

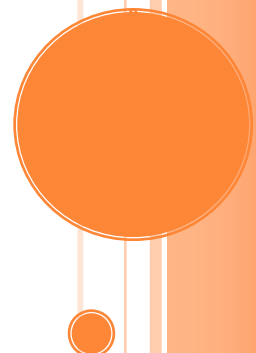
BURGERPARTICIPATIE

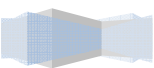
Een balans tussen wensen en waarnemingen

*Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde*

Leidschendam, augustus 2008

*Auteur: M.M. el Boumeshouli
Eerste lezer: Dr. A. Edwards
Tweede lezer: Dr. D. de Kool*

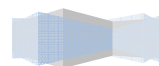




BURGERPARTICIPATIE

Een balans tussen wensen en waarnemingen

Een onderzoek naar de burgerparticipatie in het Westland in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning



Voorwoord

Voor u ligt een onderzoek naar de burgerparticipatie in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning binnen de gemeente Westland. Hiermee wordt een periode van twee jaar studeren aan de Erasmus universiteit faculteit Sociale Wetenschappen afgesloten.

Aanleiding van dit onderzoek is de behoefte bij mijn werkgever de Gemeente Westland, om na ruim een jaar uitvoering van de Wmo, terug te blikken en stil te staan bij de eigen werkwijze.

In dit rapport is getracht om vanuit wetenschappelijke theorieën over interactieve beleidsvorming een inventarisatie te maken van de manier waarop de burger in het Westland betrokken wordt bij de Wmo-beleidsprocessen.

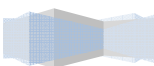
Sinds de start van dit onderzoekstraject, medio december 2007, heb ik verschillende personen binnen en buiten de gemeente, studiegenoten, vrienden en huisgenoten belast met vragen en verzoeken. Het varieerde van het laten lezen van stukken tot het verkrijgen van vrijstellingen van “vaderschaps- en echtgenoots schapsverplichtingen”. Al die mensen ben ik dankbaar voor hun steun en geduld.

In het bijzonder wil ik Moniek Mulder bedanken die met veel enthousiasme en betrokkenheid een aanzienlijk redactionele bijdrage heeft geleverd aan het schrijven van dit rapport. Speciale dank gaat ook uit naar mijn afstudeerbegeleiders dr. Arthur Edwards en Dennis de Kool die mij gedurende diverse ontmoetingen voorzien hebben van constructief commentaar. Dank ook aan de geïnterviewden voor hun bereidheid om openhartig te spreken over de participatieve processen in het Westland. Tenslotte wil ik mijn vrouw Mimouna bedanken voor haar geduld en emotionele steun. Zonder haar bijdrage was het afronden van dit onderzoek en de studie zeker niet mogelijk.

Voor mijn dierbaren: Vader, Moeder, Mimouna en mijn dochters Manar en Hajar

Moulay Mustapha El Boumeshouli
Leidschendam, aug 2008

Veel leesplezier!



Samenvatting

Na lang politiek gesteggel en onzekerheid heeft de Tweede Kamer in maart 2006 het Wetsvoorstel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aangenomen. Het meest prominente doel van de Wmo, volgens het kabinet, is het creëren van samenhangend beleid om de burgers in staat te stellen c.q. te bevorderen tot participatie. Hierbij wordt dikwijls gebruik gemaakt van de kreet “Meedoen”.

Met het introduceren van de Wmo heeft het kabinet een grote verantwoordelijkheid neergelegd bij de gemeenten. De centrale overheid had immers een kaderwet geformuleerd waarbinnen de gemeenten beleidsvrijheid kregen om maatwerk te kunnen leveren. Niet iedereen in het beleidsveld onderscheef echter de toegevoegde waarde van deze wet. Met name bij de doelgroep van de Wmo was en is de angst groot dat op lokaal niveau, onder het mom van goedkoopst adequaat¹, de kwaliteit en de omvang van de Wmo-voorzieningen achteruit zouden gaan. Om te voorkomen dat dit plaats vindt heeft de wetgever ondermeer een bepaling opgenomen (artikel 11 en 12) waarin de gemeenten worden verplicht om de burgers, belangengroepen en alle belanghebbenden te betrekken bij het vormgeven van beleid. In welke vorm en op welke wijze dit dient te geschieden wordt volledig overgelaten aan de gemeenten.

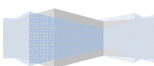
Eind 2005 ging men op landelijk niveau aan de slag om diverse processen op te zetten. Zoals gebruikelijk heeft het onderzoeksbureau van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (VNG) het initiatief genomen om handleidingen en modelverordeningen op te stellen. Op basis hiervan hebben de gemeenten een min of meer identieke aanpak gehanteerd bij het invoeren van de Wmo. Dit gold ook voor het onderdeel burgerparticipatie. Na ruim een jaar uitvoering van de Wmo is bij de gemeente Westland de behoefte ontstaan om terug te blikken op de wijze waarop dit onderdeel is geregeld en te inventariseren welke knelpunten zich voordoen. Op grond hiervan is de volgende onderzoeksvraagstelling geformuleerd:

Welke knelpunten doen zich voor met betrekking tot de burgerparticipatie bij de Wmo in de gemeente Westland en welke maatregelen kunnen gehanteerd worden om deze knelpunten op te heffen?

Bij het nadenken over de theoretische perspectieven om deze vraagstelling te onderzoeken is uiteindelijk gekozen voor een benadering van burgerparticipatie vanuit de context van interactieve beleidsvorming. Al gauw werd geconstateerd dat er verschillende definities gehanteerd worden voor het begrip burgerparticipatie. In het kader van dit onderzoek is gekozen voor twee definities waarvan de eerste een ruime interpretatie omvat van burgerparticipatie. Deze is uitsluitend gebruikt om de gehanteerde participatiemodellen in de gemeente Westland te inventariseren. De andere definitie, van Edelenbos:

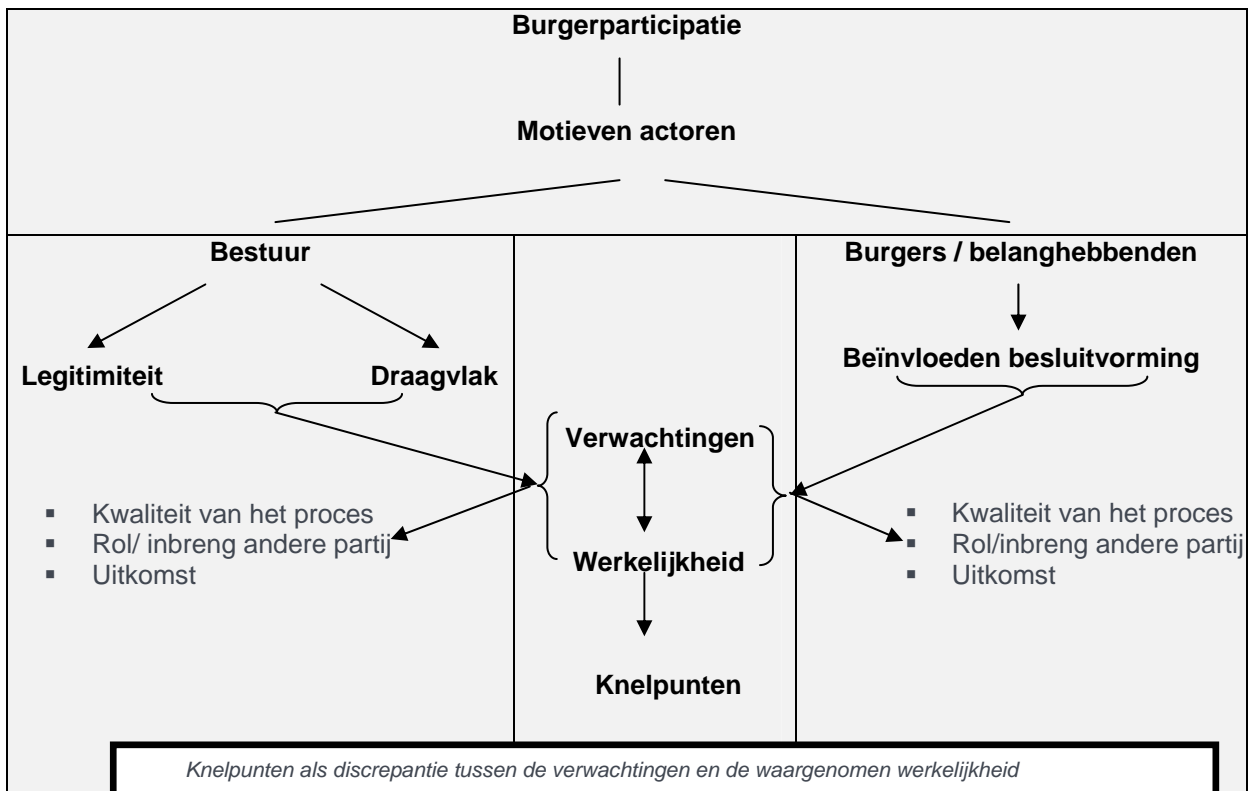
*‘het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in **openheid** en op basis van **gelijkwaardigheid** en onderling **debat** problemen in kaart worden*

