij ons komen nieuwe deelnemers min of meer in een gespreid bedje. Ze worden goed meegenomen in het hele proces. Bovendien hebben wij ambtelijke en secretariële ondersteuning. Dat scheelt enorm.'

Hoe kijkt u tegen de toekomst aan?

Zit er toekomst in de Wmo-adviesraad van Oegstgeest? Mevrouw Baruch: 'Dat hoop ik wel, maar het zal niet zonder de nodige gezamenlijke inspanning van de adviesraad én de gemeente gaan lukken.'

Mevrouw Schaap deelt met ons de zorg dat er een steeds groter beroep wordt gedaan op vrijwilligers. 'De werking van de Wmo is zo breed (ook verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting) dat we niet over alles kunnen meepraten. Neem bijvoorbeeld het eerste prestatieveld van de Wmo. Dit betreft een zeer breed aandachtsgebied. Hoe moet je die informatie allemaal tot je nemen? Het begint steeds moeilijker te worden daarover mee te denken. Zowel fysiek als geestelijk is het een belasting. Ik moet voor mezelf gaan bepalen hoe ver ik hierin nog wil gaan. En hoe moet het straks met mijn opvolging? Dat houdt mij ontzettend bezig. Ik voel me heel erg verantwoordelijk voor het werk dat ik nu doe. Ik kan het niet zomaar uit handen geven. Het wordt daarmee een zware last,' aldus mevrouw Schaap. De heer Kramer haakt hierop aan. Hij maakt zich ook zorgen of de gemeenten dit allemaal wel aankunnen. 'Zeker de kleinere gemeenten hebben of krijgen het moeilijk. Er moet zoveel gebeuren en er is maar beperkte capaciteit en geld beschikbaar. Men komt lang niet overal aan toe. Gemeenten worden zo haast gedwongen om meer samenwerkingverbanden aan te gaan.'

De aanpak van de Wmo wordt aan gemeenten overgelaten, omdat zij dicht bij de burgers staan en weten wat er speelt. Is dit nog een valide argument?

De deelnemers zien dat steeds meer onderwerpen in groter verband worden opgepakt, maar zijn allen van mening dat iedere gemeente een Wmo-adviesraad, participatieraad of cliëntenraad moeten hebben om het lokale gevoel niet kwijt te raken.

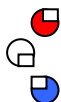


Foto: Website VWS (2 februari 2008)

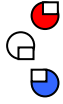
5.4 Toetsing aan secundaire data

De totstandkoming en uiteindelijke invoering van de Wmo heeft geleid tot een ware stortvloed aan publicaties, onderzoeken en studies. Een aantal voorbeelden:

- de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling schetste scenario's om burgers te laten deelnemen aan de maatschappij;
- de Raad voor de financiële verhoudingen adviseerde over de relatie tussen het doel van de Wmo en de financiële verhouding tussen de centrale overheid en de gemeenten;
- het SCP bereidt een onderzoek voor onder alle Nederlandse gemeenten, naar de totstandkoming en de inhoud van het gemeentelijke Wmo-beleid;
- het Verwey-Jonker Instituut onderzoekt de effecten van een landelijk ondersteuningsprogramma cliëntenparticipatie Wmo.

Uit deze zeer beperkte greep uit onderzoeken blijkt dat de Wmo veel aspecten kent die onderzocht kunnen worden. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat de hiervoor genoemde onderzoeken zich allemaal richten op landelijke schaal. Lokaal, regionaal en provinciaal zijn dan nog veel andere onderzoeksvragen mogelijk.

Zoals in paragraaf 4.2.2 is gesteld, kan door anderen uitgevoerd onderzoek mogelijk een bijdrage leveren aan ons eigen onderzoek. Daarvoor moet het onderzoek (ten dele) zijn gericht op het thema beleidsparticipatie én betrekking hebben op gemeenten in Zuid-Holland. Uit de veelheid van onderzoeken hebben wij er twee gehaald die aan deze criteria voldoen en zo een bijdrage kunnen leveren aan ons onderzoek. Deze twee onderzoeken zijn: *Quick scan, Wmo in uitvoering* en *Cliëntenparticipatie, resultaten van de eerste meting in het kader van de monitor effectiviteit cliëntenparticipatie in de Wmo*. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd door het Tympaan Instituut in opdracht van de provincie Zuid-Holland en zijn verschenen in december 2007. In deze paragraaf wordt op de beide onderzoeken ingegaan. Na een korte schets van het onderzoek (onderzoeksvraag, onderzoeksmethode) worden de voor ons onderzoek relevante gegevens en conclusies weergegeven. Bekeken wordt of er overeenkomsten of afwijkingen zijn met onze eigen onderzoeksresultaten. Door deze



toetsing aan andere onderzoeken willen wij de waarde van onze eigen onderzoeksgegevens verhogen.

5.4.1 Quick scan, Wmo in uitvoering

Onderzoeksvraag en -opzet

De *quick scan* is uitgevoerd om een beeld te krijgen van de invoering van de Wmo bij Zuid-Hollandse gemeenten, het onderzoek is te kenschetsen als een kwalitatief onderzoek. In het onderzoek wordt de focus gelegd op die aspecten waarbij de provincie voor gemeenten een ondersteunende rol zou kunnen spelen. Eén van de onderzoeksvragen is hoe de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering verloopt op het gebied van burger- en cliëntparticipatie.

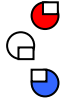
Voor het onderzoek is een documentstudie uitgevoerd voor een oriëntatie op de onderzoeksvragen. Deze documentstudie heeft geleid tot het opstellen van een checklist die gebruikt is bij het houden van ruim 40 telefonische interviews. De herkomst van personen die geïnterviewd zijn, is gevarieerd. Zo is gesproken met gemeenteambtenaren, vertegenwoordigers van zorg- en welzijnsaanbieders, vertegenwoordigers van belangenbehartigers en medewerkers van gemeentelijke samenwerkingsorganen. De resultaten van de interviews zijn vervat in het door ons bestudeerde onderzoeksrapport.

Gegevens en conclusies van het onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle gemeenten burgers en organisaties hebben geïnformeerd en geraadpleegd bij de vormgeving van het Wmo-beleid. Dit komt overeen met de resultaten van ons eigen onderzoek waar uit de enquête blijkt dat alle gemeenten belangenorganisaties hebben betrokken bij de beleidsvorming. Een structurele vorm (bijvoorbeeld via een Wmo-raad) moet hiervoor echter nog worden gevonden. Naast de formele vormen van beleidsparticipatie gebruiken gemeenten veel informele en éénmalige vormen om burgers te betrekken bij het beleid. Ook dit is zichtbaar in de beantwoording van de door ons verstuurde enquête. In de beantwoording van onze vraag welke vormen van cliëntenparticipatie men kent, wordt een breed scala aan methoden gegeven.

Bij gemeenten die een Wmo-raad hebben ingesteld blijkt dat vooral de samenstelling en ondersteuning van deze raad tot een knelpunt kan leiden. Voor wat betreft de samenstelling bestaat onder belangenorganisaties de vrees dat leden van Wmo-raden die op persoonlijke titel zijn benoemd onvoldoende in staat zullen zijn om contact te houden met de diverse achterbannen en specifieke belangen van sectorale doelgroepen. Gemeenten stellen daar tegenover dat deelname op persoonlijke titel “deskundigheid en kwaliteit bevordert en dat telt voor hen meer dan een louter sectorale belangenbehartiging door ‘weer dezelfde gezichten’” (Tympaan, Quick-scan, 2007:9).

In de door ons georganiseerde focusgroep bijeenkomst is stilgestaan bij zitting nemen in een Wmo-raad op persoonlijke titel. De aanwezigen gaven aan dit niet verstandig te vinden. Naast bovenstaande argumenten werd als argument gegeven dat mensen die op persoonlijke titel zitting nemen in een adviesraad aan geen enkele achterban verantwoording kunnen afleggen over gemaakte keuzes. In de gesprekken met gemeenteambtenaren is dit item niet aan de orde geweest.



Ook ondersteuning kan voor gemeenten en Wmo-raden tot knelpunten leiden. Teveel ondersteuning in de opstartfase door wethouder en ambtelijk apparaat kan leiden tot afhankelijkheid en tot een verlies aan onafhankelijkheid. Een te weinig aan ondersteuning komt ook voor. Het onderzoek schetst niet welke gevolgen dit heeft.

In zowel de focusgroep bijeenkomst als de interviews met gemeenteambtenaren is de ondersteuning van de Wmo-adviesraad onderwerp van gesprek geweest. Nergens gaven gesprekspartners aan dat een teveel aan ondersteuning van invloed was op de (on)afhankelijkheid van de Wmo-adviesraad. Wel bleek in de gesprekken met gemeenteambtenaren dat de ambtelijke ondersteuning na de startfase afgebouwd zou worden. Dit, omdat de ondersteuning in deze fase als intensief wordt ervaren. Tijdens de bijeenkomst van de focusgroep werd door een van de deelnemers opgemerkt dat de Wmo-adviesraad 'in het diepe was gegooid'. Dit heeft duidelijk gevolgen gehad voor de effectiviteit van de desbetreffende adviesraad.

5.4.2 Monitor effectiviteit cliëntenparticipatie

Onderzoeksvraag en -opzet

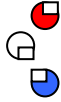
Om de effectiviteit van cliëntenparticipatie te verbeteren/borgen zijn vanuit het cliëntenperspectief criteria voor effectiviteit ontwikkeld. In opdracht van de provincie Zuid-Holland heeft het Tympaan Instituut een meetinstrument ontwikkeld om deze criteria periodiek te meten of monitoren. De methodiek richt zich specifiek op de effectiviteit van participatie van Wmo-adviesraden en moet zo informatie geven over de manier waarop Wmo-raden door Zorgbelang ondersteund kunnen worden. Deze monitor is voor ons onderzoek van belang, omdat het een beeld geeft van de effectiviteit van cliëntenparticipatie vanuit cliëntenperspectief. Daarmee is de monitor aanvullend op de resultaten van de focusgroep bijeenkomst.

De jaarlijks uit te voeren monitor moet antwoord geven op de volgende vragen (Tympaan, Cliëntenparticipatie, 2007:1):

- In welke mate wordt in gemeenten in Zuid-Holland bij de vormgeving en invulling van cliëntenparticipatie voldaan aan indicatoren voor effectieve cliëntenparticipatie vanuit cliëntenperspectief;
- Hoe beoordelen Wmo-raden op basis daarvan de effectiviteit van cliëntenparticipatie;
- Op welke wijze kan ondersteuning aan Wmo-raden of -platforms worden bijgesteld of verbeterd.

Op basis van een literatuurstudie en gesprekken met belangenorganisaties is voor het onderzoek een beoordelingskader voor de effectiviteit van cliëntenparticipatie opgesteld. Het beoordelingskader bestaat uit acht hoofdindicatoren die zijn onderverdeeld in deelindicatoren. De in het beoordelingskader gebruikte hoofdindicatoren zijn (Tympaan, Cliëntenparticipatie, 2007:5):

- gemeentelijke visie op cliëntenparticipatie;
- formele positie van de adviesraad;
- ondersteuning van de adviesraad;
- draagvlak en representativiteit;
- informatie en deskundigheid;



- transparantie van proces en procedures;
- resultaten van cliëntenparticipatie.

Nadat het beoordelingskader is omgezet in een vragenlijst, is deze verstuurd naar de op dat moment bestaande Zuid-Hollandse Wmo-adviesraden. De resultaten van deze enquête zijn verwerkt in een rapportage.

Gegevens en conclusies van het onderzoek

De vragenlijst is ingevuld door 18 van de 28 op het moment van onderzoek ingestelde Wmo-adviesraden. Per hoofdindicator worden de resultaten van het onderzoek die voor onze studie van belang zijn weergegeven.

Gemeentelijke visie op cliëntenparticipatie:

Driekwart van de respondenten geeft aan dat hun gemeente een visie op cliëntenparticipatie heeft opgesteld. Vrijwel in elke gemeente hebben belangenorganisaties invloed kunnen uitoefenen op de vormgeving van de cliëntenparticipatie. Er is ook bij bijna alle respondenten draagvlak voor de wijze waarop cliëntenparticipatie is vormgegeven.

Ook in de interviews en de focusgroep bijeenkomst is gesproken over de manier waarop door gemeenten de cliëntenparticipatie is vorm gegeven. Het merendeel van onze gesprekspartners gaf aan dat belangenorganisaties betrokken waren bij de vormgeving van de cliëntenparticipatie en de Wmo-adviesraad. In de bijeenkomst van de focusgroep bleek dat niet iedereen even tevreden was over de wijze waarop belangenorganisaties werden betrokken en over het resultaat. Punt van kritiek was er onder meer op de wijze van samenstellen van de adviesraad en op de afspraken over procedures.

Formele positie van de adviesraad:

In 85% van de gemeenten is een verordening cliëntenparticipatie vastgesteld. In bijna alle gemeenten heeft de Wmo-adviesraad inspraak gehad bij het opstellen van deze verordening.

In bijna alle gemeenten (95%) zijn, meest schriftelijke, afspraken gemaakt over: de ambtelijke contactpersoon, status van adviezen, budget van de adviesraad en samenstelling van de adviesraad.

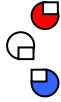
In 75% van de gemeenten zijn afspraken gemaakt over: onderwerpen waarop geadviseerd wordt, status van het overleg, hoe de gemeente omgaat met adviezen, frequentie van overleg met de gemeente, het aanleveren van informatie aan de adviesraad.

Tussen de 40% en 50% van de gemeenten heeft met de Wmo-adviesraad afspraken gemaakt over het moment in de beleidscyclus waarop geadviseerd wordt en over jaarlijkse evaluatie van de cliëntenparticipatie.

In ons onderzoek is niet specifiek gevraagd naar afspraken die zijn gemaakt over de positie van de Wmo-adviesraad. Uit de gesprekken met gemeenteambtenaren blijkt wel dat soortgelijke afspraken als hiervoor genoemd, gemaakt zijn.

Ondersteuning van de adviesraad:

Driekwart van de ondervraagde Wmo-adviesraden heeft de beschikking over (budget voor) personele ondersteuning. Ook hebben de meeste adviesraden de beschikking over een



budget voor kosten als vergaderruimte, deskundigheidsbevordering en dergelijke. Over beide budgetten is iets meer dan de helft tevreden.

Ook de door ons geïnterviewde gemeenteambtenaren gaven aan dat de Wmo-adviesraad in hun gemeente de beschikking had over een budget. Over (on)tevredenheid over dit budget zijn geen uitspraken gedaan. Dit is wel besproken in de focusgroep bijeenkomst waar een van de deelnemers aangaf dat er in haar gemeente sprake was van een minimale ondersteuning.

Draagvlak en representativiteit:

Van de ondervraagde adviesraden geeft driekwart aan dat de verschillende doelgroepen van het Wmo-beleid in voldoende mate vertegenwoordigd zijn. Eenvijfde is van mening dat dit niet het geval is.