¹ Deze formulering stamt uit de tijd van de Wet voorzieningen gehandicapten.



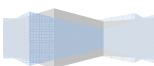
gebracht en oplossingen worden verkend die van **invloed** zijn op het uiteindelijke politiek besluit' (Edelenbos, 2000:29).

is min of meer gehanteerd als referentiekader om kwaliteitseisen voor de participatieve processen te kunnen formuleren. Vervolgens werd een analysemodel samengesteld wat gebaseerd is op de veronderstelling dat de knelpunten een resultante zijn van de discrepantie tussen enerzijds de verwachtingen (vooraf) en anderzijds de waarnemingen (achteraf) van de participanten. Deze verwachtingen en waarnemingen kunnen betrekking hebben op het verloop van het proces, de rolverdeling tussen de participanten en de status van de uitkomst. Dit levert het volgende analysemodel op:



Daaropvolgend werden, aan de hand van interviews, documentenanalyse en observaties de empirische gegevens verzameld. Deze gegevens zijn met behulp van het onderzoeksmodel en de bijbehorende geoperationaliseerde theoretische begrippen geanalyseerd.

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat de gemeente Westland, zoals driekwart van de andere gemeenten, heeft gekozen voor een geïnstitutionaliseerde vorm van burgerparticipatie, in de vorm van een tijdelijke Wmo-adviesraad als opstap naar een definitieve c.q. permanente adviesraad. Naast dit model maakt de gemeente gebruik van incidentele participatiemodellen in de vorm van rondetafelgesprekken en participatiebijeenkomsten.



Voorafgaand aan het opzetten van deze vormen heeft een participatief proces plaatsgevonden, waarin diverse belangengroepen, cliëntenorganisaties en instellingen uit het beleidsveld hun voorkeur hebben uitgesproken voor een dergelijke vorm van participatie.

De rol van de adviesraad werd vastgesteld in een convenant. Hierin is aangegeven dat de doelstelling van de adviesraad is om gevraagd en ongevraagd de gemeente te adviseren bij het Wmo-beleid.

Met betrekking tot de rondetafelgesprekken en de participatiebijeenkomsten werd min of meer beoogd om de doelgroep en de gebruikers te vragen naar hun zienswijze over de kwaliteit van de voorzieningen.

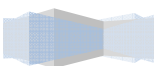
Het analyseren van deze participatiemodellen heeft plaatsgevonden aan de hand van drie thema's. In eerste instantie werd het functioneren van de Wmo-adviesraad gezien vanuit het adviseren van de gemeente bij het Beleidsplan 2008-2011 en bij het uitvoeren van een klanttevredenheidonderzoek. Vervolgens werden twee andere thema's genomen, namelijk de expertgroep rondom het vraagstuk vervoer voor mensen met beperkingen, en de inspraakprocedure rondom het Beleidsplan 2008-2011.

De genoemde analyse heeft ondermeer de volgende bevindingen opgeleverd:

1. Er zijn positieve ervaringen met betrekking tot de interne procedures van de Wmo-adviesraad, de expertgroep en het Beleidsplan inspraakprocedure. Zo werd gesignaleerd dat de participanten gelijkwaardig werden behandeld. De gesprekken zijn in openheid en onderling debat uitgevoerd.

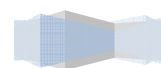
De knelpunten hebben echter betrekking op de onduidelijkheid van de spelregels en de randvoorwaarden. Dit is vooral aan de orde geweest bij de expertgroep vervoer. Dit heeft zijn weerslag gehad op de status en de doorwerking van de uitkomst.

2. Er zijn knelpunten gesignaleerd die betrekking hebben op de wijze waarop de gemeentelijke ambities zijn geformuleerd. Zo is opgevallen dat de gemeente in diverse nota's en beleidstukken diverse doelstellingen en definities hanteert.
3. De gemeente maakt gebruik van een inspraakverordening die niet geheel aansluit op de complexiteit van de Wmo.
4. Met betrekking tot de inhoudelijke verrijking zijn de meningen verdeeld. Met name de uitkomsten van de inspraakprocedures laten te wensen over. Hierbij wordt gesignaleerd dat vooraf niet duidelijk werd geschetst wat de verwachtingen waren, wat de invloedsmarge van de participanten moest zijn en op welk beleidstraject het betrekking had. Dit heeft in bepaalde gevallen geleid tot vraag-antwoord-bijeenkomsten in plaats van brainstorm bijeenkomsten over beleidsalternatieven c.q. strategische visies.
5. Een ander aspect in casu, is de rolverdeling tussen bestuurders en ambtenaren. De indruk bestaat dat de gemeente naar buiten toe, niet eenduidig overkomt.



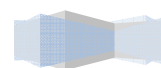
Bovenstaande is een greep uit een aantal bevindingen die uiteindelijk hebben geleid tot het formuleren van de volgende aanbevelingen:

- Maak vroegtijdig en duidelijk wat de verwachtingen zijn uit de participatieve processen;
- Inventariseer tevens de verwachtingen van de participanten;
- Communiceer vroegtijdig de randvoorwaarden, spelregels en de status van de uitkomst;
- Vul de bestaande modellen aan met participatiearrangementen waarin de minder georganiseerde groepen aan het woord komen;
- Maak binnen de gemeente duidelijke afspraken over de rol van de bestuurders en de ambtenaren bij de participatieve processen vooral als de ambtenaren onderdeel worden van een adviesgroep c.q. expertgroep. Dit voorkomt onduidelijkheid naar buiten toe.