De hiervoor gepresenteerde resultaten wijken sterk af van de gegevens zoals door ons is verzameld. Zowel uit de enquête als uit de interviews en de focusgroep bijeenkomst blijkt dat een aantal doelgroepen van Wmo-beleid niet of slecht vertegenwoordigd zijn in de beleidsparticipatie.

Ruim de helft van de gemeenten heeft naast formele vormen van cliëntenparticipatie ook informele vormen gebruikt. Daarbij is vooral het gebruik van themabijeenkomsten populair. Ook uit de door ons afgenomen enquête blijkt dat gemeenten veel vormen gebruiken om burgers en organisaties te betrekken bij de beleidsvorming. Themabijeenkomsten zijn ook in onze enquête de meest gebruikte vorm om informele beleidsparticipatie vorm te geven.

Informatie en deskundigheid:

Driekwart van de adviesraden is van mening dat het voldoende algemene kennis over de Wmo in huis heeft.

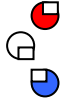
In onze enquête hebben wij aan gemeenteambtenaren de vraag voorgelegd of belangenorganisaties over voldoende algemene kennis over de Wmo beschikken. Ruim 76% van de respondenten antwoordde hier bevestigend op. Dit komt dus overeen met het beeld dat belangenorganisaties van zichzelf hebben.

Transparantie van proces en procedures:

De selectie van leden van de adviesraad is in 65% van de gevallen gebeurd op basis van een profielschets. 90% Van de adviesraden kent een onafhankelijke voorzitter.

Het hier geschetste beeld van de selectie van leden van de Wmo-adviesraad stemt overeen met het beeld dat uit onze interviews naar voren komt. Ook de ambtenaren met wie wij spraken gaven aan dat bij de selectie van leden van de adviesraad gebruik werd gemaakt van een profielschets. Tijdens de focusgroep bijeenkomst bleek dat de selectie van leden van de Wmo-raad, maar vooral het managen van verwachtingen van belang is. In een van de daar vertegenwoordigde gemeenten zijn drie van de zes leden van de Wmo-adviesraad binnen één jaar na hun aantreden voornemens om zich terug te trekken. Redenen daarvoor zijn 'het lange wachten' en een tegenvallende invloed op het gevoerde beleid.

Vrijwel alle adviesraden adviseren in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Van de respondenten geeft 85% aan de vraagstelling van de adviesvraag altijd of meestal helder



geformuleerd te vinden. Ook over het tijdstip van advies vragen is men over het algemeen tevreden: 70% vindt dat zij voldoende tijd krijgt om een advies voor te bereiden.

Tijdens de focusgroep bijeenkomst bleek dat het merendeel van de aanwezigen tevreden is over het proces van advies aanvragen in hun gemeente. In overeenstemming met de resultaten van het Tympaan-onderzoek werden wel enkele kritische opmerkingen gemaakt over het tijdstip van advies vragen en de tijd die de Wmo-adviesraad werd gegund om een advies te formuleren.

Resultaten van cliëntenparticipatie:

Ongeveer 90% van de adviesraden geeft aan dat adviezen altijd of meestal worden overgenomen. Daarnaast geeft 80% van de adviesraden aan dat adviezen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

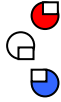
Het beeld dat hier geschetst wordt stemt overeen met het beeld dat naar voren komt uit de enquête en de bijeenkomst van de focusgroep. In de enquête is gevraagd naar de invloed die doelgroepen van de Wmo hebben op het beleid. Een ruime meerderheid van de respondenten (94%) was van mening dat doelgroepen wel degelijk invloed hebben op het lokale beleid. De deelnemers aan de focusgroep waren deze mening in meerderheid ook toegedaan.

5.5 Ten slotte

In voorgaande paragrafen zijn de data weergegeven zoals deze in ons onderzoek zijn verzameld. Voor het onderzoek hebben wij een vragenlijst gestuurd naar alle gemeenten in Zuid-Holland. Aansluitend hebben we een drietal interviews afgenomen met ambtenaren die betrokken zijn bij het Wmo-beleid. De resultaten van de enquête en de interviews hebben we gebruikt bij een focusgroep bijeenkomst waar we met leden van belangenorganisaties hebben gesproken over hun ervaringen bij de vormgeving van het Wmo-beleid. Tot slot hebben we onze resultaten getoetst aan een tweetal onderzoeken die zich - ten dele - richten op beleidsparticipatie bij de Wmo.

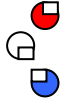
Uit onze onderzoeksgegevens blijkt dat alle gemeenten zich houden aan de wettelijke verplichting om belangenorganisaties te betrekken bij de vormgeving van het Wmo-beleid. De wijze waarop zij dit doen is divers. Gemeenten laten een grote creativiteit zien aan werkvormen om organisaties en burgers bij de beleidsvorming te betrekken. Die diversiteit geldt ook voor de motieven die zij hiervoor hebben. Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft als motief de bijdrage die inspraak kan leveren aan de kwaliteit van beleid. Maar ook draagvlak voor het beleid en het belang dat de doelgroep heeft bij het beleid zijn voor gemeenten belangrijke redenen om doelgroepen erbij te betrekken.

Hoewel de representativiteit van belangenorganisaties over het algemeen als goed wordt beoordeeld, kan dit niet zonder meer gezegd worden van de representativiteit van de betrokken belangenorganisaties en van de Wmo-adviesraden. Uit de vragenlijst, de interviews en de focusgroep bijeenkomst blijkt dat een aantal doelgroepen van de Wmo slecht of niet vertegenwoordigd zijn bij de beleidsvorming. Voorbeelden daarvan zijn verslaafden, daklozen en jongeren met een verstandelijke beperking. Opvallend is dat dit beeld niet wordt bevestigd in een van de onderzoeken die wij hebben gebruikt om onze gegevens te toetsen. De respondenten van dat onderzoek zijn in ruime meerderheid van



mening dat in de Wmo-adviesraad die zij vertegenwoordigen alle doelgroepen van het Wmo-beleid in voldoende mate zijn vertegenwoordigd. Een mogelijke verklaring van deze afwijking zou kunnen zijn dat in het onderzoek van Tympaan is gevraagd om een beoordeling van de eigen representativiteit. Wellicht dat de respondenten deze vraag vooral hebben vertaald naar hun bijdrage namens hun eigen achterban. Het kan zijn dat men dit ook echt zo beleeft, maar het is ook voorstelbaar dat de gevraagde eigen beoordeling te zeer uitgaat van het vermogen tot objectieve zelfreflectie. Overigens is dit het enige punt waar de onderzoeken die wij ter toetsing hebben gebruikt opvallend afwijkt van onze eigen onderzoeksresultaten.

Nu alle onderzoeksgegevens verzameld zijn, gaan wij in het volgende hoofdstuk over tot het beantwoorden van de vragen die wij ons aan het begin van het onderzoek hebben gesteld. We trekken conclusies over de betrokkenheid van belangenorganisaties bij de Wmo-beleidsvoering en geven hiervoor enige aanbevelingen.



6 Conclusies en aanbevelingen

*'Men moet van de grondstelling uitgaan, dat weten en geloven er niet zijn om elkaar uit te sluiten, doch om elkaar aan te vullen'*⁵¹

Onze centrale onderzoeksvraag luidt: *'Hoe zijn gemeenten in de provincie Zuid-Holland omgegaan met participatie door (lokale) belangenorganisaties in de totstandkoming en uitvoering van Wmo-beleid en is dit in overeenstemming met de wijze waarop het was gepland?'* De zes deelvragen die van deze vraag zijn afgeleid, zijn in de voorgaande hoofdstukken beantwoord. In dit laatste hoofdstuk geven we antwoord op onze centrale onderzoeksvraag en op onze zevende en tevens laatste deelvraag 'op welke wijze kunnen gemeenten Wmo-participatie verder ontwikkelen?'. Daarbij slaan we een brug tussen deze vragen, de praktijk én de theorie.

In de paragrafen die hierna volgen gaan we allereerst in op de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag aan de hand van bevindingen uit het empirische onderzoek. Daarbij vergelijken we de uitkomsten van ons onderzoek ook met de theorie uit hoofdstuk 3. In de tweede paragraaf trekken we conclusies die niet direct verband houden met de centrale onderzoeksvraag. We richten ons hierbij op aanvullende bestuurskundige observaties over interactief bestuur en beleid in relatie tot de ontwikkeling van de relatie tussen de lokale overheid en burgers. Deze zijn gebaseerd op de uitkomsten van ons empirische onderzoek.

We eindigen dit hoofdstuk met enkele aanbevelingen en doen suggesties voor vervolgonderzoek. We ronden af met een korte verhandeling over het onderwerp burgerparticipatie.

6.1 Empirische bevindingen

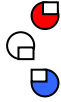
Zoals gezegd, heeft ons onderzoek als doel een beeld te schetsen hoe Zuid-Hollandse gemeenten vorm geven aan burgerparticipatie door belangenorganisaties bij het ontwikkelen van het gemeentelijke Wmo-beleid. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deze centrale vraag. Speciale aandacht besteden wij hierbij aan de ervaringen die zijn opgedaan met Wmo-adviesraden.

6.1.1 Burgerparticipatie in de praktijk

Vormen, rol en positie

Om het begrip burgerparticipatie in de praktijk te kunnen analyseren, hebben wij gebruik gemaakt van de door Edelenbos en Monnikhof ontwikkelde participatieladder. Uit ons onderzoek blijkt dat een zeer ruime meerderheid van de onderzochte gemeenten zich houdt aan het wettelijk vereiste om belangenorganisaties te laten adviseren over het Wmo-beleid. Dit beeld wordt ondersteund door de beantwoording van stellingen die in de enquête zijn voorgelegd aan de gemeenteambtenaren.

⁵¹ Johann Wolfgang von Goethe (1749-1832), Duits staatsman, schrijver en dichter



In 15% van de gemeenten wordt echter, naar eigen zeggen, niet aan het wettelijke vereiste voldaan. In deze gemeenten worden belangenorganisaties op het niveau van 'raadplegen' betrokken bij het beleid. Dit is een trede lager op de participatieladder dan het adviesrecht dat wettelijk in de Wmo is neergelegd.

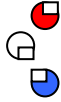
Gemeenten zien voor belangenorganisaties tijdens het interactieve proces diverse rollen weggelegd. De meest genoemde is echter die van deelnemer aan de discussie, wat betekent dat een actieve rol wordt waargenomen. De belangenorganisaties hebben vanuit hun eigen waarden en belangen een inhoudelijke inbreng kunnen leveren. Over deze inbreng en die van anderen is gediscussieerd om tot uiteindelijke meningsvorming te komen. Driekwart van de onderzochte gemeenten geeft aan ervan uit te gaan dat het voor belangenorganisaties duidelijk is welke rol zij spelen bij de besluitvorming over de Wmo. Uit het gesprek dat wij voerden met vertegenwoordigers van belangenorganisaties maakten wij op dat dit lang niet altijd waar is. Zo blijkt de invloed die leden van de Wmo-adviesraad in Oegstgeest verwachtten te hebben in de praktijk nogal tegen te vallen.

Als gekeken wordt naar de methoden die gemeenten gebruiken, valt op dat zij een grote creativiteit aan de dag leggen om hun burgers te betrekken bij de beleidsvoering. In totaal werden in ons onderzoek vijftien vormen van cliëntenparticipatie genoemd. Veruit favoriet daarbij is het organiseren van groepsbijeenkomsten zoals Wmo-café's, workshops, thema- of informatiebijeenkomsten. Ook andere vormen van communicatie in georganiseerd verband blijken populair. Voorbeelden daarvan zijn adviesraden, Wmo-raden, klankbordgroepen en panels. Ondanks de vele inspraakvormen lijken toch vaak dezelfde mensen hun stem te laten horen. Het is dus de vraag of de vele creativiteit in werkvormen ook leidt tot een verbreding van de inbreng. In ons onderzoek is niet gevraagd naar de effectiviteit van de door de gemeenten gekozen werkvormen. Wij kunnen ons voorstellen dat nader onderzoek hiernaar voor gemeenten een toegevoegde waarde heeft. Het initiatief voor een dergelijk onderzoek zou - vanuit haar ondersteunende rol - genomen kunnen worden door de provincie Zuid-Holland.

De redenen die gemeenten hebben voor burgerparticipatie zijn divers. Zowel het verwerven van draagvlak voor het beleid als het verhogen van de kwaliteit van het beleid worden als redenen aangevoerd. Maar ook het veronderstelde belang dat de betrokken organisaties hebben bij het Wmo-beleid wordt als een belangrijke reden gezien. Wij hebben niet kunnen constateren of gemeenten onderscheid maken in de bepaling welke actoren zij betrekken om de, in een bepaalde fase van het beleid, gestelde doelstelling te bereiken. Het creëren van draagvlak en het verbeteren van de kwaliteit van het beleid zijn immers twee verschillende doelstellingen. In paragraaf 3.6 hebben we aan de hand van de theorie van Edelenbos uiteengezet dat de selectie van actoren bij het beleidsproces samenhangt met de bedoeling van het interactieve proces. Op dit onderwerp komen we nog even terug in paragraaf 6.1.2, de samenstelling van Wmo-adviesraden.

Belangenorganisaties

Als gekeken wordt naar het type belangenorganisatie dat betrokken wordt bij het Wmo-beleid dan valt op dat vooral ouderenorganisaties en organisaties van mensen met een lichamelijke beperking betrokken worden bij het Wmo-beleid. Groepen die aanzienlijk minder betrokken worden zijn jeugd/jongeren, mensen met een psychische aandoening, verslaafden, dak- en thuislozen en allochtonen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat gemeenten het moeilijk vinden om over de Wmo in contact te komen met vertegenwoordigers van deze groepen, maar ook met niet-Wmo gebruikers uit de eigen gemeente. Hierdoor lopen gemeenten het



risico eenzijdig geadviseerd te worden over de Wmo. Dit op zijn beurt heeft gevolgen voor zowel de kwaliteit van, als het draagvlak voor het beleid. Zoals hiervoor gememoreerd, zijn dit voor gemeenten twee belangrijke redenen om organisaties te laten meepraten. De relatief smalle basis van betrokken belangenorganisaties leidt tot de conclusie dat het maar de vraag is of de verbeterde kwaliteit en het verhoogde draagvlak wel ten volle worden bereikt.

In de gemeente Dordrecht wordt bestudeerd hoe voor de inbreng van minder mondige groepen gebruik gemaakt kan worden van wat de gemeente 'frontlijnwerkers' noemt. Door uitvoerende medewerkers als 'oren en ogen' te laten fungeren, hoopt de gemeente input te krijgen voor het eigen beleid. Bij deze alternatieve manier om een stem te geven aan de moeilijk bereikbare groepen zal de gemeente er voor moeten waken dat niet teveel wordt afgegaan op de inbreng van de frontlijnwerkers. Door hun opleiding en professionele waarden en standaarden oordelen zij slechts gedeeltelijk objectief over de wensen en behoeften die leven onder de mensen voor wie zij werken.

De betrokkenheid van de doelgroep jeugd/jongeren bij het Wmo-beleid kan vergroot worden door deze doelgroep in hun 'eigen taal' aan te spreken. Daarnaast loont het de moeite om vertegenwoordigers van deze doelgroep te zoeken op de plaatsen waar zij zich concentreren. Zo worden in de gemeente Leidschendam/Voorburg studenten aan de Haagse Hogeschool benaderd voor deelname aan klankbordgroepen. Maar ook andere scholen, sportverenigingen en de scouting bieden de mogelijkheid om veel jeugd/jongeren te ontmoeten.

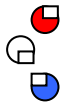
Een dilemma waar gemeenten tegen aan lopen bij de moeilijk bereikbare groepen is welke inzet zij moeten plegen om deze groepen alsnog bij het beleid te betrekken. De kosten van deze inzet moeten uiteindelijk wel in verhouding staan tot de omvang van de doelgroep.

De representativiteit van belangenorganisaties wordt door gemeenten over het algemeen als voldoende tot goed beoordeeld. Dit in tegenstelling tot beelden die hierover bestaan. Een nuancering is echter op zijn plaats. Zowel gemeentebesturen als vertegenwoordigers van belangenorganisaties signaleren dat het vaak dezelfde mensen zijn die zij tegenkomen op inspraakavonden en bij andere vormen van burgerparticipatie. Dit draagt het risico in zich dat slechts een beperkt aantal meningen wordt meegewogen in de discussie.

Zoals eerder aangegeven is het verbeteren van de kwaliteit van het beleid een belangrijke reden voor gemeenten om belangenorganisaties mee te laten praten over het Wmo-beleid. Om die kwaliteitsverbetering te realiseren moeten belangenorganisaties over voldoende kennis beschikken over de Wmo. Uit ons onderzoek blijkt dat driekwart van de gemeenten van oordeel is dat de belangengroepen inderdaad over deze kennis beschikken. Wel blijkt dat de kennis erg verschillend is per doelgroep en/of Wmo-prestatieveld.

Belangrijker is het echter dat de overige respondenten (25%) de kennis van belangenorganisaties als onvoldoende beschouwt. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat gemeenten hieraan zelf kunnen bijdragen door:

- het bieden van professionele ondersteuning, zowel secretariaal als inhoudelijk;
- te zorgen voor een heldere, eenvoudige en tijdige informatievoorziening aan belangenorganisaties.



Het adviseren over de Wmo

Vrijwel alle gemeenteambtenaren die onze enquête invulden, zijn van mening dat belangenorganisaties in voldoende mate in staat worden gesteld om hun mening kenbaar te maken aan het gemeentebestuur. En niet alleen worden zij in staat gesteld hun mening kenbaar te maken, in de perceptie van vrijwel alle respondenten hebben belangenorganisaties ook invloed op het gevoerde beleid. Als echter gevraagd wordt naar de effecten van de burgerparticipatie is de eenstemmigheid minder groot. Blijkbaar is de invloed groot, maar leidt zij niet altijd tot een bijstelling van beleidsvoornemens.

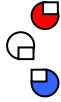
Ook uit de bijeenkomst van de focusgroep blijkt dat de veronderstelde invloed vooral bestaat in de perceptie van de gemeenteambtenaren. Onder de vertegenwoordigers van belangenorganisaties bestaat een ander beeld. In sommige gemeenten hebben zij zeker invloed op het gevoerde beleid, in andere gemeenten is deze invloed veel minder groot. Als oorzaak hiervoor wordt onder meer gewezen op de manier waarop de Wmo-adviesraad tot stand is gekomen. Op basis van ons onderzoek mag de conclusie getrokken worden dat de belangenorganisaties wel degelijk invloed hebben op het Wmo-beleid, maar dat deze invloed niet overschat moet worden.

Niet alleen hebben wij gekeken naar de invloed van belangenorganisaties. Ook de manier waarop gemeenten om gaan met tegenstrijdige belangen en de daaruit voortkomende en van elkaar afwijkende advisering door doelgroepen, is in ons onderzoek punt van aandacht geweest. Wat ons daarbij opvalt, is dat ruim de helft van de ambtenaren die te maken heeft met tegenstrijdige adviezen hierin zelf een besluit neemt. Dit door óf een beredeneerde keuze te maken óf door gemeenschappelijkheid in de adviezen te zoeken. In nog eens een kwart van die gevallen wordt de keuze voorgelegd aan het gemeentebestuur. Dit lijkt te duiden op een tegenstrijdigheid met de veronderstelde invloed van belangenorganisaties: bij adviezen waar geen gezamenlijk standpunt wordt geformuleerd hakt in ruim driekwart van de gevallen de gemeente de knoop door. Anders gezegd, op de punten waar belangenorganisaties niet eenduidig adviseren, wordt hun invloed ingeperkt. Naast de verminderde invloed die deze vorm van afwegen in zich draagt, kunnen ook vragen gesteld worden over de transparantie van de afweging. Niet altijd is even duidelijk op basis waarvan uiteindelijk een besluit wordt genomen.

Dat belangenorganisaties niet altijd eensluidende adviezen geven, komt duidelijk naar voren in de beschrijving van de werking van de Wmo-adviesraad in Oegstgeest. Uit die beschrijving blijkt dat het voor de adviesraad moeilijk is om tot een gezamenlijk standpunt te komen, wat de gemeente meer ruimte biedt om haar eigen voorstellen door te voeren.



Foto: www.clienteninfo-wmo.nl (2 maart 2008)



Is de participatieaanpak gegaan zoals gepland?

Voor zover wij hebben kunnen nagaan, werken de meeste gemeenten met een (uitgebreid) plan van aanpak, of een door de gemeenteraad goedgekeurd voorstel om tot het uiteindelijke beleidsplan te komen. In het beleidsplan zelf zijn dan weer hoofdstukken opgenomen die beschrijven hoe de vervolgaanpak, de invoering van het beleid, eruit ziet.

Het is voor ons niet mogelijk gebleken precies te achterhalen of wat vooraf is bedacht ook daadwerkelijk is gerealiseerd. Hieraan liggen meerdere redenen ten grondslag. Bijvoorbeeld omdat doelstellingen kwalitatief van aard zijn en daardoor moeilijker meetbaar zijn. Of omdat gemeenten nog volop bezig zijn met de uitvoering van het voorstel/plan van aanpak. Maar ook vanwege de ruimte die het plan van aanpak biedt in de op te pakken activiteiten, of omdat de aanpak gaandeweg wordt bijgesteld.

Als er wordt afgeweken van het plan van aanpak dan zijn de voornaamste redenen die wij hebben vernomen of hebben kunnen achterhalen:

- de langere doorlooptijd van het beleidsproces die wordt veroorzaakt door het afstemmingsproces met belangenorganisaties en individuele burgers;
- het niet in contact kunnen komen met bepaalde groepen Wmo-gebruikers;
- de inzet van andere, meer creatieve werkvormen om in contact te kunnen komen met moeilijk bereikbare Wmo-gebruikers;
- de verandering van wethouder en daarmee de verandering van de aanpak;
- de overlapping met andere beleidsvelden binnen gemeenten, waardoor soms een pas op de plaats moest worden gemaakt om elkaar niet 'voor de voeten te lopen';
- een verkeerde tijdsinschatting voor wat betreft de voorbereiding om te komen tot een cliëntenraad/Wmo-adviesraad;
- de bestaande bestuurlijke verhoudingen in de gemeenteraad waardoor het niet mogelijk is voor de volle reikwijdte van de Wmo beleid te maken;
- de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de regio, waardoor samenwerking op regionaal niveau minder goed van de grond is gekomen of juist erg veel tijd heeft opgeslokt.

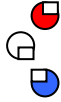
6.1.2 Wmo-adviesraden

Een veel gebruikte manier om burgerparticipatie vorm te geven, is het instellen van een Wmo-adviesraad. Hoewel dit geen wettelijk vereiste is, hebben veel gemeenten inmiddels een dergelijke raad ingesteld of zijn er mee bezig. In ons onderzoek hebben wij ons met opzet niet specifiek gericht op deze raad om zo de volle breedte van burgerparticipatie door belangenorganisaties te kunnen onderzoeken. Toch ontkomen wij er niet aan om hier enkele woorden te wijden aan de Wmo-adviesraden.

Breedte

Zoals gezegd, kiezen veel gemeenten voor het instellen van een adviesraad. Een van de eerste vragen waarvoor een gemeente zich gesteld ziet, is de vraag waarover de adviesraad adviseert? Adviseert de raad, zoals de voormalige Wvg-clientsraad alleen over het zesde prestatieveld van de Wmo (de verstrekking van individuele voorzieningen)? Of krijgt de adviesraad zeggenschap over meer, of zelfs alle, prestatievelden?

Zeker in gemeenten die de adviesraad laten adviseren over alle prestatievelden, werpt de vraag zich op of dit wel haalbaar is. Uit ons gesprek met vertegenwoordigers van



belangenorganisaties bleek ons dat zij moeite hebben om te adviseren over de volle breedte van de Wmo. De expertise die daarvoor nodig is, is veel breder dan de expertise die belangenorganisaties nu in huis hebben. Het gaat dan niet alleen meer om de ondersteuning van de maatschappelijke participatie van mensen die daarin gehinderd worden, maar ook om expertise over onderwerpen als volkshuisvesting, verkeer en vervoer, veiligheid en ruimtelijke ordening. Zoals één van de deelnemers aan de focusgroep het verwoordde: 'Hoe moet je al die informatie tot je nemen?'

Om adviesraden te ondersteunen bij de advisering over maatschappelijke ondersteuning en andere beleidsvelden zou een toetsingskader kunnen worden opgesteld. Aan de hand van dit kader kunnen de Wmo-adviesraden gemeentelijke plannen beoordelen op hun implicaties voor het Wmo-beleid. Omdat een dergelijk toetsingskader voor meer gemeenten van nut kan zijn, zou het kader opgesteld kunnen worden door Zorgbelang Zuid-Holland of de provinciale ondersteuningsorganisaties.

Samenstelling

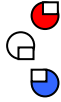
Naast de breedte van onderwerpen waarover wordt geadviseerd, is de samenstelling van de Wmo-adviesraad een punt van aandacht. In de vorige paragraaf werd al ingegaan op de representativiteit van belangenorganisaties. De opmerkingen die daar gemaakt zijn, zijn ook van toepassing voor de samenstelling van de Wmo-adviesraden:

- gemeenten moeten, als gekozen wordt voor een brede adviesraad, aandacht hebben voor de moeilijker bereikbare doelgroepen;
- voldoende algemene kennis over maatschappelijke ondersteuning kan bijdragen aan de kwaliteit van de inbreng en zo indirect aan de kwaliteit van het beleid.

Ook bestaat de kans dat de Wmo-adviesraad wordt samengesteld uit het bekende kringetje van dezelfde mensen: de maatschappelijk betrokken burgers, 'beroepsinsprekers' en de natuurlijke achterban van belangenorganisaties. Dit draagt een aantal risico's in zich:

- ingesleten interactiepatronen tussen gemeenten en insprekers worden voortgezet in de adviesraad;
- het draagvlak voor het beleid blijft beperkt, omdat andere groepen zich niet vertegenwoordigd weten;
- een 'ons-kent-ons'-cultuur ontstaat waarbij gemeente en adviesraad onderhands tot een vergelijk komen. Hiermee wordt het inspraakproces minder transparant;
- vooral in kleinere gemeenten bestaat het risico dat mensen uit antipathie met andere leden geen zitting willen nemen in de adviesraad;
- een smalle samenstelling van de adviesraad maakt de raad ook kwetsbaar voor plotselinge uitval van leden. Omdat veel raadsleden worden geplaagd door lichamelijke ongemakken en gezondheidsproblemen is dit een reële kans.

Bij de samenstelling van de Wmo-adviesraad speelt ook de vraag of de leden op persoonlijke titel zitting nemen in de adviesraad of dat zij namens een organisatie optreden. Wat pleit voor het eerste is dat de kans groter is dat 'een ander geluid' wordt gehoord. Ook een voordeel is de zelfstandigheid in de advisering die dit oplevert. Tegelijkertijd kan het advies een smalle basis kennen als alleen op basis van de eigen ervaringen wordt geadviseerd. Een belangrijk argument om juist te kiezen voor vertegenwoordiging namens een belangenorganisatie is het afleggen van verantwoording. Leden van een adviesraad die optreden namens een belangenorganisatie moeten over de standpunten die zij innemen



verantwoording afleggen aan hun achterban. Voor mensen die op persoonlijke titel zitting nemen geldt die verplichting niet.

Door in de structuur van de Wmo-adviesraad uit te gaan van een netwerkconstructie kan gebruik worden gemaakt van zowel de voordelen van leden die op persoonlijke titel zitting nemen in de raad als de voordelen van leden die namens belangenorganisaties optreden. Een voorbeeld van een Wmo-adviesraad die werkt als netwerk laat de gemeente Alphen aan den Rijn zien. In een dergelijk model kan zowel recht gedaan worden aan de belangen van doelgroepen als de inzichten van individuen. Door te kiezen voor een netwerkconstructie wordt ook ingespeeld op nieuwe netwerken en nieuwe groepen, waarin burgers hun maatschappelijke betrokkenheid in toenemende mate vormgeven. Deze nieuwe netwerken hebben echter vaak (nog) geen toegang tot het bestaande overlegcircuit. Dit vraagt daarom om een andere aanpak: een persoonlijke benadering of uitnodigingen via alternatieve kanalen leveren mogelijk nieuwe deelnemers op.

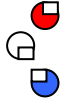
Een ander punt van aandacht bij de samenstelling van de adviesraad, betreft de wijze van werven en selecteren van leden. De gemeente heeft hierbij de keuze tussen het zelfstandig uitvoeren van de werving en selectie of dit doen in samenspraak met belangenorganisaties. Voordeel van het als gemeente zelfstandig werven is de tijdsinstaat die dit oplevert, de gemeente hoeft immers niet in overleg met partijen om een profielschets op te stellen, kandidaten te benaderen en de uiteindelijke selectie te maken. Nadeel van het eigenstandig samenstellen van de adviesraad is echter dat het leidt tot een gebrek aan draagvlak voor de raad en daarmee - indirect - voor de afgegeven adviezen en dus het uiteindelijke Wmo-beleid.

Ook moeten gemeenten zich realiseren dat zij bij het instellen van een Wmo-adviesraad te maken hebben met vrijwilligers. Bij het beroep dat zij doen op deze vrijwilligers doen zij er goed aan om aan te sluiten bij de energie en motivatie waarover deze burgers beschikken. Dit betekent dat zij de informatie die gegeven wordt, moeten afstemmen op het kennisniveau van de leden van de Wmo-adviesraad en deze leden niet moet overvoeren met informatie.