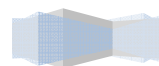


Inhoudsopgave

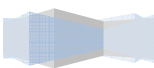

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	11
1.1 INLEIDING	11
1.2 PROBLEEMVERKENNING	12
1.3 PROBLEEMSTELLING	13
1.4 BESTUURSKUNDIGE RELEVANTIE	14
1.5 LEESWIJZER	14
2 THEORETISCH KADER	16
2.1 INLEIDING	16
2.2 DE VERPLAATSING VAN DE DEMOCRATIE	16
2.3 LEGITIMITEITVARIANTEN	19
2.4 DEMOCRATIEARRANGEMENTEN	21
2.5 BEGRIPSBEPALING	23
2.6 INVLOED	25
2.7 KWALITEITSEISEN T.A.V. HET PROCES	28
2.8 ANALYTISCH KADER	29
3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	32
3.1 INLEIDING	32
3.2 TYPE ONDERZOEK	32
3.3 METHODE EN TECHNIEK	32
3.4 ONDERZOEKSTAPPEN	33
3.5 OPERATIONALISERING	34
4 UITKOMSTEN	38
4.1 INLEIDING	38
4.2 HET VOORTRAJECT	38
4.3 GEKOZEN MODELLEN	42
4.3 THEMA'S	44
4.4. KNELPUNTEN (VERWACHTINGEN VERSUS WAARNEMINGEN)	51
4.5 OVERIGE BEVINDINGEN	54



5 CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	57
5.1 BEANTWOORDING DEELVRAGEN	57
5.2 BEANTWOORDING CENTRALE VRAAGSTELLING	61
LITERATUURLIJST	63
LIJST GEÏNTERVIEWDEN	66
VRAGENLIJST/CHECKLIST	67



Deel I: Introductie van het onderzoek



1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

In dit inleidende hoofdstuk van de scriptie wordt ingegaan op de achtergrond van het onderzoek. Vervolgens komen de probleemanalyse, doelstelling, de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen aan de orde. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met respectievelijk een beschrijving van de bestuurskundige relevantie en de leeswijzer.

1.1 Inleiding

Met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) per 1 januari 2007 is een decentralisatieoperatie in gang gezet. Er is immers sprake van overheveling van taken van het rijk naar de lokale overheden. In dit geval hebben gemeenten een compensatieplicht c.q. zorgplicht gekregen ten aanzien van een brede doelgroep. Door het samenvoegen van diverse wetten, die voorheen versnipperd waren tussen verschillende uitvoeringsinstanties op centraal en lokaal niveau, beoogde de overheid samenhang te creëren. Hierbij is ruimte gelaten aan de gemeenten om het beleid af te stemmen op de specifieke lokale omstandigheden teneinde maatwerk te kunnen leveren binnen bepaalde randvoorwaarden. Er zijn echter ook andere beweegredenen geweest om deze wet op te stellen. De critici zagen het als een bezuinigingspoging van een terugtrekkende verzorgingsstaat om de kosten van o.a. de AWBZ -die een aanzienlijke progressie vertonen- beheersbaar te maken. Anderen zagen en zien in de Wmo een voorbeeld van de nieuwe sturingsfilosofie waarin de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk dichtbij het beleidsveld wordt neergelegd. In samenspraak met de burger, professionals en het maatschappelijke middenveld wordt getracht de burger te ondersteunen c.q. aan te zetten tot participatie in de maatschappij. Deze participatie neemt binnen de Wmo een prominente positie in en heeft hierin een dubbele betekenis. Enerzijds wordt ermee bedoeld dat het doel van het beleid is voorzieningen te treffen die deelname aan de maatschappij mogelijk maken. Anderzijds wordt er mee bedoeld dat de burger betrokken moet worden bij het ontwikkelen van beleid dat hem aangaat.

Bij de voorbereiding van deze wet zijn verschillende belangenorganisaties betrokken geweest om mee te denken over de inhoud en de vorm. De angst van de vertegenwoordigers van de toekomstige Wmo-doelgroep was ondermeer dat de financiële bijdrage van het rijk gebruikt kon worden om “de lantaarnpalen” in de gemeenten te vervangen i.p.v. fatsoenlijke Wmo-voorzieningen op te zetten. Dit werd juridisch gepareerd door diverse financiële bepalingen op te nemen die dit onmogelijk maken. Daarnaast heeft de wetgever ervoor gezorgd dat de betrokkenheid en de participatie van de burger bij de beleidsvorming een wezenlijke positie innemen. Artikel 11 van de Wmo luidt:

- *Het college van burgemeester en wethouders betreft de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.*

- *Het college van burgemeester en wethouders stelt ingezetenen van de gemeente en in de gemeente belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning te doen.*
- *Het college van burgemeester en wethouders verschaft informatie die nodig is ter uitvoering van het bepaalde in het eerste en tweede lid. 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 (VWS, 2006).*

Dit horizontale sturingsmodel dat een *empowerment*-achtige filosofie in zich heeft, maakt van de Wmo- een unieke wet. Het is immers voor het eerst dat deze constructie in een nieuwe wet wordt gehanteerd (SGBO, 2007).

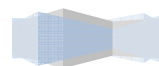
In welke vorm en op welke wijze invulling gegeven dient te worden aan deze burgerparticipatie wordt echter volledig overgelaten aan de gemeenten zelf. Maatwerk op lokaal niveau en afstemming op de specifieke omstandigheden van de gemeenten is ook hier de achterliggende gedachte.

1.2 Probleemverkenning

In 2006 begon men op landelijk niveau – via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)- en op gemeentelijk niveau na te denken over de wijze waarop invulling gegeven kon worden aan de bovengenoemde wettelijke verplichting. De gemeenten hadden al min of meer ervaring opgebouwd met interactieve beleidsvorming en het betrekken van de doelgroep bij o.a. de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). Desondanks ontstond het gevoel dat met de Wmo een andere situatie was ontstaan. Er was in dit geval sprake van een veel gevarieerder doelgroep en thematiek. Het denkproces bij de VNG heeft uiteindelijk geleid tot het opstellen van de *Handleiding Burgerparticipatie Wmo* waarin diverse participatie-instrumenten zijn voorgesteld. Voor de gemeente Westland vormde *De inspraakverordening* uit 2004 een referentiekader om de Wmo-burgerparticipatie vorm te geven. In deze verordening is globaal aangegeven hoe ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij gemeentelijk beleid. Er moest echter opnieuw een veldverkenning plaatsvinden om tot “Wmo-proof burgerparticipatiemodellen” te komen. Gezien de korte tijd tussen het aannemen van het Wetsvoorstel Wmo in de Tweede Kamer en de datum van invoering moest men snel aan de slag om voort te bouwen op wat er al was.

Een jaar na invoering van de Wmo begonnen op landelijk niveau evaluatieonderzoeken te verschijnen waarin de burgerparticipatie onder de loep werd genomen². En zoals gebruikelijk blijken “klassieke” problemen op te duiken die te maken hebben met de bereidheid van sommige groeperingen om deel te nemen aan beleidsontwikkeling. Denk hierbij aan jongeren, allochtonen, daklozen en psychiatrische patiënten. Uit diverse publicaties komt naar voren dat bij alle gemeenten in Nederland sprake is van moeilijkheden met de deelname van de genoemde doelgroepen. Daarnaast worden vraagtekens

² Ondermeer een benchmark SGBO (2007)



gezet ten aanzien van de effectiviteit van de gehanteerde participatiemodellen. Zo heeft 84% van de gemeenten gekozen voor een breed samengestelde Wmo-raad of een vergelijkbaar orgaan (Tilburg, 2008). Ook hier werd getwijfeld aan de representativiteit van deelnemers en hun competenties (professionaliteit en dossierkennis) om daadwerkelijk zeggenschap te hebben over het te vormen beleid. Dit heeft geresulteerd in het opstellen van een aantal aanbevelingen die betrekking hebben op:

- het vergroten van de kennis van de Wmo-adviesraden;
- het stellen van eisen aan de vraagstelling aan de participanten;
- het betrekken van de gemeentefracties om adviezen toe te lichten;
- het maken van afspraken over de ondersteuning vanuit de gemeente aan de adviesraad (Hooffmans, 2007).

1.3 Probleemstelling

Zoals hierboven is geschetst worden vraagtekens gezet bij de manier waarop de burgerparticipatie in de Wmo is geregeld. Dit verschilt uiteraard van gemeente tot gemeente. Echter een jaar na invoering van de Wmo is de behoefte ontstaan bij de gemeente Westland om terug te blikken op de eigen werkwijze met betrekking tot de burgerparticipatie binnen de Wmo. Hieruit vloeien de volgende doelstelling en vraagstelling voort.