Ondersteuning

Uit de verhalen die ons zijn verteld, blijkt dat het bieden van ondersteuning aan de Wmo-adviesraad bijdraagt aan het beter functioneren van de raad. Er zijn verschillende vormen van ondersteuning mogelijk:

- inhoudelijke ondersteuning: de leden van de adviesraad zijn uiteraard zelf de inhoudsdeskundigen waar het gaat om vraagstukken rond maatschappelijke participatie. Toch kan een inhoudelijke ondersteuner een bijdrage leveren aan de adviezen door verbanden te leggen tussen kwesties, door concrete situaties te vertalen naar abstracte beleidsadviezen of door abstracte beleidsvoorstellen te vertalen naar concrete consequenties;
- secretariële ondersteuning: het organiseren van vergaderingen en bijeenkomsten, de verslaglegging, het versturen van vergaderstukken, (nieuws-)brieven en andere secretariële bezigheden zijn taken die veel tijd in beslag nemen. Hierdoor worden de leden van de adviesraad afgeleid van hun eigenlijke taak: het adviseren. Dit kan een negatieve invloed hebben op de motivatie;
- procesondersteuning: voor velen is de werking van het gemeentelijke apparaat onbekend. Wie is waarvoor verantwoordelijk? Wat speelt er binnen de gemeentelijke organisatie? Waar in de besluitvormingsprocedure kan invloed worden uitgeoefend?



Ondersteuning op het proces kan te hoog gespannen verwachtingen temperen en teleurstellingen voorkomen.

Aan de verschillende vormen van ondersteuning kan op even verschillende wijze invulling worden gegeven. In procesondersteuning kan bijvoorbeeld voorzien worden door het aanstellen van een (onafhankelijke) voorzitter met gemeentelijke ervaring. Voor de inhoudelijke ondersteuning adviseren wij dat dit gebeurt door iemand die onafhankelijk kan opereren van de gemeente. Een goede constructie daarvoor zagen wij in Dordrecht waar de gemeente ondersteuning voor de Wmo-adviesraad 'inhuurt' bij Zorgbelang (deze persoon is zelf geen lid van de Wmo-adviesraad). Niet alleen de positionering van degene die ondersteuning biedt is van belang, maar ook het maken van afspraken over de wijze van aansturing, zo is uit het gesprek in Midden-Delfland naar voren gekomen. Het is daarbij noodzakelijk om de verwachtingen over en weer goed op elkaar af te stemmen.

6.1.3 De belangrijkste conclusies op een rij

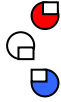
Samengevat zijn de belangrijkste conclusies uit deze paragraaf:

- Conclusie 1 :** er is grote betrokkenheid van belangenorganisaties en er zijn veel interactieve werkvormen, die overigens niet per se leiden tot verbreding van de inbreng.
- Conclusie 2:** investeren door gemeenten in doelgroepen/belangenorganisaties is nodig ter voorkoming van te eenzijdige advisering en ter verhoging van kennis en kwaliteit.
- Conclusie 3:** belangenorganisaties hebben moeite met advisering over de volle breedte van de Wmo.
- Conclusie 4:** belangenorganisaties hebben zeker invloed op het Wmo-beleid, maar die moet niet worden overschat, de invloed wordt bovendien door gemeenten nadrukkelijk gekanaliseerd.
- Conclusie 5:** de Wmo-adviesraden winnen terrein, de (wijze van) samenstelling is een bron van kennis, kwaliteit en draagvlak of van ergernis en demotivatie.
- Conclusie 6:** het door gemeenten bieden van inhoudelijke, secretariële en/of procesondersteuning aan Wmo-adviesraden/cliëntenraden draagt bij aan het beter functioneren van deze raden.

6.2 Aanvullende, bestuurskundige observaties

De Wmo wordt over het algemeen beschouwd als een wet met veel gevolgen. Ons onderzoek heeft zich gericht op slechts één aspect van de Wmo. Vanuit bestuurskundig perspectief hebben wij gekeken naar burgerparticipatie. Andere invalshoeken om de Wmo te bestuderen zijn:

- deregulering;



- een grotere eigen verantwoordelijkheid van het individu én het collectief;
- decentralisatie van verantwoordelijkheden naar het lokale niveau;
- volledige maatschappelijke participatie voor mensen die daarin door welke reden dan ook gehinderd worden;
- de maatschappelijke gewenste en ongewenste gevolgen van de wet.

In de loop van ons onderzoek hebben wij een aantal observaties gedaan die niet direct verband houden met onze centrale onderzoeksvraag. Toch vinden wij ze interessant of belangwekkend genoeg om ze op te nemen in onze conclusies. In deze paragraaf worden deze observaties weergegeven.

De uitgangspunten van de wet

De wetgever is bij het schrijven van de Wmo uitgegaan van een aantal veronderstellingen. Eén daarvan is de veronderstelling dat gemeenten beter zicht hebben wat er in hun gemeente speelt en om die reden de aangewezen partij zijn om het beleid voor maatschappelijke ondersteuning vorm te geven. Door het ministerie van VWS wordt gesteld dat de gemeente 'beter dan welke overheidslaag dan ook in staat is de burger te mobiliseren en de ondersteuning dichtbij de burger te organiseren: maatwerk in de directe omgeving'.

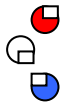
Onze indruk is dat gemeenten inderdaad dichter 'op' de burger zitten dan de andere overheidslagen. Toch lukt het ze, zoals eerder al aangegeven, niet of moeilijk om met een deel van de doelgroepen van het Wmo-beleid in contact te komen. Deze doelgroepen zijn voor gemeenten niet bereikbaar of het ontbreekt hen, zoals een van onze gesprekspartners aangaf, simpelweg aan kennis over doelgroepen. Daarbij gaat het niet alleen over een gebrek aan inhoudelijke kennis over de problematiek waarmee bijvoorbeeld verslaafden of mensen met een psychiatrisch probleem kampen. Gemeenten weten vaak ook niet hoe groot de doelgroep is waar zij het beleid op richten. Dit is op zich te begrijpen, omdat in Nederland op persoonsniveau door de overheid geen registratie wordt bijgehouden van bijvoorbeeld lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Veelal zullen gemeenten het dus moeten doen met het doorberekenen van prevalentie⁵²-gegevens.

Wij concluderen ook dat gemeenten inderdaad dicht bij de burger staan waar het gaat om het inzicht in de beschikbaarheid van lokale voorzieningen en maatregelen. Het is voor ons echter de vraag of dit ook geldt voor het zicht op de behoeften van een aantal specifieke doelgroepen. Het maatwerk waar de Wmo vanuit gaat, is dan niet meer dan een wensbeeld.

Een ander principe van de Wmo is de breedte in het beleid. Het eerste prestatieveld van de Wmo draagt de gemeenten op om de sociale samenhang en leefbaarheid te bevorderen in dorpen, wijken en buurten. De wijze waarop gemeenten dat doen is aan hen. Maar om de sociale samenhang en leefbaarheid op een adequate wijze te bevorderen, moeten gemeenten bij het formuleren van het Wmo-beleid ook andere beleidssectoren betrekken als volkshuisvesting/wonen, ruimtelijke ordening, integratiebeleid, veiligheid, vervoer en economie. Met andere woorden, een integrale aanpak moet de leefbaarheid en samenhang van wijken vergroten.

Zoals wij in paragraaf 6.1 concludeerden zijn belangenorganisaties er niet van overtuigd dat zij voldoende in huis hebben om te adviseren over de wisselwerking tussen maatschappelijke ondersteuning en de daarmee samenhangende beleidsvelden. Het is voor

⁵² De prevalentie van een aandoening is het aantal gevallen dat die aandoening op een specifiek moment onder de bevolking voorkomt per duizend inwoners



ons echter ook de vraag of het voor gemeenten eenvoudig is om de diverse beleidsvelden met elkaar te integreren. Deze twijfel wordt ingegeven door een vergelijking die we trekken met pogingen om op rijksniveau de verkokering te doorbreken.

Door Kickert is onderzoek gedaan naar overheidshervormingen in de afgelopen decennia (Kickert, 2005). Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren van een overheid die keer op keer probeert om de verkokering van beleidsthema's te doorbreken, maar niet in dit voornemen lijkt te slagen. Kickert concludeert dat ondanks interdepartementale reorganisaties de beleidsinhoudelijke problemen van afstemming dezelfde blijven. De coördinatieproblemen verplaatsen zich van de politieke naar de ambtelijke arena. Of dit een verbetering is, betwijfelt Kickert (Kickert, 2005: 34). Het lijkt er dus op dat de overheid niet in staat is om vraagstukken op een integrale wijze te benaderen. Om met Ringeling te spreken: 'streven naar integraal, is als zoeken naar de Heilige Graal'⁵³.

Waar het op landelijk niveau moeilijk is om integraal beleid te voeren, denken wij dat dit voor gemeenten niet veel makkelijker is. In het eerste hoofdstuk gaven wij aan dat het de bedoeling is dat gemeenten de Wmo zodanig inrichten dat de gebruikers in de loop van de tijd zullen ervaren dat verschillende beleidsonderwerpen in hun gemeenten beter op elkaar zijn afgestemd en op elkaar aansluiten. Dit is zeker nastrevenswaardig, maar niet eenvoudig.

Ook gemeenten hebben binnen de eigen organisatie te maken met uiteenlopende belangen en opvattingen zodat ook daar verkokering bestaat. Uit een van de door ons afgenomen interviews kwam naar voren dat de grenzen van de breedte van het Wmo-beleid mede werd bepaald door de politieke (on-)wil en de verhoudingen binnen het College van Burgemeester en Wethouders. Dat brengt ons op enkele conclusies ten aanzien van de rol van het gemeentebestuur.

Rol wethouder & bestuur

De gemeenteraad bepaalt, gehoord hebbende de inwoners van de gemeente, welke resultaten op Wmo-gebied bereikt moeten worden. In Nederland hebben we een representatieve democratie. Het is een vorm van arbeidsdeling en specialisatie, waardoor burgers minder tijd hoeven te investeren in maatschappelijke vraagstukken en waardoor een professioneler product kan worden geleverd. Om een zo objectief mogelijk oordeel te krijgen wat er dient te gebeuren in een gemeente, worden beslissingen door de gemeenteraad genomen. Dit is de formele rol van het gemeentebestuur. Vanwege deze betrokkenheid bij de totstandkoming van het Wmo-beleid, wilden we in ons onderzoek ook nagaan hoe de ervaringen zijn met de rol van het bestuur.

Navraag leert ons dat niet alleen de rol van ambtenaren, maar zeker ook de rol van de wethouder en de gemeenteraad van groot belang is voor de aanpak van de Wmo en de tevredenheid van de belangenorganisaties over het gevoerde beleid. Zowel gemeenteambtenaren, zij het dat het door hen wat voorzichtiger wordt geformuleerd, als de belangenorganisaties zijn het hierover eens. Vooral de wijze waarop de verantwoordelijk wethouder zijn rol invult, is bepalend voor de contacten met belangenorganisaties, of dat sprake is van een temporiserende of stimulerende invloed op de inhoud en invoering van het Wmo-beleid.

⁵³ Uitspraak gedaan tijdens een college bestuurskunde

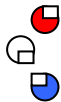


Foto: Website Leiden (2 maart 2008)

De relatie tussen gemeentebestuur, gemeente en belangenorganisatie wordt positief ervaren als sprake is van directe toegankelijkheid, veelvuldig contact, een actieve houding door alle partijen, de bereidheid om naar elkaar te luisteren, goede en tijdige informatieverstrekking, het serieus nemen van de input en vooral terugkoppeling: wat is er met de input gedaan? Deze bevindingen sluiten aan bij de theorie in paragraaf 3.4.1 over interactieve processen en hoe zij succesvol kunnen zijn of kunnen eindigen in een mislukking. De open en actieve manier waarop men de individuele burgers en belangenorganisaties betreft in Dordrecht leidt tot een grote waardering voor het proces waarlangs het beleid tot stand komt en voor de inhoud van het beleid zelf. Volgens de definitie van Litjens (2000:141-150) is hier dan ook sprake van een effectief beleidsnetwerk.

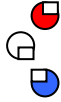
Hoe anders is het in Oegstgeest. De beperkte openheid, de onduidelijkheid van de rollen, de weinig constructieve relatie tussen de belangenorganisaties, de gemeente en het gemeentebestuur en de beperkt beschikbare hulpmiddelen hebben negatieve gevolgen voor de tevredenheid over (de totstandkoming van) het beleid. De stroeve verhoudingen in de adviesraad en tussen de adviesraad en de gemeente en het gemeentebestuur leidt zelfs tot het stuklopen van de samenwerking; de helft van de leden van de adviesraad heeft inmiddels opgezegd.

Een dikke 'plus' dus voor de ene gemeente, een behoorlijke 'min' voor de andere. Dat is nu precies de reden, waarom gemeenten verplicht zijn om jaarlijks een *benchmark* te houden naar hun prestaties op Wmo-gebied. De resultaten bieden burgers inzicht in hoe 'goed' hun gemeente het doet en kunnen hun gemeente daarop aanspreken. Gemeenten kunnen op hun beurt aan de hand van deze toetsing hun beleid bijstellen. Een goede methode om de vinger aan de pols te houden. Of toch niet helemaal?

Benchmark door gemeenten

Eerst maar even de positieve kant van de *benchmark*. Door het openbaar maken van de uitkomsten van het onderzoek worden burgers in staat gesteld om de prestaties van gemeenten met elkaar te vergelijken. Het is bovendien een manier voor gemeenten om zich te verantwoorden. Een bijkomend voordeel is dat het burgers de mogelijkheid biedt om vaker dan eens in de vier jaar, hun goed- of afkeuring te laten blijken over het gevoerde beleid van de gemeente. In een democratie hebben burgers immers het recht om zich hierover uit te spreken. Desondanks zijn wij tot de conclusie gekomen dat een enigszins terughoudende opstelling tegenover een dergelijk onderzoek - hoe de uitkomsten moeten worden geïnterpreteerd en wat ermee moet worden gedaan - op zijn plaats is.

Eerder vroegen wij ons al af wat er met elkaar wordt vergeleken? De omstandigheden van de ene gemeente laten zich namelijk niet altijd (even goed) vergelijken met de



omstandigheden van andere gemeenten. Daarnaast moet gekeken worden wie aan de meting meedoet en op welke manier wordt gemeten. Welke waarde is überhaupt toe te kennen aan de vergelijking, met andere woorden: wat is de norm en door wie is deze bepaald? Hoe kan het welzijnsgevoel van burgers tegen elkaar worden afgezet en wat levert dit op? In een zeer ongunstig geval het aanwakkeren van politiek en bestuurlijk opportunistisch gedrag. En: hoe spreken burgers hun gemeenten aan waar het niet zo soepel loopt, waar ontevredenheid heerst? Wie zijn die burgers dan die de gemeente aanspreken? In ons onderzoek hebben we gezien dat niet-gebruikers van de Wmo maar moeilijk zijn te interesseren voor dit onderwerp. Zullen zij hun gemeenten aanspreken, of doen degenen dat die er een mening over kunnen hebben; de gebruikers zelf? En als de gebruikers hun gemeenten willen aanspreken, is dan het tevredenheidsonderzoek het meest geëigende middel hiertoe? Wat hebben burgers tot slot verder aan de vergelijking tussen gemeenten, buiten het kunnen nagaan hoe gemeenten het ten opzichte van elkaar doen en hun eigen gemeente op de eigen resultaten aan te spreken? Zal iemand de uitkomsten van de *benchmark* bijvoorbeeld meewegen in zijn of haar woonplannen?

Hoewel wij in al zijn beperktheid ook de voordelen zien van een dergelijk onderzoek, hechten wij, mede gelet op de uitkomsten van het onderzoek, meer waarde aan een andere 'toetsingsvorm': de voortdurende dialoog met gebruikers en belangenorganisaties.

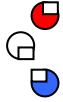
Het communicatieve verkeer tussen gemeenten en belangenorganisaties

Zoals wij in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.2, constateerden, komt draagvlak pas echt tot stand als de resultaten van het proces terug te vinden zijn in de definitieve besluitvorming. Als men kan zien hoe wordt omgegaan met de gegeven input. Dit vraagt om nog meer openheid door gemeenten richting hun burgers. Het openbaar maken van het uiteindelijke beleidsplan en de resultaten van het tevredenheidsonderzoek dat jaarlijks moet worden gehouden, draagt zeker bij aan de gewenste openheid door de overheid richting burgers, maar het zijn, hoe waardevol ook, voorbeelden van meer instrumentele openheid die nog te zeer tot doel heeft te informeren, te beïnvloeden en/of verantwoording af te leggen. De vraag is of en zo ja hoe gemeenten, met inachtneming van de waan van de dag, interactief beleid verder vorm en inhoud kunnen geven?

Willen gemeenten verder in gesprek komen, zijn en blijven met burgers, dan zal volgens ons de aard van het communicatieve verkeer moeten verschuiven. En wel van de nu nog volop gehanteerde strategie van gecontroleerd eenrichtingsverkeer - informeren en overreden - naar een strategie van tweerichtingsverkeer. Een strategie kortom, waarbij de nadruk ligt op formeren en dialogiseren. Niet als doel op zich, maar als pad dat begaan wordt om in gezamenlijkheid maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.

Een vraag die dan onmiddellijk bovenkomt, is hoe ver gemeenten hierin kunnen en willen gaan? De adviesplicht, zoals opgenomen in artikel 11 en 12 van de Wmo, dwingt gemeenten uiteindelijk tot formeren. In ons onderzoek constateren we dat steeds meer gemeenten samenwerkingsverbanden aangaan, wat onder meer zichtbaar wordt in de oprichting van de Wmo-raden. Formeel voldoen gemeenten hiermee aan wat wettelijk is vereist. Maar is dit voldoende? Wij denken dat formeren de minimale variant is. We zullen dit kort toelichten.

Deze wet gaat over meer zelfredzaamheid en minder overheidssteun. Niet te verwarren met het adagium: ieder voor zich, God voor ons allen. Bedoeld is: ieder voor zich en allen tezamen. Het gaat kortom over gemeenschapsdenken; het domein van de overheid, de markt én de burgers. Daarin past geen voortdurende dominantie van één partij, omdat dan

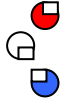


de betrokkenheid van de andere partijen afneemt en de afhankelijkheid van die ene partij te groot wordt. Het vraagt om wisselwerking, evenwicht (consensus) en voortdurende dialoog. Anders gezegd, volgens Koppenjan en Klijn (2004:14), gaat het in essentie om wederzijdse aanpassing en coöperatie. Wordt interactieve beleidsvorming in deze zienswijze geplaatst dan is dialogiseren de logische vervolgstap voor gemeenten, die in het beleidsproces op den duur zijn uitwerking krijgt in coproduceren en - zij het heel ver doorgevoerd - zelfs in meebeslissen.

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten minder tijd en energie willen stoppen in interactief beleid als eenmaal de gesprekken met belangenorganisaties en individuele burgers op gang zijn gebracht, als er is geformeerd dus. Hieraan liggen veelal financieel-economische afwegingen ten grondslag. Het eigenlijke doel voor ogen houdend - namelijk meer gemeenschapszin - betekent dat juist meer tijd en energie moet worden besteed aan de open uitwisseling van ideeën en gedachten met de omgeving, ook als het beleid eenmaal tot stand is gekomen. Toegegeven, dat kost veel tijd en geld, dat nu niet of beperkt voorhanden is, of dat nu anders wordt geprioriteerd. Het kan voor gemeenten ook verlies van eigen 'macht' betekenen. Maar met de huidige manier waarop deze 'macht' wordt toegepast, zal het gemeenschapsdenken onvoldoende post vatten. Zoals we in hoofdstuk 3 constateerden, past de hiërarchische wijze van besturing door de (lokale) overheid steeds minder in een groeiende netwerksamenleving, waarbij het steeds meer draait om *partnership*. Met hiërarchische sturing zal eerder het tegenovergestelde worden bereikt van gemeenschapsdenken, namelijk een omgeving die verder 'afhaakt', waardoor een situatie wordt gecultiveerd van een groeiende noodzaak tot gezamenlijkheid en een almaar afnemende realiseerbaarheid.

Het is mede deze spanning die steeds duidelijker vraagt om een herbezinning binnen het publieke domein. Tijdens de International Summer School Rotterdam 2006 die in het teken stond van *'the challenge of change: solidarity, public ethos and managerial reform'* pleitte Janet Newman van de Open Universiteit Milton Keynes (UK) in haar lezing voor meer aandacht voor de ethische kant van vraagstukken (niet alleen efficiency en effectiviteit) en meer democratische vormen van publiek management. Onderwerpen die volgens haar hierbij aan de orde moeten komen, zijn macht en besturing, publieke waarden, uitvoeringstaken en burgerparticipatie. Wij sluiten ons bij deze opvatting aan. Vandaar ons pleidooi om in de strategie rondom burgerparticipatie de aandacht nadrukkelijker te richten op dialoogvoering, daar waar dit nog niet of onvoldoende gebeurt. Deze dialoog dient uiteraard niet beperkt te blijven tot burgers, maar uitgebreid te worden met marktpartijen en andere organisaties die betrokken zijn bij de Wmo.

Moet het initiatief tot dialogiseren liggen bij de gemeenten? In onze optiek wel, omdat gemeenten voorlopig nog een dominante rol spelen in de totstandkoming van het Wmo-beleid. Daardoor wordt het beeld versterkt dat burgers hun vrije tijd investeren in de overheid. Een ongunstig beeld zo signaleert de Raad voor het Openbaar Bestuur (zie ook paragraaf 3.2 hierover). Via de dialoog kan dat beeld echter worden bijgebogen in het beeld dat men investeert in 'naasten' en in zichzelf en niet in de overheid. Ombuiging dus van het beeld door het laten toenemen van de invloed van burgers en door het laten afnemen van invloed door gemeenten. Verdwijnt hiermee de gemeente op den duur als centrale autoriteit? Op den duur zou dat kunnen, zo verwachten wij, maar dan moeten gemeenten, als ze dat echt willen, volharden in hun gewijzigde aanpak. We vermoeden dat gemeenten wel altijd een zekere invloed willen hebben op het proces of de inhoud, zoals Kickert (1997:166-191) ook aangeeft. Dat hoeft ook niet erg te zijn. Het gaat tenslotte om de openheid van en de



gelijkwaardigheid in de interactie en het in wisselende mate hebben van een deel van de macht.

6.1.4 De belangrijkste conclusies op een rij

Samengevat zijn de belangrijkste conclusies uit deze paragraaf:

- Conclusie 7:** het maatwerk waar de Wmo vanuit gaat, is bij de moeilijk bereikbare doelgroepen soms niet meer dan een wensbeeld;
- Conclusie 8:** gemeenten hebben moeite om de diverse beleidsvelden die de Wmo bestrijkt, met elkaar te integreren, maar 'streven naar integraal, is als zoeken naar de Heilige Graal';
- Conclusie 9:** transparantie in de beleidsafwegingen beperkt zich nu nog voornamelijk tot het openbaar maken van het uiteindelijke beleidsplan;
- Conclusie 10:** een goede relatie tussen gemeente(bestuur) en belangenorganisaties is mede afhankelijk van directe toegankelijkheid, veelvuldig contact, een actieve houding, de bereidheid om te luisteren, goede en tijdige informatieverstrekking, het serieus nemen van de input en de terugkoppeling wat met de input is gedaan (en waarom);
- Conclusie 11:** ondanks de voordelen van onderzoek naar de tevredenheid van burgers over het Wmo-beleid, is het de vraag welke waarde het heeft om de tevredenheid tussen gemeenten te vergelijken;
- Conclusie 12:** om verder in gesprek te komen, zijn en blijven met burgers zouden gemeenten er goed aan doen de komende jaren de nadruk te leggen op formeren en vooral dialogiseren.

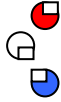
6.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies die wij eerder in dit hoofdstuk hebben getrokken, geven we in deze paragraaf nog enkele aanbevelingen mee. Bovendien doen we suggesties voor vervolgonderzoek. Om niet al te zeer in herhaling te vervallen, zetten we onze voornaamste aanbevelingen beknopt op een rij.

Voor de provincie Zuid-Holland

De provincie heeft in de uitvoering van de Wmo een ondersteunende rol voor gemeenten. Ook streeft zij naar de versterking van de participatie door belangenorganisaties aan het Wmo-beleid. Vanuit deze rollen raden wij de provincie aan:

- een toetsingskader op te (laten) stellen voor de Wmo-adviesraden voor hun advisering over maatschappelijke ondersteuning in relatie tot andere beleidsvelden. Met dit kader kunnen gemeentelijke plannen worden beoordeeld op hun implicaties voor het Wmo-beleid;



- trainingen aan te laten bieden aan belangenorganisaties en gemeenten op het gebied van advisering, bejegeningcommunicatie (het op een respect- en kwaliteitsvolle wijze communiceren waarbij de ander zich echt gehoord en begrepen voelt, op een manier die recht doet aan beiden), vergaderen en teambuilding en samenwerking;
- in samenwerking met gemeenten kennis opdoen van moeilijk bereikbare gebruikers van de Wmo en deze groepen verder in kaart te brengen;
- onderzoek te (laten) doen naar de effectiviteit van verschillende werkvormen om burgers te betrekken bij de beleidsvoering.

Voor gemeenten

Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek zijn onze voornaamste aanbevelingen aan gemeenten:

- trek in het beleidsplan nadrukkelijk meer tijd en geld uit voor het ‘opleiden’ en ‘begeleiden’ van doelgroepen/belangenorganisaties om al te eenzijdige advisering te voorkomen en ter verhoging van de kennis en kwaliteit van deze groepen en organisaties;
- geef langdurig ondersteuning aan de Wmo-adviesraden/cliëntenraden op inhoudelijk-, secretarieel- en procesniveau, bijvoorbeeld door inhuur van een onafhankelijke voorzitter via Zorgbelang;
- wees transparanter in de terugkoppeling wat met de input van belangenorganisaties is gedaan en op basis van welke afwegingen tot uiteindelijke planvorming is gekomen;
- ontwikkel een meerjaren communicatiestrategie die grondig de koers van formeren en dialogiseren beschrijft (de strategieën die wij hebben gezien, zijn wel erg op hoofdlijnen en van een beperkt strategisch niveau) en volg die strategie nauwgezet.

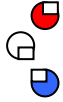
Voor vervolgonderzoek

Mogelijke thema’s voor vervolgonderzoek naar de Wmo zijn:

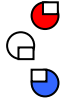
- Worden de veronderstelde maatschappelijke effecten van het Wmo-beleid ook daadwerkelijk bereikt?
- Hoe kan het recht van burgers rondom de Wmo in overeenstemming worden gebracht met de noodzakelijke beleidsvrijheid van gemeenten op dit gebied?

6.4 Ten slotte

In dit onderzoek is in kaart gebracht hoe gemeenten in de provincie Zuid-Holland vorm geven aan burgerparticipatie bij het opstellen en uitvoeren van het Wmo-beleid. Het geeft overwegingen mee hoe participatie verder is te ontwikkelen en vooral met welk doel. We hebben duidelijk gemaakt dat een eigentijdse kijk op burgerparticipatie de nodige dialoog vereist. Hoe groot de neiging ook is om in relatie tot burgerparticipatie na te denken over het ‘hoe’, de beantwoording van de ‘wat’ vraag is relevanter in het licht van de ontwikkelingen in onze maatschappij. De scala van indrukken die burgers opdoen van het optreden door de (lokale) overheid vormen het beeld dat zij hebben van de overheid. Beelden die veelal worden versimpeld en daarmee gereduceerd tot wat goed is of slecht. Als het vertrouwen in de (lokale) overheid laag is, is het beeld ‘slecht’. Een ‘slecht’ beeld doet afbreuk aan de legitimiteit van overheden en in dit geval van gemeenten. Wat heeft participatie nu te maken met gemeentelijke legitimiteit? Burgerparticipatie is van steeds groter belang voor de effectiviteit en legitimiteit van gemeenten. Door het uiteenvallen van de samenleving in vele



groepen mensen, bestaat de kans dat gemeenten bepaalde groepen en hun behoeften uit het oog verliezen en dat gemeenten daardoor niet meer worden gezien als hoeder van het algemeen belang. Dat is een direct verlies van legitimiteit. Om participatie door burgers te bevorderen, om meedoen in de samenleving te stimuleren, zal de aandacht van gemeenten blijvend moeten uitgaan naar alle groepen in de samenleving. Juist ook naar die mensen die moeilijk te benaderen zijn en (nog) geen aandacht vragen. Het voortdurende streven om niemand over het hoofd te zien, vergt vakmanschap. Evenals het vakmanschap is om een netwerk (op- en uit-) te bouwen en te onderhouden waarin op basis van een zekere gelijkheid intensief wordt samengewerkt door gemeenten, marktpartijen, instellingen en burgers (al dan niet georganiseerd). Zoals we dit hoofdstuk zijn begonnen met woorden van Von Goethe, eindigen we ook met een citaat van deze staatsman: 'Het is niet genoeg te willen: men moet ook doen'.



7. Literatuur

Birkland, T. (2001), *An introduction to the policy process*, Theories, concepts, and models of public policy making, Armonk, New York.

Boot, J.M. & Knapen, M.H.J.M. (2005), *De Nederlandse gezondheidszorg*. Achtste herziene druk, Bohn Stafleu van Loghum, Houten.

Braster, J.F.A. (2000), *De kern van Casestudy's*, Van Gorcum & Comp. B.V. Assen.