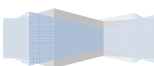
Doelstelling

Een terugblik op de werkwijze in de gemeente Westland dient plaats te vinden aan de hand van een reconstructie van het besluitvormingstraject bij aanvang van de Wmo (eind 2006 - begin 2007). Met behulp hiervan zal duidelijk worden welke participatiemodellen zijn gehanteerd en wat de achterliggende argumenten en doelstellingen zijn. Bij het analyseren van deze modellen dient niet gefocust te worden op de "klassieke" vraag -waarom men er niet in slaagt om bepaalde groepen te bereiken zoals bijvoorbeeld jongeren en allochtonen. Maar expliciet dient gekeken te worden in hoeverre de huidige werkwijze voldoende is (geweest) om de geformuleerde ambities van de gemeente Westland waar te maken. Een degelijke analyse moet leiden tot het signaleren van de knelpunten die zich voordoen. Dit impliceert echter dat vooraf duidelijk geschetst moet worden wat de ambities en doelstellingen zijn van zowel de gemeente/bestuur als de overige participanten.

Centrale vraagstelling

Uit de hierboven geschetste doelstelling komen de volgende vraagstelling en deelvragen naar voren.

Welke knelpunten doen zich voor met betrekking tot de burgerparticipatie bij de Wmo in de gemeente Westland en welke maatregelen kunnen gehanteerd worden om deze knelpunten op te heffen?



Deelvragen

1. Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?
Met het beantwoorden van deze deelvraag wordt het begrip burgerparticipatie afgebakend vanuit de context van interactief beleid .
2. Op welke wijze heeft de gemeente Westland de burgerparticipatie in het kader van de Wmo geregeld?
Een antwoord op deze vaag is een beschrijving van de huidige situatie. Hiermee wordt inzicht gekregen in de manier waarop de burger wordt betrokken bij het ontwikkelen van beleid.
3. Welke knelpunten doen zich?
Deze deelvraag heeft een beschrijvend karakter waarin een inventarisatie plaatsvindt van de knelpunten in de praktijk.
4. Welke factoren liggen hieraan ten grondslag?
Deze deelvraag heeft een verklarend karakter. Hierin wordt vanuit een analytische benadering gezocht naar de causale verbanden achter de gesignaleerde knelpunten.
5. Welke maatregelen zijn er nodig om de bestaande knelpunten op te heffen c.q. te reduceren?
Een antwoord op deze laatste deelvraag wordt in de vorm van een aantal aanbevelingen gegeven.

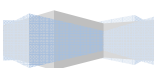
1.4 Bestuurskundige relevantie

Bestuurskundige vraagstukken zijn er in alle soorten en maten. Er zijn echter bepaalde vraagstukken die de boventoon voeren gedurende een aantal jaren. Zo domineert binnen de bestuurskundige praktijk de laatste jaren het vraagstuk rondom de relatie burger-overheid en de al dan niet groeiende kloof tussen beiden. De centrale vraag in dit onderzoek is ook niet los te zien van deze tendens. Het betrekken van de burger bij de beleidsontwikkeling (lees de besluitvorming) is immers een uitdaging voor de representatieve democratie en het "heilgdom" primaat van de politiek. Allemaal elementen uit de bestuurskunde die benut zullen worden in dit onderzoek.

Voor de opdrachtgever, in dit geval de gemeente Westland, vloeit de relevantie van dit onderzoek voort uit het gegeven dat er in 2006 een afspraak is gemaakt tussen de gemeente en de cliëntenorganisaties van de Wmo om ruim een jaar na de invoering van de wet de uitwerking van de burgerparticipatie te evalueren en indien nodig met nieuwe voorstellen te komen. Met dit onderzoek wordt getracht invulling te geven aan het nakomen van deze afspraak.

1.5 Leeswijzer

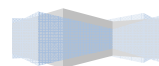
Het onderzoek naar de burgerparticipatie in het kader van de Wmo bij de gemeente Westland bestaat uit drie delen. Een inleidend deel, een praktijk deel en een concluderend deel. In dit hoofdstuk van het inleidende deel is ingegaan op de achtergronden en de doelstellingen van het onderzoek. In hoofdstuk twee wordt aan de hand van een literatuurstudie een overzicht gemaakt van de theorieën over



burgerparticipatie in de context van interactieve beleidsvorming. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analysemodel. In hoofdstuk drie wordt een methodologische verantwoording afgelegd welke wordt afgesloten met het operationaliseren van de centrale begrippen uit het analysemodel. Hoofdstuk vier vormt de opening van het praktijkdeel van het onderzoek. Hierin wordt een inventarisatie gegeven van participatiemodellen in het Westland. In hoofdstuk vijf worden aan de hand van theoretische concepten de empirische gegevens geanalyseerd. Tot slot worden in het laatste deel van het onderzoek conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

<i>Deel 1</i>	<i>Inleidend deel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inleiding • Theoretisch kader • Methodologische verantwoording
<i>Deel 2</i>	<i>Praktijkdeel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Westlandse Praktijk • Knelpunten (oorzaken en achtergronden)
<i>Deel 3</i>	<i>Concluderend deel</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusie • Aanbevelingen

Tabel 1: opbouw van het onderzoek



2 THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek zullen theorieën over burgerparticipatie besproken worden. Dit wordt in eerste instantie geplaatst in het kader van de zogenaamde *kloof* tussen de burger en de politiek binnen de moderne representatieve democratie. Vervolgens wordt de rol van de burger in het beleidsproces besproken aan de hand van de begrippen legitimiteit en democratie. Daarna wordt het begrip burgerparticipatie afgebakend in de context van interactief beleid. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een analysemodel.

2.2 De verplaatsing van de democratie

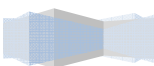
De macrosociologische veranderingen van de afgelopen eeuw, zoals individualisering, ontzuiling, informatisering en globalisering, hebben hun weerslag gehad op de manier waarop het openbaar bestuur opereert. Decennia lang werd de verbinding tussen de burger en de centrale overheid gevormd door het verzuilde maatschappelijke middenveld (Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Met de verdwijning van deze historisch gegroeide schakel is een belangrijk element van de *civil society* verzwakt. Ook het verschijnsel van de zogenaamde verplaatsing van de politieke besluitvorming speelt een rol. De “territoriale” overheden realiseren zich dat ze afstand moeten nemen van een deel van hun beslissingsmacht ten gunste van de nieuwe “centra van besluitvorming”. De klassieke “overheden” hebben immers geen monopolie meer over de politieke besluiten die de samenleving aangaan en waarbij een belangenafweging plaatsvindt (Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, 2004). In dit verband onderscheidt Bovens (1995) zes verplaatsingsvormen, namelijk de verplaatsingen naar: (1) intergouvernementele organisaties (internationalisering), (2) maatschappelijke organisaties³ (technologisering); (3) naar de rechter (‘juridisering’); (4) naar de ambtenarij (‘verambtelijking’); (5) naar het lokaal bestuur (regionalisering); (6) naar de privésfeer (individualisering).

Deze verplaatsingen creëren op hun beurt een verplaatsing van de democratie.

‘Bij elk van deze verplaatsingen beweegt de politieke machtsuitoefening zich weg van de klassieke arena’s en actoren van de representatieve democratie, weg van parlement en politieke partijen, naar single issuegroepen, belangenbehartigers, zelfstandige bestuursorganen, informele arena’s en internationale organisaties’ (Bovens, 2005:119).