Bulder, A., Flap, H.D., Leeuw, F.L. (1995), *De empirische benadering van netwerken*, Sociometrisch onderzoek in veiligheidsorganisaties, in: Bestuurskunde, jaargang 4, nummer 3, pp. 103-114.

De Graaf, L. (2007), *Gedragen beleid*, Eburon, Delft.

Edelenbos, J., (2000), *Proces in vorm, procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht.

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, Utrecht.

Hendriks, M. & Eijsermans, R. (2004), *Burgerparticipatie, een praktische handleiding voor gemeenten*, SDU-uitgevers, Den Haag.

Hoogerwerf, A., Herwijer, M. (2003), *Overheidsbeleid*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Hufen, J. en Ringeling, A. (1990), *Beleidsnetwerken in het openbaar bestuur*, in: Hufen, J. en Ringeling A., *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, Den Haag, pp. 1-18.

Johnson, G., Scholes, K., (1999), *Exploring Corporate Strategy*, fifth edition, Prentice Hall Europe, London.

Kickert, W.J.M. (2005), *Overheidshervormingen, lessen uit het verleden*, Rotterdam.

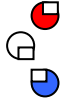
Kickert, W., Klijn, E., Koppenjan, J. (1997), *Managing complex networks*, London.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M., (1998), *Tussen representatieve democratie en directe democratie* in: Bestuurskunde, jaargang 7, nummer 7, pp 302-308.

Koeleman, H. (2002), *Interne communicatie bij verandering*. Van middelen- naar interventiedenken, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Koppenjan, J., de Bruijn, J.A. en Kickert, W.J.M, (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken, VUGA Uitgeverij BV, Den Haag.

Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004), *Managing uncertainties in networks*, a network approach to problem solving and decision making, The Cromwell Press Ltd, Trowbridge, Wiltshire.



Litjens, B.P.E.A. (2000), *De structuur van beleidsnetwerken*, Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse, in: Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 3, pp. 141-150.

Lenos, S., Sturm, P., Vis, R., Bouwmans, H. (2006), *Burgerparticipatie in gemeenteland*, Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.

Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 131, nr. 3.

Ministerie van VWS, brief Staatssecretaris VWS aan Tweede Kamer d.d. 23 april 2004, *Op weg naar een bestendig bestel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag.

Ministerie van VWS, Brancherapporten VWS, *Verpleging en verzorging*, Feiten en Cijfers Thuiszorg, versie 2.1, 18 mei 2005, Den Haag.

Monster, J. & Schrijver, J. (2005), *Interactieve beleidsvorming*, een naschrift in: Bestuurskunde, jaargang 14, nummer 1, pp 10-20.

Nelissen, N. (1992), *Besturen binnen verschuivende grenzen*, Oratie (red.), Kerkebosch, Zeist.

Pröpper, I.M.A.M. (2000), *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*, in: Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 3, pp 103-116.

Pröpper, I.M.A.M. & ter Braak, H.J.M. (1996), *Interactie in ontwikkeling*, in: Bestuurskunde, Jaargang 5, nummer 8, pagina's 380-391.

Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D. (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum.

Provincie Zuid-Holland (2006), *Nota Zorgvragersbeleid*, Den Haag.

Provincie Zuid-Holland (2006), *Versterking Vraagzijde*, Den Haag.

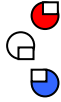
Provincie Zuid-Holland, thema: *Samenleving & Cultuur*, [http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_samenleving_cultuur/content_wmo.htm], 24 juli 2007.

Provincie Zuid-Holland, thema: *Samenleving & Cultuur*, [http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_samenleving_cultuur/content_zorg/content_patienten_en_consumentenbeleid.htm], 24 juli 2007.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005), *Burgers betrekken een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag.

Robbins, Stephen P. (2003), *Gedrag in organisaties*, Pearson Education Benelux.

Ruler, A. van (1998), *Strategisch Management van Communicatie*, Introductie van het Communicatiekruispunt, Samsom, Deventer.



Ruler, A. van (2004), *Organisaties, Media en Openbaarheid: menage à trois*, rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Communicatiewetenschap, in het bijzonder Communicatie en Organisatie aan de Universiteit van Amsterdam op vrijdag 23 april 2004.

SCP (2004), *Verpleging en verzorging verklaard*, Den Haag.

SGBO (2005), Implementatie Wmo, *Algemene Handreiking*, versie 2, Quantus, Den Haag.

SGBO (2005), *Kerncijfers Wvg 2004*, Den Haag.

SGBO (2006), *Aard en omvang Wmo-doelgroep*, Den Haag.

Staatsblad 2006 nummer 351, Wet van 29 juni 2006, *houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*, Den Haag.

Tilburg, L. van (2007), Tandeloze participatie, in: Binnenlands Bestuur, 19 oktober 2007, week 42, pp. 30 - 33.

Timmermans, J. en Woittiez, I. (2004), *Advies ramingen verpleging en verzorging*. SCP, Den Haag.

Tjalma-den Oudsten, H., Bleijenberg, C., Kaspers, F., & Boom, N. (2006), *Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo*, versie 2, SGBO.

Trouw, Gehandicaptenraad bezorgd over de effecten Wmo, [http://www.trouw.nl/laatstnieuws/ln_gezondheid/article741196.ece/Gehandicaptenraad_bezorgd_over_effecten_WMO], 3 juli 2007.

Tympaan Instituut (juni 2007), *De omvang van de achterban van belangenbehartigingsorganisaties, ramingen en prognoses*, Den Haag.

Tympaan Instituut (december 2007), *Cliëntenparticipatie, resultaten van de eerste meting in het kader van de monitor effectiviteit cliëntenparticipatie in de Wmo*, Den Haag.

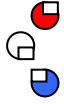
Tympaan Instituut (december 2007), *Quick scan, Wmo in uitvoering*, Den Haag.

Universiteit Leiden, opleiding Geschiedenis, Economie *on line*, Verklaring begrippen Welzijn en Welvaart, [<http://www.let.leidenuniv.nl/history/RES/Eco/hoofdstuk01/evhw01.html>], 23 augustus 2007.

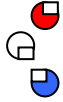
Verschuren, P., Doorewaard, H. (2003), *Het ontwerpen van een onderzoek*, derde druk vierde oplage, LEMMA BV, Utrecht.

VWS, *Verpleging en verzorging*, Feiten en cijfers Thuiszorg, versie 2.1, 18 mei 2005, [http://www.brancherapporten.minvws.nl/object_document/o628n439.html], 24 juli 2007.

Wet maatschappelijke ondersteuning (2006), Reed Business Information bv, Den Haag.

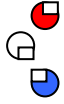


Zijde, J. van der, Nijsten, M. (2003), *Bouwen op tegenstellingen*, Positionele en interactieve processtrategieën bij project Mainportontwikkeling Rotterdam, in: *Bestuurskunde*, jaargang 12, nummer 6, pp. 251-261.



8. Afkortingen en verklaringen

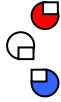
ANBO	Algemene Nederlandse Bond van Ouderen
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appel
CSO	Samenwerkende Ouderenorganisaties
CVTM	Subsidieregeling Coördinatie Vrijwillige Thuiszorg en Mantelzorg
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
ISDR	Intergemeentelijke Sociale Dienst Rijnstreek
KBO	Katholieke Ouderenbond
LOREP	Landelijk Overleg Regionale Patiënten/Consumenten Platforms
NPCF	Nederlandse Patiënten Consumenten Federatie
OGGZ	Openbare Geestelijke Gezondheidszorg
PvdA	Partij van de Arbeid
RAS	Regionale Agenda Samenleving
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RPCP	Regionale Patiënten/Consumenten Platform
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WCPV	Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WTZi	Wet Toelating Zorginstellingen
Wvg	Wet voorzieningen gehandicapten
WZV	Wet Ziekenhuisvoorzieningen
ZVW	Zorgverzekeringswet



9 Bijlagen

De volgende bijlagen zijn opgenomen:

- 9.1 Brief enquête en enquêtevragen
- 9.2 Interviewprotocol
- 9.3 Opzet bijeenkomst focusgroep
- 9.4 Gehanteerde taakverdeling



Bijlage 9.1 Brief enquête en enquêtevragen

Brief enquête

Rotterdam, 13 september 2007

Gemeente [...]
t.a.v. de heer/mevrouw [...]
Postbus [...]
PC + Plaats

Onderwerp: Bestuurskundig onderzoek naar invoering Wmo

Bijlagen: 2

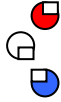
Geachte [...],

Net als u, staat ons dagelijks werk in het teken van het behandelen van maatschappelijke vraagstukken. Dit geldt eveneens voor onze studie die inmiddels in een laatste stadium is gekomen. Langs deze weg vragen wij u of u wilt meewerken aan een bestuurskundig onderzoek dat in het teken staat van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Graag stellen wij ons eerst even aan u voor. Wij zijn twee parttime studenten van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Parttime, omdat we allebei een fulltime baan hebben. De een als beleidsmedewerker bij de provincie Zuid-Holland, de ander als directiesecretaris bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland. Wij studeren Bestuurskunde aan de faculteit Sociale Wetenschappen. Ter afronding van onze *Masteropleiding* buigen wij ons in onze afstudeeropdracht over de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning per 1 januari 2007. In het totale spectrum van de invoering gaat onze interesse uit naar de betrokkenheid van belangenorganisaties bij de totstandkoming van het Wmo-beleid.

Ons praktijkonderzoek bestaat uit drie delen: het eerste deel is een enquête die ons inzicht geeft in de mate van participatie door belangenorganisaties. De enquête verspreiden we onder de Zuid-Hollandse gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de lokale Wmo-beleidsvorming. Het tweede deel bestaat uit een diepte-interview met een aantal gemeenten uit de provincie Zuid-Holland. Ten derde organiseren we voor afgevaardigden van enkele belangenorganisaties die actief zijn in de provincie een bijeenkomst, waarin hun inzet en opvattingen over participatie bij de totstandkoming van het gemeentelijke Wmo-beleid wordt besproken.

Met ons onderzoek willen wij vooral bijdragen aan verdere gedachtevorming in Nederland over de waarde van burgerparticipatie, de mogelijkheden van participatie en de eventuele obstakels die er (nog) zijn. Daarnaast hopen wij, door de ervaringen die tijdens en na de introductie van de Wmo zijn opgedaan met burgerparticipatie, nieuwe bestuurskundige informatie te kunnen toevoegen over de relatie tussen overheid en burgers en hoe die zich op lokaal niveau ontwikkelt. In het verkrijgen van dit inzicht speelt u een voorname rol. U bent door ons benaderd, omdat u betrokken bent (geweest) bij de Wmo-beleidsvorming in uw gemeente. U kunt ons met ons onderzoek helpen door bijgaand enquêteformulier in te



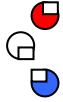
vullen en naar ons terug te sturen. Het invullen van de enquête duurt ongeveer 10 minuten. Uw gegevens zullen wij uiteraard strikt vertrouwelijk behandelen. Aan het eind van onze enquête vragen wij u of u eventueel bereid bent, mee te werken aan het diepte-interview dat wij een aantal gemeenten willen afnemen.

Wij danken u alvast hartelijk voor uw tijd om deze brief te lezen. Wij hopen op een positieve reactie van uw kant om mee te doen. Wilt u zo vriendelijk zijn het ingevulde enquêteformulier voor vrijdag 28 september 2007 aan ons te retourneren? U kunt hiervoor bijgevoegde retourenvelop gebruiken (geen postzegel nodig). Mocht u door ons onterecht benaderd zijn voor medewerking aan deze enquête, dan verzoeken wij u vriendelijk de enquête door te sturen naar uw collega binnen uw gemeente die (meer) betrokken is bij Wmo-beleidsvorming.

Indien u nadere informatie wenst over het onderzoek dat wij uitvoeren onder regie van de Erasmus Universiteit Rotterdam, dan kunt u contact opnemen met onze scriptiebegeleider mevrouw dr. M.A. Beukenholdt-ter Mors, telefonisch (010) 4082328, of per mail (Beukenholdt@fsw.eur.nl).

Met vriendelijke groet,

Laurens Raymakers
Mirjam Vording



Vragenlijst

Inleiding

Deze vragenlijst is opgesteld om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de in de Wmo neergelegde verplichting om belangenorganisaties te betrekken bij de vormgeving van het gevoerde Wmo-beleid. Met belangenorganisaties worden die organisaties bedoeld die de belangen behartigen van de doelgroepen waar de Wmo zich op richt. Waar in deze vragenlijst sprake is van de term beleidsvorming wordt bedoeld op lokale beleidsvorming in het kader van de Wmo.

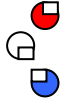
De vragenlijst wordt afgenomen onder Zuid-Hollandse gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de lokale Wmo-beleidsvorming. Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 minuten.

Algemene vragen

- 1) Hoeveel inwoners telt uw gemeente?
- minder dan 10.000 inwoners
 - 10.000 – 25.000 inwoners
 - 25.000 – 50.000 inwoners
 - 50.000 – 100.000 inwoners
 - meer dan 100.000 inwoners

Vragen over belangengroepen

- 2) Welke doelgroepen van de Wmo zijn in uw gemeente bekend? (meerdere antwoorden mogelijk)
- mensen met een lichamelijke beperking
 - mensen met een verstandelijke beperking
 - mensen met een zintuiglijke beperking
 - mensen met een psychische of psychosociale beperking
 - chronisch zieken
 - ouderen
 - mantelzorgers
 - dak- en thuislozen
 - verslaafden
 - uitkeringsgerechtigden
 - jeugd/jongeren
 - anders namelijk:.....
- 3) Zijn belangenorganisaties namens groepen cliënten betrokken bij de Wmo-beleidsvorming?
- Ja, betrokken zijn (onder meer) de volgende organisaties:
.....
.....
.....
 - Nee (ga door naar vraag 8)
- 4) De belangrijkste reden waarom de gemeente deze belangenorganisaties bij de beleidsvorming heeft betrokken is op basis van:
- de bijdrage die zij kunnen leveren aan de kwaliteit van het beleid
 - het draagvlak dat zij voor het beleid kunnen creëren

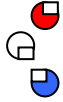


- het belang dat zij bij het Wmo-beleid hebben
 - anders namelijk:.....
- 5) Hoe beoordeelt u over het algemeen de representativiteit van de belangenorganisaties?
- zeer goed
 - goed
 - voldoende
 - slecht
 - zeer slecht
- 6) Hoe kenschetst u over het algemeen de rol die belangenorganisaties bij de beleidsvorming hebben gespeeld (meerdere antwoorden mogelijk)
- deelnemen aan de discussie
 - aangeven van de haalbaarheid van oplossingen/voorstellen
 - verschaffen van informatie
 - beantwoorden van vragen
 - aanhoren van de gevoerde discussie
- 7) Wat is uw mening over het algemene kennisniveau van de belangenorganisaties over Wmo om een bijdrage te kunnen leveren aan het beleid:
- Voldoende
 - matig
 - onvoldoende
- Kunt u dit nader toelichten?

.....
.....
.....
.....

Vragen over beleidsproces

- 8) Wat is volgens u de rol die de belangenorganisaties bij de besluitvorming over de Wmo hebben gespeeld?
- informeren: de gemeente houdt de belangenorganisaties op de hoogte van genomen beslissingen.
 - raadplegen: de gemeente bepaalt de beleidsrichting, de belangenorganisaties zijn gesprekspartner. Resultaten zijn niet-verbindende bouwstenen voor het Wmo- beleid.
 - adviseren: de gemeente laat de belangenorganisaties problemen en oplossingen formuleren. Resultaten hebben een volwaardige rol in de ontwikkeling van het Wmo-beleid.
 - coproduceren: gemeente en belangenorganisaties formuleren samen de problemen en oplossingen. Het gemeentebestuur verbindt zich bij de uiteindelijke besluitvorming aan de in gezamenlijkheid gevonden oplossingen.
 - meebeslissen: de gemeente laat de besluitvorming over aan de belangenorganisaties. Het gemeentebestuur neemt de resultaten over, na toetsing aan specifieke tevoren vastgestelde randvoorwaarden.
- 9) Denkt u dat het voor belangenorganisaties voldoende duidelijk is welke rol zij spelen bij de besluitvorming over de Wmo?
- Ja
 - Nee



- Weet niet

10) Hieronder volgen zes stellingen over het Wmo-beleidsproces in uw gemeente. De stellingen hebben betrekking op de manier waarop belangenorganisaties zijn betrokken bij het beleidsproces. Dit wordt ook wel interactieve beleidsvorming genoemd.

Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de stelling?

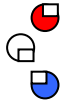
<i>Stelling</i>	<i>helemaal mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>mee oneens</i>	<i>helemaal mee oneens</i>
Belangengroepen zijn in een vroeg stadium betrokken bij de beleidsvorming.					
De randvoorwaarden voor de interactieve beleidsvorming zijn door het gemeentebestuur bepaald.					
Voor de interactieve beleidsvorming is vooral gebruik gemaakt van de inbreng van belangenorganisaties en veel minder van inbreng van het gemeentebestuur.					
De probleemdefinitie waar bij de beleidsvorming van uit is gegaan is door het gemeentebestuur bepaald.					
Het Wmo-beleid is tijdens de beleidsvorming vooral door belangenorganisaties bepaald.					
De uitkomsten van het interactieve beleid stonden bij de start van het traject al vast.					

11) Hoe typeert u over het algemeen de inhoudelijke adviezen van de belangenorganisaties?

- een bijdrage vanwege de ervaringsdeskundigheid
- een bijdrage vanwege de beleidskennis
- anders, namelijk:.....

12) Hoe bent u omgegaan met sterk uiteenlopende of tegenstrijdige adviezen over eenzelfde onderwerp van verschillende belangenorganisaties? (meerdere antwoorden mogelijk)

- keuze voorgelegd aan de gemeentebestuur
- belangenorganisaties gevraagd de adviezen op elkaar af te stemmen
- zelf gemeenschappelijkheid in de adviezen gezocht
- zelf een beredeneerde keuze gemaakt



- anders, namelijk...
- deze situatie heeft zich niet voorgedaan

13) Welke vormen van cliëntenparticipatie kent de gemeente op het terrein van de Wmo?
 (bijvoorbeeld: platform van gehandicapten, hoorzitting, klankbordgroep,
 themabijeenkomsten, telefonische of schriftelijke cliëntenraadpleging, debatten)

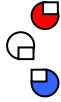
.....

14) Wat leveren de diverse vormen van cliëntenparticipatie in uw gemeente op? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Informatie- en communicatiemogelijkheden
- Draagvlak voor het beleid
- Kennis vanuit ervaringsdeskundigheid
- Anders namelijk....

15) Kunt u aangeven in hoeverre u het eens of oneens bent met de volgende uitspraken?

<i>Stelling</i>	<i>helemaal mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>mee oneens</i>	<i>helemaal mee oneens</i>
In de gemeente zijn er voor de doelgroepen van de Wmo voldoende mogelijkheden om hun mening aan het gemeentebestuur kenbaar te maken.					
De doelgroepen van de Wmo hebben wel degelijk invloed op de politiek in de gemeente.					
De effecten van cliëntenparticipatie op het gemeentelijk beleidsplan zijn groot.					
De problemen waar het gemeentebestuur veel aandacht aan schenkt, zijn ook de problemen die voor de Wmo-doelgroep in deze gemeente belangrijk zijn.					
Het gemeentelijk Wmo-beleid wordt beïnvloed door cliëntenparticipatie.					



<i>Stelling</i>	<i>helemaal mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>mee oneens</i>	<i>helemaal mee oneens</i>
De doelgroepen van de Wmo kunnen zich herkennen in de besluitvorming over de Wmo in de gemeente.					

Heeft u naar aanleiding van bovenstaande vragen nog behoefte aan aanvullende antwoorden of opmerkingen?

.....
.....
.....
.....

Hartelijk dank voor uw medewerking aan dit onderzoek. Het ingevulde vragenformulier kunt u terugsturen met de bijgevoegde retourenvelop.

Als vervolg op het onderzoek zullen een aantal interviews worden gehouden met gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij het Wmo-beleid. Als u bereid bent om hieraan mee te werken kunt u dit aangeven op ingesloten formulier. Ook kunt u hiervoor contact met ons opnemen via mirjam.vording@isc.nl en/of lm.rijmakers@pzh.nl.

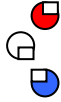
Ook kunt u via dat adres uw interesse in de resultaten van dit onderzoek kenbaar maken. Na afronding van het onderzoek (voorzien medio december) zal het onderzoeksrapport u dan per mail worden toegezonden.

- Ik werk graag mee aan een vervolginterview
- Graag ontvang ik de resultaten van het onderzoek

Mijn gegevens zijn¹:

Gemeente:.....
Naam:.....
Straat/Postbusnummer:.....
Postcode & Plaats:.....
Telefoonnummer:.....
E-mail:.....

¹ Dit formulier wordt na ontvangst gescheiden van de ingevulde vragenlijst



Bijlage 9.2 Interviewprotocol

Deelnemers

De heer H. Erkens, Dordrecht
Mevrouw M.A. Hagen, Midden-Delfland
Mevrouw R. van Oosterhoudt, Alphen aan den Rijn

Protocol

Dit interviewprotocol is gebruikt als leidraad voor de interviews die wij hebben gehouden met drie gemeenten uit de provincie Zuid-Holland. De antwoorden zijn in paragraaf 5.2 geclusterd onder de kopjes:

- Regionale situatie;
- Gemeentelijke organisatie;
- Wmo-adviesraad/cliëntenraad;
- Andere vormen van beleidsparticipatie;
- Rol van het gemeentebestuur;
- Lessen.

Introductie

- Korte introductie van onszelf, ons werk, onze studie aan de EUR;
- Ons bestuurlijke onderzoek inhoudelijk toelichten (afbakening schetsen);
- Verloop van het gesprek duidelijk maken;
- Uitleg waarom het gesprek wel/niet wordt opgenomen;
- Uitleg over vertrouwelijkheid van de verstrekte informatie.

Praktijkonderzoek

- Drie onderdelen;
- Inzoomen op het interview;
- Toelichten wat we met interviews beogen ten opzichte van de enquête.

Geïnterviewde

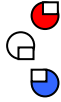
- Verwijzen naar de in september verzonden enquête;
- Aangegeven dat de geïnterviewde onze vragenlijst heeft ingevuld en daarbij heeft aangegeven mee te willen werken aan een nader interview. Waarvoor dank. Wij stellen het erg op prijs dat hij/zij wil meewerken;
- Vragen over de geïnterviewde zelf:
 - Kunt u kort aangeven wat uw functie is en op welke wij u betrokken bent bij de Wmo?
 - Hoe lang bent u al bij dit onderwerp betrokken?
 - Blijft u voorlopig betrokken bij de lokale Wmo-beleidsvorming? Zo ja, op welke wijze?

Burgerparticipatie/interactief beleid

Dit onderdeel omvat algemene vragen, maar ook specifieke vragen waarbij wordt ingezoomd op wat uit de enquête naar voren is gekomen. De specifieke vragen zijn niet in dit protocol opgenomen, omdat zij afhankelijk zijn van de uitkomsten van de enquête.

Proces

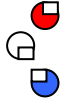
- Wanneer is uw gemeente gestart met de beleidsvorming rondom de Wmo?



- Hoe bent u achter de belangenorganisaties in uw gemeenten gekomen die van belang zijn/waren voor de totstandkoming van het Wmo-beleid?
- Hebt u bij het betrekken van de belangenorganisaties vooraf een plan opgesteld?
 - Zo ja, hoe zag dit er op hoofdlijnen uit?
 - Hebt u dit plan voorgelegd aan de gemeenteraad?
 - Zo nee, hoe bent u te werk gegaan in het benaderen van de belangenorganisaties?
- Is dit plan uitgevoerd precies zoals beschreven?
 - Zo nee, waarom niet?
- Hebt u met andere gemeenten contact gezocht over de wijze van participatie door belangenorganisaties?
 - Zo ja, waarom hebt u dit gedaan? En met welk resultaat?
- Op welke wijze is de input van de belangenorganisaties verwerkt in het uiteindelijke Wmo-beleid in uw gemeente?
 - Hebt u dit aan de gemeenteraad kenbaar gemaakt?
- Hebt u de belangenorganisaties geïnformeerd over de verwerking van hun input in het Wmo-beleid in uw gemeente?
 - Zo ja, op welke wijze is dit gebeurd?
 - Hebt u hierop feedback gekregen? Zo ja, welke (in algemene zin)
 - Zo nee, waarom niet?
 - Had u afspraken gemaakt met de organisaties over de terugkoppeling van wat er met hun input is gedaan?
- Terugkijkend op het proces waarop belangenorganisaties zijn betrokken:
 - Wat heeft goed gewerkt?
 - Zou u het over 4 jaar weer zo doen?
 - Wat zijn aandachtspunten?
 - Hoe gaat u daarmee om?

Inhoud

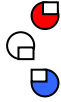
- Wat is volgens u de belangrijkste reden dat uw gemeente belangenorganisaties heeft betrokken bij de beleidsvorming van de Wmo?
- Hoe bent u met eventueel tegengestelde belangen tussen belangenorganisaties omgegaan?
- Kunt u iets zeggen over de onderlinge afstemming/samenwerking/communicatie tussen de belangenorganisaties?
- Kunt u iets zeggen over de effecten van de afstemming/samenwerking/communicatie tussen de belangenorganisaties op de totstandkoming van het beleid? Bijvoorbeeld:
 - Heeft het bespoedigd.
 - Heeft het vertraagd.
 - Heeft lang geduurd, maar wel meer draagvlak opgeleverd.
- Hoe heeft uw gemeente invulling gegeven aan haar regierol?
- Welke communicatiestrategie hanteerde uw gemeente in het benaderen van de belangenorganisaties?
- Heeft de gemeente op enig moment nadrukkelijk de rol op zich genomen om:
 - De inhoudelijke samenwerking tussen de belangenorganisaties zodanig te stimuleren dat ze er gezamenlijk uit zouden komen?
 - Met regels en voorstellen te komen hoe interactie zou moeten/kunnen verlopen?
 - Zo ja, waarom werd dit gedaan? En hoe is erop gereageerd?
- Hoe heeft uw gemeente uiteindelijk de input van de belangenorganisaties laten meewegen? (waren er bijvoorbeeld criteria, zo ja welke)



- Zijn er burgers door uw gemeente ook op persoonlijke titel betrokken bij de Wmo-beleidsvorming? (Evt. voorbeelden noemen als: mensen met een lichamelijke beperking, of met een verstandelijke beperking, ouderen, mantelzorgers).
 - Zo ja, welke?
 - Kunt u iets zeggen over de mate waarin hun inbreng heeft meegewogen? Zowel ten opzichte van belangenorganisaties als in de totstandkoming van het uiteindelijke beleid?
 - Zo nee, waarom niet?
- Hoe hebt u de participatie vanuit belangenorganisaties ervaren?
- Vindt u dat er sprake is van interactief beleid in uw gemeente wat de Wmo betreft?
- Weet u hoe tevreden de belangenorganisaties zijn over de mogelijkheden die zij hebben gekregen om te participeren? (kunt u hierover iets zeggen)
- Weet u hoe tevreden de belangenorganisaties zijn over de uitkomsten van het Wmo-beleid in uw gemeente?
- Kunt u iets zeggen over de huidige relatie tussen uw gemeente en de belangenorganisaties na het proces van participatie? Bijvoorbeeld:
 - Is die versterkt?
 - Is die onveranderd gebleven?
 - Is die verminderd?Kunt u een toelichting geven op uw antwoord?
- Hebt u kennis opgedaan van belangenorganisaties in uw gemeente die u voorheen niet had?
 - Zo ja, welke (in algemene zin)
- Ziet u op (korte) termijn de rol van belangenorganisaties ontwikkelen in uw gemeente? Bijvoorbeeld:
 - Die gaat veranderen. Bijvoorbeeld: van informeren naar adviseren
 - Die blijft ongeveer gelijk.Kunt u uw antwoord toelichten?
- Denkt u dat de rol van de gemeente zich op termijn ontwikkelt in de totstandkoming van het Wmo-beleid?
 - Zo ja, in welk opzicht?
- Onderhoud uw gemeente op dit moment nog contact met belangenorganisaties?
 - Wat is de aard van dit contact?
 - Hoe was het contact voordat uw gemeente het beleidsproces rondom de Wmo opstartte?

Afsluiting

- Geïnterviewde bedanken voor zijn medewerking.
- Toelichten hoe het onderzoek verder verloopt (het proces).
- Wil de geïnterviewde nog iets vragen/opmerken (bv. een onderwerp dat wij niet aan de orde hebben laten komen tijdens het interview).



Bijlage 9.3 Opzet bijeenkomst focusgroep

Uitgenodigde deelnemers

Mevrouw Baruch, Oegstgeest
De heer Feber, Den Haag
De heer Kramer, Nieuwerkerk a/d IJssel
Mevrouw Kubbinga, Dordrecht
Mevrouw Schaap, Voorburg-Leidschendam

Bevestiging uitnodiging (per mail verstuurd op 18 december 2007)

Geachte heer, mevrouw,

Onlangs benaderde ik u - mede namens mijn studiegenoot Mirjam Vording - met de vraag of u mee wilt werken aan een onderzoek naar de wijze waarop gemeenten belangenorganisaties betrekken bij beleidsvorming over de Wmo. Op deze vraag heeft u positief gereageerd, waarvoor onze dank. Onder dit mailbericht treft u nadere informatie over onszelf en over het onderzoek.