Bovens (2005) benadrukt tevens dat dit voordelen oplevert die betrekking hebben op het creëren van draagvlak en het benutten van de deskundigheid van “nieuwe” partijen in de nieuwe

³ Bovens geeft in dit geval aan dat veel maatschappelijke veranderingen geen politieke keuzes zijn, maar veeleer resultanten zijn van activiteiten van maatschappelijke organisaties (als ziekenhuizen, laboratoria en onderzoekscentra). Denk hierbij aan de veranderingen t.g.v. biotechnologie en informatisering (Bovens et al., 2005). Dit zorgt voor een verplaatsing van de macht in de vorm van kennis naar deze maatschappelijke organisaties.



besluitvormingsarena's. Aan de andere kant zijn er risico's die te maken hebben met het loslaten van bepaalde verworvenheden in de representatieve democratie, zoals: het algemeen belang, transparantie, meerderheidsbesluitvorming en publieke verantwoording (Bovens, 2005). Het verankeren van deze verworvenheden in de nieuwe besluitvormingarena's moet nog plaatsvinden.

Voor de "doorsnee" burger zijn de effecten van deze verplaatsingen op verschillende manieren waarneembaar. Het varieert van de mate van de eigen invloed op de besluitvorming tot de keuzevrijheid in diverse beleidsterreinen. Denk hierbij aan de EU-regelgeving die niet alleen bepalend is voor grensoverschrijdende beleidsvraagstukken als milieu, criminaliteit, energie, etc. maar ook voor – om een voorbeeld te noemen- de aanbestedingsprocedure van de thuiszorg.

Een andere facet van deze verplaatsingen is de toenemende kloof tussen de burger en het bestuur. De genoemde macrosociologische tendensen hebben niet alleen nieuwe maatschappelijke verhoudingen gecreëerd maar ook "nieuwe burgers". Dit uit zich in de verwachtingspatronen en reacties van de burgers op de inhoud en het verloop van besluitvormingsprocessen. Burgers worden immers veeleisender en mondiger dan in het verleden. Los van het feit dat deze veranderingen onomkeerbaar zijn en ongetwijfeld van invloed zijn op de relatie en interactie tussen de burger en de overheid, is van belang om te kijken naar de wijze waarop geanticipeerd wordt op deze ontwikkelingen. Inspraak, burgerparticipatie, cliëntenparticipatie, medezeggenschapsprocedures en interactieve beleidsvorming worden vaak door de beleidsmakers ingezet om tegengewicht te bieden aan de genoemde kloof. In hoeverre deze pogingen zijn geslaagd, is echter de vraag. De ervaring leert dat inspraak en medezeggenschap doelen op zich zijn geworden waarbij de kans op ritualisering groot is (Castemiller, 1999). Om te voorkomen dat dit ritueel een ritueel blijft en zodoende voor frustraties en grotere kloof zorgt -in plaats van meer legitimiteit en commitment- is het van belang om een duidelijke visie te vormen over de manier waarop beleidsvorming in een representatieve democratie dient te geschieden. Burgerparticipatie is immers niet alleen een kwestie van een paar burgers of een deel van hun belangenbehartigers uitnodigen om hun zienswijze naar voren te brengen. Men dient zich te realiseren dat het betrekken van burgers en belangengroepen andere eisen stelt aan zowel beleidsinhoud als besluitvormingsprocessen.

Het moge duidelijk zijn dat de legitimiteit van de besluitvorming in moderne representatieve democratieën geen vanzelfsprekendheid meer is. Er wordt in dit verband gezocht naar elementen uit andere democratiearrangementen om de genoemde legitimiteit te waarborgen.

2.3 Motieven

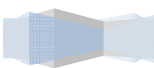
In de voorgaande paragraaf is min of meer een voorzet gegeven over de motieven achter het betrekken van de burger in het beleidsproces. In deze paragraaf wordt hierop dieper ingegaan.

2.3.1 De varianten

Vanuit het bestuur bezien kunnen er drie hoofdcategorieën van motieven worden onderscheiden:

(1) juridische motieven, (2) morele motieven en (3) inhoudelijke motieven.

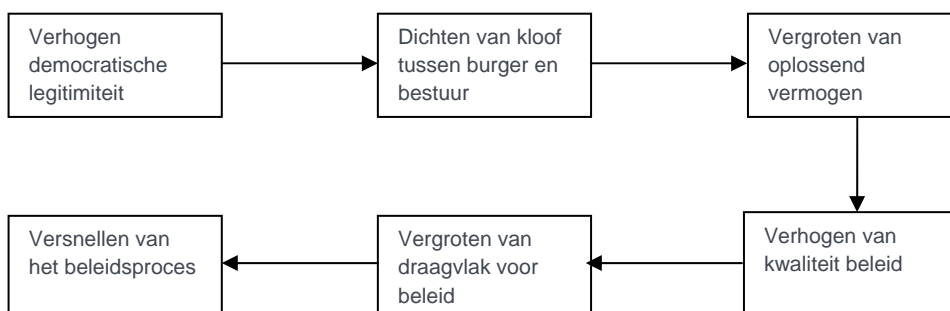
- Juridische motieven hebben min of meer een preventief karakter. Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde beleidskeuzes een vorm van aantasting van de belangen van andere partijen met zich



mee kunnen brengen. Dit kan leiden tot ongewenste langsepende juridische procedures. Dit aspect is vaak aan de orde bij grote infrastructuurprojecten waarin diverse “belanghebbenden” het besluitvormingsproces vertragen omdat, vanuit hun perceptie, hun belangen geschaad worden.

- De morele motieven hebben betrekking op de versterking van het democratisch gehalte van de besluitvorming. In dit kader wordt burgerparticipatie gezien als een uiting van een democratiseringsproces welke afgedwongen wordt door de moderne samenleving. Hiermee wordt bedoeld dat met burgerparticipatie geanticipeerd wordt op de groeiende behoefte van de burger om directe invloed te hebben op de besluitvorming (Raad voor het openbaar bestuur 2005).
- De inhoudelijke motieven hebben betrekking op de kwaliteit van het proces en de winst die hierbij wordt behaald voor zowel de inhoud als de organisatie (Pröpper & Steenbeek, 1999). De voordelen zijn in dit geval:
 - *Vergroten van draagvlak voor beleid:* het betrekken van de burger bij het beleidsproces vergroot de acceptatie van het beleid.
 - *De kwaliteit van beleid verbeteren:* het communiceren met de burger levert een bepaalde input die de analyse van de “probleemsituaties” ten goede komt. Deze manier van informatie-uitwisseling zorgt voor een verruiming van de denkkaders van zowel de beleidsmakers als de burgers. Dit kan bijdragen aan wederzijds begrip en consensusmogelijkheden.
 - *Vergroting van het probleemoplossend vermogen:* gebruik maken van de creativiteit en kennis van de burger verrijkt de inhoud van het beleid. Daarnaast kan deze vorm van interacteren zorgen voor een gevoel van verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid bij de burger waardoor de betrokkenheid met de publieke zaak wordt versterkt.
 - *Versnellen van het proces:* hiermee wordt aangegeven dat de burgers en de belangenorganisatie minder snel zullen grijpen naar hun hindermacht om het beleid juridisch aan te vechten. Dat neemt echter niet weg dat het organiseren en het verloop van de participatieve processen tijdrovend kan zijn. Denk hierbij aan oneindige gesteggel over probleemdefinities, percepties en deelbelangen die voor nieuwe vormen van complexiteit zorgen.

In dit kader spreekt Edelenbos (2000) over een keten van motieven die begint met een moreel motief en eindigt met een inhoudelijk voordeel voor het proces.