Zoals telefonisch met u afgesproken geef ik u bij deze de definitieve datum door voor het groeps gesprek dat wij voor ons onderzoek organiseren. Het gesprek vindt plaats op *vrijdag 11 januari van 13:30 - 15:00* uur in de Merenzaal in het Provinciehuis in Den Haag. Het provinciehuis beschikt over een beperkt aantal parkeerplaatsen en is per openbaar vervoer onder meer bereikbaar met tram 9 (vanaf zowel station Den Haag HS als Den Haag Centraal). In verband met een aanscherping van de voor het provinciehuis geldende veiligheidsregels kunt u het provinciehuis alleen via de centrale receptie betreden.

Aan het gesprek zullen deelnemen de dames Baruch, Kubbinga-Wouters en Schaap, de heren Feber en Kramer en uiteraard wij zelf.

Als u door onvoorziene omstandigheid verstek moet laten gaan horen we dit graag van u.

Mocht u naar aanleiding van dit mailtje nog vragen hebben zijn wij via mail bereikbaar :

lm.rajmakers@pzh.nl en mirjam.vording@vtspn.nl.

Met vriendelijke groet, mede namens Mirjam Vording,

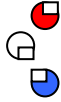
Laurens Raymakers

Achtergrond van het onderzoek en de onderzoekers

Net als u, zijn wij betrokken bij maatschappelijke ontwikkelingen en de uitdaging van maatschappelijke vraagstukken. Dit geldt eveneens voor onze studie die inmiddels in een afrondend stadium is gekomen. Wij vragen uw medewerking aan een bestuurskundig onderzoek dat in het teken staat van de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Graag stellen wij - Mirjam Vording en Laurens Raymakers- ons aan u voor. Wij zijn twee parttime studenten Bestuurskunde aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Parttime, omdat we allebei een fulltime baan hebben. De een als directiesecretaris bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland, de ander als beleidsmedewerker bij de provincie Zuid-Holland.

Ter afronding van onze *Masteropleiding* buigen wij ons in onze afstudeeropdracht over de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning per 1 januari 2007. We hebben de



provincie Zuid-Holland bereid gevonden ons voor dit onderwerp een onderzoeksopdracht te geven. In het totale spectrum van de invoering van de Wmo richt ons onderzoek zich op de betrokkenheid van belangenorganisaties bij de totstandkoming van het lokale Wmo-beleid.

Ons praktijkonderzoek bestaat uit drie delen: het eerste deel is een enquête die ons een breed inzicht geeft in de mate van participatie door belangenorganisaties. De enquête is verspreid onder de Zuid-Hollandse gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij de lokale Wmo-beleidsvorming. Het tweede deel bestaat uit een interview met beleidsmedewerkers van een aantal gemeenten uit de provincie Zuid-Holland.

Tot slot, dit is het derde deel, organiseren we een bijeenkomst voor afgevaardigden van enkele belangenorganisaties die betrokken zijn bij de Wmo. In deze bijeenkomst wordt gesproken over hun inzet en opvattingen over participatie bij de totstandkoming van het gemeentelijke Wmo-beleid.

Met ons onderzoek willen wij vooral bijdragen aan verdere gedachtevorming in Nederland over de waarde van burgerparticipatie, de mogelijkheden van participatie aan beleid en de eventuele obstakels die er (nog) zijn. Daarnaast hopen wij, door de ervaringen die tijdens en na de introductie van de Wmo zijn opgedaan met burgerparticipatie, nieuwe bestuurskundige informatie te kunnen toevoegen over de relatie tussen overheid en burgers en hoe die zich op lokaal niveau ontwikkelt. In het verkrijgen van dit inzicht speelt u een voorname rol. U bent door ons benaderd, omdat u betrokken bent (geweest) bij de Wmo-beleidsvorming in uw gemeente. U kunt ons met ons onderzoek helpen door tijdens de bijeenkomst uw ervaringen en observaties over het beleidsvormingsproces met ons te delen. Wij zijn zeer benieuwd hoe u de ideevorming over het gemeentelijk Wmo-beleid heeft ervaren, maar ook zijn we benieuwd of u vindt dat de inbreng van burgers beter geregeld zou kunnen worden.

Opzet bijeenkomst focusgroep (11 januari 2008, 13:30 – 15:00, Provinciehuis, Den Haag)

Programma:

13:30 – 13:50

1. Opening en welkom

- Welkom en dank voor deelname;
- Wie zijn wij?
- Toelichting op het programma;
- Korte introductie deelnemers: wie bent u, hoe bent u lokaal betrokken bij de Wmo-beleidsvorming en namens welke organisatie?

13:50 – 14:00

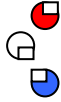
2. Presentatie opzet onderzoek en voorlopige resultaten

- Presentatie (zie bijlage 1);
- Gelegenheid tot het stellen van *vragen* (dus liever geen discussiepunten) over de presentatie.

14:00 – 14:30

3. Discussie aan de hand van stellingen en vragen

Aan de hand van onderstaande stellingen en subvragen wordt door de deelnemers aan de focusgroep gesproken over beleidsparticipatie. Gelet op de tijd zullen niet alle stellingen aan bod kunnen komen. Ter plekke wordt bepaald - mede afhankelijk van de discussie - welke stellingen worden ingebracht. De subvragen zijn vooral bedoeld om op de stelling door te vragen/discussiëren.



Stelling 1:

Gemeenten wegen onze adviezen serieus mee en onze invloed op de beleidsvorming is daardoor groot.

Subvraag: Vind u dat de invloed van belangengroepen voldoende is?

Subvraag: Zou u in plaats van adviesrecht graag meer invloed willen, bijvoorbeeld coproductie of (mee-)beslissen?

Stelling 2:

Door onze betrokkenheid bij Wmo-beleidsvorming is de relatie tussen onze organisatie en de gemeente verbeterd.

Subvraag: Denkt u dat de gemeente (de inbreng van) uw organisatie serieuzer neemt dan voor de invoering van de Wmo? Waar blijkt dit uit?

Stelling 3:

Door de inbreng van belangengroepen is onder hun achterban het draagvlak voor beleid groot.

Subvraag: Wat levert participatie belangengroepen op?

Stelling 4:

De werking van de Wmo is zo breed (ook verkeer, vervoer, ruimtelijke ordening, huisvesting) dat we niet over alles mee kunnen praten.

Subvraag: Over wat voor type onderwerpen zouden gemeenten belangengroepen moeten laten meepraten?

Stelling 5:

In onze gemeente is de burgerparticipatie beter georganiseerd dan in andere gemeenten in de regio.

Subvraag: Hoe kijkt u aan tegen de verschillen die door de Wmo ontstaan tussen gemeenten (qua proces maar ook inhoudelijk)? Wat merkt u ervan?

Stelling 6:

Het ligt aan belangengroepen zelf als zij niet betrokken worden bij Wmo-beleidsvoering.

Subvraag: hoe zouden gemeenten moeilijk bereikbare groepen kunnen betrekken bij beleidsvorming?

Stelling 7:

Bij de Wmo-beleidsontwikkeling hebben gemeenten al voordat zij ons erbij betrekken, bepaald hoe het beleid eruit moet zien.

Subvraag: Waaruit blijkt dat u wel/geen ruimte heeft om het beleid te beïnvloeden?

Stelling 8:

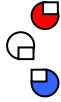
Bij de Wmo-beleidsontwikkeling hebben gemeenten geen valse verwachtingen gewekt over de rol die wij kunnen spelen.

Subvraag: Hoe hebben gemeenten het verwachtingenmanagement gevoerd?

14:30 – 14:40

4. Mindmapping voorbereiding

Aan de deelnemers wordt gevraagd om nog eens kritisch te kijken naar het beleidsvormingsproces dat zij in hun gemeente hebben doorlopen en meer specifiek naar de wijze waarop belangenorganisaties bij dat proces zijn betrokken. Elk van de deelnemers krijgt drie gele en drie roze stickers. Op de gele stickers schrijven zij ervaringen uit het proces die zij



vast zouden willen houden. Op de roze stickers schrijven zij wat zij graag anders gezien hadden. De gele en roze stickers worden op elk op de desbetreffende flap geplakt en door de onderzoekers zo veel mogelijk gegroepeerd.

(nodig: pennen, roze en gele stickers, 2 flappen, stift)

14:40 – 14:55

5. Mindmapping bespreking

Met de deelnemers wordt langs de beide borden gegaan. Opvallende stickers worden besproken: wat wordt bedoeld met een sticker? Zijn anderen het eens met een geplaatste opmerking? etc.

14:55 – 15:00

6. Afronding

- korte weergave van het besprokene (in aantal steekwoorden, opvallende uitspraken)

- schets van het vervolg: het nu besprokene wordt gespiegeld aan de enquête en de interviews. Vervolgens worden conclusies en aanbevelingen getrokken en wordt het eindrapport opgesteld. Dit wordt de deelnemers per mail toegezonden.

- de deelnemers worden bedankt voor hun actieve bijdrage en de moeite die zij hebben genomen om naar Den Haag te komen. Als blijk van waardering ontvangen zij een klein presentje (het boek 'Als een god in Zuid-Holland').

Bijlage 1: Opzet presentatie

Inleiding

Zoals bekend: invoering Wmo per 1-1-2007. Hierbij veel onzekerheden voor gemeenten, voor burgers en voor instellingen => onzekerheden o.a. financieel, omvang, reikwijdte van de wet etc. etc. Dit mede doordat gemeenten veel vrijheid krijgen bij invulling en uitvoering van de wet.

Maar ook een aantal zekerheden dat is neergelegd in de wet zelf. Een daarvan is de betrokkenheid van burgers en belangenorganisaties bij beleidsontwikkeling. De wet zegt daarover (art. 11 & 12) onder meer dat Burgemeester en Wethouders voordat zij hun ontwerpplannen voorleggen aan de gemeenteraad advies vragen aan de gezamenlijke belangenorganisaties. Hier richt ons onderzoek zich op.

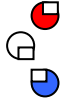
Vraagstelling

Vraag die we ons hebben gesteld: hoe betrekken gemeenten belangenorganisaties bij Wmo-beleidsvorming? Met deze vraag willen we inzicht geven hoe burgerparticipatie rondom de Wmo werkt en - zo mogelijk - een bijdrage leveren aan verdere gedachtevorming daarover.

Een aantal deelvragen, o.a.:

1. Welke rol krijgen belangenorganisaties toebedeeld door gemeenten?
2. Hoe zwaar weegt het advies van belangenorganisaties voor gemeenten?
3. Hoe ervaren belangenorganisaties de participatie, en zit het met het draagvlak voor beleid?
4. Welke invloed heeft participatie op de relatie tussen gemeente en belangengroepen?

Onderzoek gaat dus over beleidsparticipatie en niet over functioneren of inhoud van de wet of van gemeenten.



Enige theorie

Veel over interactief beleid en burgerparticipatie geschreven. Met name veel ervaring en onderzoek op gemeentelijk niveau. Kernelementen:

- overheid bepaalt of beleid interactief wordt gevoerd;
- overheid betreft een of meer actoren van buiten de eigen organisatie;
- in een proces wordt al samenwerkend beleid ontwikkeld;
- derde partijen worden vroeg in proces al betrokken.

Voordelen, bijvoorbeeld:

- beter beleid
- meer draagvlak
- beter functioneren v/d democratie

Nadelen, bijvoorbeeld:

- kosten
- tijdsinspanning burgers en overheid
- burgers niet té vaak bevragen (uitputting)

Foute toepassing kan ook tot problemen leiden: frustratie, kloof burger-bestuur etc. etc.

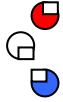
Veel gebruikte methode om intensiteit van burgerparticipatie te meten is de participatieladder, 5 treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren, meebeslissen

Onderzoeksopzet

- Enquête alle Zuid-Hollandse gemeenten: respons 29%
- Interviews bij drie gemeenten: Dordrecht, Midden-Delfland en Alphen a/d Rijn (geografische spreiding en verschillende omvang)
- Documentstudie bij deze drie
- Focusgroep (nu)

Enige resultaten enquête

- gemeenten kennen als doelgroepen vooral ouderen, mensen met lichamelijke beperking. Iets mindere mate ook bv. chronisch zieken, mantelzorgers, jeugd. Aanzienlijk minder: psychiatrisch patiënten, daklozen, verslaafden (vooral grotere gemeenten wel)
- maar ze betrekken toch vooral ouderen en mensen met een lichamelijke beperking
- redenen voor interactief beleid: vooral verbeteren kwaliteit van beleid
- gemeenten zien actieve rol weggelegd voor belangenorganisaties
- 76% vindt kennisniveau belangengroepen voldoende
- 65% ziet adviseren als niveau van participatie
- Vooral gemeentebestuur formuleert probleemdefinitie, en stuurt daarmee op resultaat
- Het resultaat van beleidsparticipatie is voor gemeenten vooral kennis uit ervaringskunde en draagvlak voor het beleid
- Grootste deel gemeenten ziet dat belangengroepen wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op beleid



Bijlage 9.4 Gehanteerde taakverdeling

Er is een zo evenwichtig mogelijke taakverdeling gemaakt. Hieronder is deze verdeling op hoofdlijnen weergegeven. Soms is gezamenlijk geschreven aan paragrafen. Er is hoe dan ook steeds feedback gegeven op elkaars stukken in de vorm van correcties en/of aanvullingen. Om geen stijlbreuk te krijgen in teksten is afgesproken dat Mirjam de teksten zou redigeren.

Wat	Wie	Bijzonderheden
Opzet en vormgeving	Mirjam	
Inleiding	Mirjam	
Samenvatting	Mirjam	
Hoofdstuk 1	Mirjam	
Hoofdstuk 2 <ul style="list-style-type: none">• Inleiding• 2.1 en 2.2• 2.3• 2.4 en 2.5	Mirjam Laurens Laurens/Mirjam Mirjam	
Hoofdstuk 3 <ul style="list-style-type: none">• Inleiding• 3.1 en 3.2• 3.3 en 3.4• 3.5• 3.6• 3.7	Laurens/Mirjam Laurens Laurens/Mirjam Mirjam Laurens Laurens / Mirjam	
Hoofdstuk 4 <ul style="list-style-type: none">• Inleiding• 4.1• 4.2• 4.3	Mirjam Laurens Laurens/Mirjam Mirjam	
Hoofdstuk 5 <ul style="list-style-type: none">• Inleiding• 5.1• 5.2• 5.3• 5.4• 5.5	Mirjam Laurens/Mirjam Laurens/Mirjam Mirjam Laurens Laurens	<ul style="list-style-type: none">• Opzet enquête (Laurens). Brief en verzending (Mirjam). Spreadsheet en grafieken (Laurens)• Opzet Interviewprotocol (Mirjam). Arrangeren (Mirjam)• Opzet focusgroep bijeenkomst (Laurens). Arrangeren (Laurens)
Hoofdstuk 6 <ul style="list-style-type: none">• Inleiding• 6.1• 6.2• 6.3• 6.4	Mirjam Laurens/Mirjam Laurens/Mirjam Laurens/Mirjam Mirjam	
Bijlagen	Mirjam	Door ons afzonderlijk of gezamenlijk opgestelde stukken