Figuur 2.1: Motievenketen (bron: Edelenbos, 2000)

Wat opvalt in deze keten is dat het uitsluitend uitgaat van de motieven van het bestuur c.q. overheid (De Graaf, 2007). Een benadering vanuit het perspectief van de burger en belangengroepen zal een ander beeld opleveren. *“Burgers zijn doorgaans meer geïnteresseerd in het beïnvloeden van de beleidsuitkomsten”* (Bekkers, 2007).

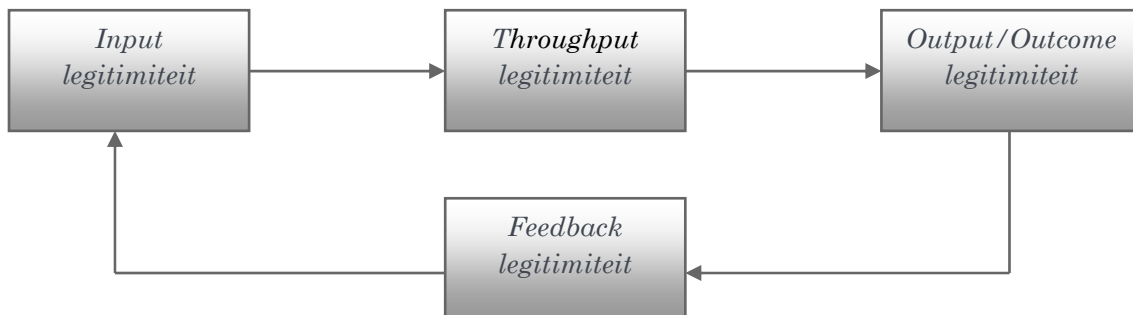
Het eerste motief in de keten kan beschouwd worden als katalysator voor de resterende motieven. Dit motief omvat twee centrale begrippen die nader toelichting vergen, namelijk: legitimiteit en democratie. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

2.3 Legitimiteitvarianten

Het begrip legitimiteit is tot nu toe meerdere malen aan de orde gekomen, maar wat is precies legitimiteit?. Bekkers & Edwards (2007) spreken in dit geval over een ongrijpbaar concept dat vergelijkbaar is met het economische concept *“onzichtbare hand”* waarmee het marktmechanisme vraag-aanbod wordt aangeduid.

‘Legitimiteit verwijst naar de mate waarin we bepaalde politieke waarden in acht nemen en de ontwikkeling van beleid en daarmee samenhangende politieke besluitvormingsprocessen’ (Bekkers, 2007: 371)

In de zogenaamde systeembenadering van besluitvorming wordt een onderscheid gemaakt tussen vier vormen:



Figuur 2.3: legitimiteitsketen

2.4.1 Input- legitimiteit

Deze vorm van legitimiteit heeft betrekking op de politieke waarden en normen die ten grondslag liggen aan de invoer van de voorkeuren, wensen en belangen in een politiek systeem (Bekkers, 2007). Hierin zijn drie elementen van belang:

De mate waarin er mogelijkheden zijn voor burgerparticipatie

De klassieke manier van participatie in een democratisch stelsel bestaat uit verkiezingen. Via dit “instrument” maken burgers hun voorkeuren kenbaar door hun steun en mandaat te geven aan een individu of een politieke partij (of in termen van de nieuwe tendens een *politieke beweging*). Dit kan ook in de vorm zijn van interactief beleid of inspraak. Met deze wijze van participeren formuleren de

burgers hun eisen om uiteindelijk hun belangen te beschermen⁴ (Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, 2004).

De kwaliteit van representatie van belangen en voorkeuren

Hiermee komt de invulling van het begrip mandaat en representatie om de hoek kijken.

'Betekent representatie afspiegeling van wat er in de maatschappij leeft en is de rol van vertegenwoordigers dus beperkt tot handelen op basis van een mandaat?' (Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid, 2004). Of geeft representatie een grotere beoordelingsruimte aan de representanten om het algemeen belang na te streven?. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de belangen van minderheden.

De mate waarin sprake is van een open agendavormingsproces

In dit geval staat de toegankelijkheid van het besluitvormingsproces centraal. Hebben individuen of hun belangengroepen de mogelijkheid om hun zienswijze onder de aandacht te brengen?. Denk hierbij aan de diversiteit in probleemperecepties en preferenties van de participanten (Bekkers, 2007)

2.4.2 Throughput- legitimiteit

In dit geval staat het proces en de manier waarop de besluitvorming plaatsvindt centraal. Ook hierin worden drie elementen onderscheiden:

De wijze waarop collectieve besluitvorming en wilsvorming worden gerealiseerd.

Dit element heeft betrekking op de manier waarop de burger invloed heeft op de besluitvorming. Dit hangt af van het politieke arrangement dat wordt gehanteerd. Denk hierbij aan onder andere verkiezingen, inspraak, referenda.

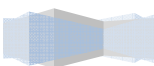
De kwaliteit van de participatie in het besluitvormingsproces

In dit geval staan twee aspecten centraal. (1) de waarden en normen die ten grondslag liggen aan de afwegingsprocessen (2) de criteria waarop de participatie van de actoren is gebaseerd. Zijn bijvoorbeeld alle belanghebbenden betrokken geweest bij het proces en in hoeverre is het proces zelf transparant geweest? (Bekkers, 2007). In dit verband wordt ook onderscheid gemaakt tussen twee opties, namelijk: ligt de nadruk bij collectieve besluitvorming op aggregatie van stemvoorkeuren (verkiezingen) of is overtuiging en debat (integratie) de basis voor de besluitvorming?.

De mate waarin "checks and balances" in het besluitvormingsproces zijn verankerd

Dit slaat op de manier waarop wordt omgegaan met de wil van de minderheid die in een meerderheidsstelsel ondergeschikt kan worden. Andersom is ook het geval, een minderheid kan ook de besluitvorming frustreren als men overmatig gebruik maakt van een vetorecht. In dit geval kan sprake zijn van *'minderheidstirannie'*.

⁴ Er wordt in dit geval gesproken over *protective democracy*.



2.4.3 Output/Outcome legitimiteit

Hierin staan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid centraal. Hierbij zijn de volgende indicatoren aan de orde:

De mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd

Bekkers (2007) spreekt in dit geval over:

- effectiviteit: hiermee wordt verwezen naar de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd;
- efficiency: dit heeft betrekking op de balans tussen de kosten en baten. Oftewel zijn de ingezette middelen maximaal benut;
- responsiviteit: heeft betrekking op de vraag of de verwachtingen van het beleid zijn waargemaakt.

In dit geval wordt ook gesproken over de mate van overeenstemming van beleid met de voorkeuren van het publiek (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2004).

De steun en maatschappelijk draagvlak

Dit heeft betrekking op de houding en acceptatie van de stakeholders voor een bepaald beleid. Dit staat los van het feit of het beleid succesvol is geweest of niet. Het is immers denkbaar dat een bepaald beleid uiteindelijk de beoogde doelen realiseert, maar dat het achteraf geen steun krijgt omdat de preferenties van de stakeholders zijn veranderd.

2.4.5 Feedback legitimiteit

De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten.

Dit kan omschreven worden als een toetsingmoment voor het beleid. Het gaat niet alleen om de vraag of de doelen zijn bereikt maar ook om de vraag hoe en aan wie verantwoording afgelegd moet worden.

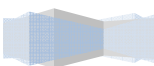
De mate waarin en de wijze waarop uitkomsten van het beleid gebruikt worden om het beleid aan te passen c.q. opnieuw te ontwikkelen.

Hierbij staat het leereffect centraal. Op welke manier en in welke mate zorgt evaluatie van het beleid voor nieuwe input voor (eventueel) het vervolgbeleid?

De bespreking van deze varianten levert globaal twee inzichten op, namelijk dat legitimiteit eisen stelt aan de omvang en de wijze waarop verschillende belangen worden vertegenwoordigd c.q. in acht worden genomen en de wijze waarop het proces dient te verlopen.

2.4 Democratiearrangementen

De tot nu toe besproken legitimiteitvarianten kunnen niet los gezien worden van de context van democratie. Het is immers niet mogelijk om een uitspraak te doen over legitimiteit van het beleid en het verloop van de beleidsprocessen zonder inzicht te hebben in het gehanteerde democratiemodel



en de bijbehorende politieke theorieën (Bekkers & Edwards, 2007). De manier waarop de burger heeft geparticipeerd in de besluitvorming c.q. invloed heeft gehad is immers bepalend voor het democratische gehalte en legitimiteit van de besluitvorming. In dit verband wordt democratie als volgt gedefinieerd:

“democratie is de overeenstemming die er dient te zijn tussen het handelen van het politieke bestuur en de gelijk gewogen voorkeuren van burgers tot dat handelen” (Edwards, 2003:26 ontleend aan Saward).

In de literatuur worden echter verschillende democratiearrangementen onderscheiden. Wellicht is de meest gangbare associatie met democratie het representatieve democratiemodel. Sommigen spreken zelfs van het *superieure* democratiearrangement. Dit model is gebaseerd op een principe waarbij een selecte groep fungeert als “filter” tussen burgers en politieke gezagdragers. De selecte groep gaat de concurrentie aan met andere groepen of politieke partijen om de kiezer te overtuigen van een politiek programma. De rolverdeling is min of meer: de kiezer geeft zijn stem en de politicus doet de rest, oftewel, spreken, delibereren en oordelen (Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, 2004). Op basis van een tijdelijk mandaat worden politici gedwongen om steeds rekening te houden met wensen en voorkeuren van de (potentiële) kiezers. In termen van legitimiteit kan vastgesteld worden dat de input-legitimiteit in dit verband centraal staat. Hierbij is de opkomst tijdens de verkiezingen bepalend voor de legitimiteit van politieke beslissingen (Bekkers, 2007). Dit verklaart de toenemende behoefte bij hedendaagse politici om de lage opkomst tijdens de verkiezingen te compenseren door de legitimiteit binnen de representatieve democratie aan te vullen met elementen uit andere democratiearrangementen.

‘De verruiming van inspraak wordt gezien als een belangrijke aanvulling op de representatieve democratie’ (Castenmiller, 1998).

Het systeem van de representatieve democratie is echter ook gebaseerd op een beperkt vertrouwen in de rationaliteit van de kiezer. Schumpeter (1942), een toonaangevende theoreticus over dit thema, was van mening dat de “doorsnee” burger niet over de nodige rationaliteit beschikt om een oordeel te vormen over beleidskeuzes. Hij zou wel in staat zijn om een keuze te maken tussen teams van politieke partijen (Edwards, 2003). Hierbij kunnen andere aspecten dan de inhoudelijke argumenten een rol spelen bij het maken van keuzes. Denk hierbij aan historisch gegroeide loyaliteiten in verband met bijvoorbeeld lidmaatschap van een bepaalde zuil of een ideologische stroming. Een ander aspect kan het charisma van de politieke leider zijn .

Naast de representatieve democratie bestaan ondermeer de volgende arrangementen/modellen:

Pluralistische democratie

Dit democratiemodel gaat uit van een basisprincipe waarin de wil van de minderheid wordt beschermd en versterkt. Hierbij spelen de belangengroepen een cruciale rol. Die treden namens hun achterban op om te concurreren met de representanten van “andere belangen”. De politieke bestuurders krijgen

in dit geval een neutrale rol (Edwards, 2003). Het aangaan van coalities en sluiten van compromissen hoort echter ook bij dit model.

'Pluralistische democratie is een arrangement waarin belangengroepen, sociale bewegingen, actiegroepen etc. uitdrukking geven aan belangen, zorgen en verlangens van burgers en de maatschappelijke en politieke agenda proberen te beïnvloeden' (Edwards, 2003:30).

Deliberatieve democratie

In een deliberatieve democratie staat de discussie en uitwisseling van argumenten aan de basis van de besluitvorming. Het debatteren is essentieel om de verschillende belangen op elkaar te kunnen afstemmen teneinde een "algemeen" publiek belang te kunnen formuleren. Hiermee wordt aangegeven dat de deelbelangen van individuen vatbaar moeten zijn voor heroverweging als gevolg van de intersubjectieve normatieve toetsing tijdens het debat (Edwards, 2003). Het gaat dus niet om het registreren van meningen en individuele voorkeuren zoals dat het geval is bij de populistische benaderingen van democratie. Hiermee wordt het idee van "volkswil" -welke afgeleid is van een ongedefinieerd meerderheid- ondergeschikt verklaard (Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid, 2004). De aanhangers van de deliberatie benadering zijn tegenstanders van het idee dat het democratische gehalte van de besluitvorming vergroot wordt door een optelsom te maken van individuele voorkeuren.

Deliberatieve democratie is een arrangement waarin burgers onderling of met politici en vertegenwoordigers van publieke en private organisaties voorstellen en argumenten voor en tegen die voorstellen uitwisselen ten einde te komen tot een overeenstemming of compromis' (Edwards, 2003: 33)

Plebiscitaire democratie

In de plebiscitaire democratie beschikt de burger over een directe vorm van invloed op de besluitvorming zonder tussenkomst van volksvertegenwoordiging of politieke partijen. De meeste gangbare vormen in dit verband zijn referenda en volksinitiatieven. Sinds decennia wordt gegrepen naar deze instrumenten om het democratische tekort in de representatieve democratie aan te vullen.

2.5 Begripsbepaling

De hierboven besproken democratiearrangementen gaven een beeld over de manier waarop de burger participeert in de besluitvorming in de diverse democratievarianten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de afbakening van het begrip burgerparticipatie als aanvulling op de representatieve democratie. Dit is echter niet los te zien van de diverse rollen die de burger kan vervullen.

<i>Kiezer</i>	<i>degene die kan beslissen over de personele vertegenwoordiging van de gemeenschap en over beleidsbeslissingen die door de volksvertegenwoordiging voorgelegd worden</i>
<i>Onderdaan</i>	<i>de passieve ontvanger van de beslissingen van de volksvertegenwoordiging</i>
<i>Coproducent</i>	<i>de actieve meedenker over de probleemdefinities, doelen, beslissingen, uitvoering van beleid</i>
<i>Klant</i>	<i>degene die hetzij passief diensten aanvaardt, hetzij actief de dienstverlening mede vorm geeft dan wel corrigeert</i>

Tabel 2.5.1: rollen burgers (bron: Edwards & Schaap, 2007)

De variëteit in burgerrollen is illustratief voor de variëteit van de definities van *burgerparticipatie*. In de literatuur worden immers verschillende begrippen en concepten gehanteerd om de betrokkenheid van de burger bij beleidprocessen aan te duiden. In de context van interactieve beleidsvorming wordt burgerparticipatie als volgt gedefinieerd:

'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 politiek besluit' (Edelenbos, 2000:39).

Bij het definiëren van burgerparticipatie maakt de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (2006) echter onderscheid tussen burgerparticipatie en interactief beleid. Men is van mening dat bij interactief beleid sprake is van een begrensd proces waarin samen met de burger of andere betrokkenen beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd of geëvalueerd. Echter bij burgerparticipatie zou er sprake zijn van een bredere aanpak waar alle activiteiten die het bestuur onderneemt om burgers te betrekken bij haar activiteiten onder vallen. Met andere woorden: van agendavorming tot en met evaluatie. Dit komt overeen met de beschrijving van de wetgever in de memorie van toelichting Wmo artikel 11. Hierin staat dat:

'de formulering "bij de voorbereiding van het beleid" is zeer breed en omvat daarom niet slechts de voorbereiding en opstelling van het plan, maar het beleid in volle breedte'.

Hiermee wordt aangegeven dat het betrekking heeft op alle deelprocessen in de beleidscyclus. Hoogerwerf en Herweijer (2003) geven de volgende invulling voor deze deelprocessen

<i>Agendering</i>	<i>Het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en van de beleidsbepalers krijgen.</i>
<i>Beleidsvoorbereiding</i>	<i>Het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid.</i>
<i>Beleidsbepaling</i>	<i>Het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid. Hiertoe behoort met name het kiezen, specificeren van de doeleinden, de middelen en de tijdstippen</i>
<i>De beleidsinvoering en – uitvoering</i>	<i>Het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden.</i>
<i>Beleidsevaluatie</i>	<i>Het beoordelen van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria.</i>
<i>Terugkoppeling</i>	<i>Het verwerken van een beoordeling van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid en het op basis daarvan opnieuw bepalen van het beleid of het beleidsproces.</i>

Figuur 2.5.2: beleidscyclus (bron: Hoogerwerf et al., 2003)

Pröpper en Steenbeek (1999) geven ook aan dat de interactie met belanghebbenden kan plaatsvinden op alle afzonderlijke deelprocessen van het beleidscyclus. Met belanghebbenden bedoelt Pröpper burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden. Een andere gangbare definitie is er één die van toepassing is op de rol van de burger als klant, oftewel cliëntenparticipatie. De aanduiding belanghebbende wordt in dit verband gelijkgesteld aan cliënt. Elke cliënt is per definitie burger. Met andere woorden cliëntparticipatie is een onderdeel van burgerparticipatie, maar is specifiek bedoeld voor de “gebruikers”. Burgerparticipatie is immers breder en omvattend voor elke vorm van betrokkenheid van de burger in het beleidsproces (gebruiker of geen gebruiker). Tops (in Beveling, 1998) voegt hieraan toe dat het begrip belanghebbende geen constante is. Hiermee geeft hij aan dat een verandering kan optreden in de verhoudingen van de belangen tijdens het beleidsproces, waardoor men zich telkens moet afvragen: *“heb ik de juiste mensen aan tafel?”*.

In het kader van dit onderzoek wordt uitgegaan van een gecombineerde definitie. In eerste instantie wordt de definitie van de VNG gehanteerd:

‘alle activiteiten die het bestuur onderneemt om burgers te betrekken bij haar activiteiten, waarbij hun belangen in het geding zijn’

In deze definitie ontbreekt echter een verwijzing naar de manier waarop het participatief proces moet verlopen. Zoals reeds in de motievenketen is vastgesteld en de bijbehorende democratische legitimiteit is het van belang om het participatief proces goed in te richten. Dit komt terug in de definitie van Eldelenbos:

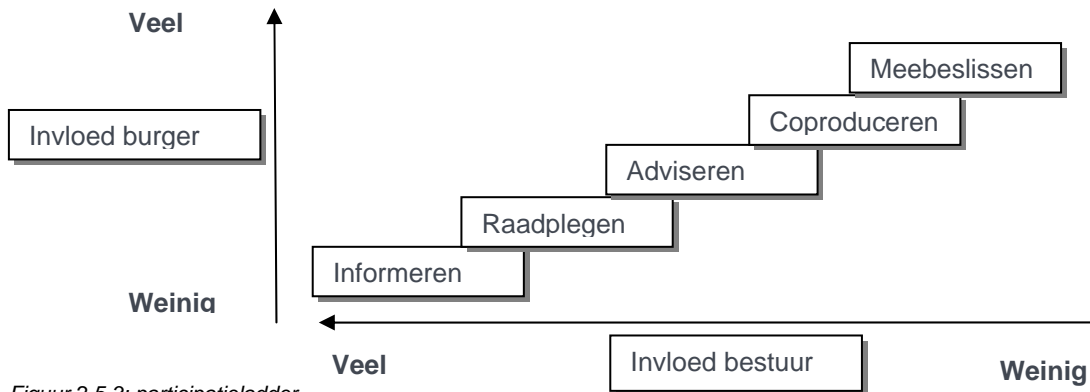
*‘het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in **openheid** en op basis van **gelijkwaardigheid** en onderling **debat** problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van **invloed** zijn **op het uiteindelijke politiek besluit**’*

De keuze voor deze definitie is gemaakt omdat de definitie kwaliteitseisen stelt aan zowel het participatieproces (openheid, gelijkwaardigheid en debat) als de status van de uitkomst (invloed op het uiteindelijke politiek besluit). Beide aspecten worden in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht.

2.6 Invloed

Zoals reeds eerder is aangegeven is burgerparticipatie een vorm van communicatie en interactie tussen het bestuur en de burger. De uitkomst hiervan wordt niet alleen bepaald door de participatieruimte die het bestuur creëert (lees gunt) aan de burger of aan zijn belangengroepen, maar ook door de rol die de burger voor zichzelf ziet in het participatieproces. Er moet immers sprake zijn van een ambitie bij het bestuur en de burger tezamen om invloedruimte te creëren en te benutten. De mate waarin dit gebeurt is bepalend voor de participatiegradatie. In dit verband hebben diverse auteurs de invloed en de rol van de actoren in een participatieproces uitgedrukt in de vorm van een participatieladder. Hierbij worden verschillende gradaties van invloed aangegeven welke afhangen van enerzijds de rol van het bestuur (bestuurstijl) en anderzijds de rol van de andere participanten. De

meest gangbare participatieladder is die van Edelenbos (2000). Hierbij gaat hij uit van vijf gradaties. Bezien vanuit de rol van het bestuur ontstaat het volgende overzicht:



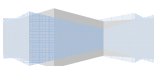
Figuur 2.5.3: participatieladder

Bij informeren, de laagste trede in de ladder, wordt de burger op de hoogte gebracht van de besluiten door het bestuur of de politiek. In dit verband krijgt de burger geen gelegenheid om een eigen aandeel in het beleidsproces te hebben. Bij raadplegen **kan** wel sprake zijn van input door de burger. In deze trede wordt de burger gezien als gesprekspartner tijdens het beleidsvormingstraject. De burger wordt als het ware geconsulteerd. Bij de derde trede krijgt de inbreng van de burger een zwaarder gewicht. Alhoewel het bestuur en de politiek nog steeds kunnen afwijken van de wens en de mening van de burger dienen daaraan wel goede argumenten ten grondslag te liggen. In deze vorm van participatie hebben de burgers de mogelijkheid om thema's op de agenda te zetten en oplossingen aan te dragen. Bij coproductie staan het bestuur en de overige participanten gelijkwaardig in het proces. Indien de voorstellen voldoen aan de vooraf vastgestelde randvoorwaarden neemt het bestuur de voorstellen over in haar definitieve besluit. Bij de trede meebeslissen krijgen de participanten een beslissingsmacht waardoor de ambtenaren een min of meer adviserende rol vervullen.

Bezien vanuit het perspectief van de burger houdt dit traject in dat er drie stappen zijn: (1) meeweten, (2) meedenken en (3) meewerken (Vandenbeele, 2004).

'Via 'informeren' weten burgers waar een bepaalde maatregel of beleidsbeslissing precies voor staat. Via 'raadplegen' en 'adviseren' worden burgers uitgenodigd 'mee te denken' en hun kijk te expliciteren. Pas bij 'coproduceren' en 'beslissen' hebben burgers de ervaring werkelijk 'mee te werken' aan beleidsbeslissingen' (Vandenbeele, 2004: 269).

Deze gradaties van invloed zijn niet los te zien van de rol van het bestuur. Er is als het ware een lineair verband tussen beiden. Een toename van de invloed van de burger betekent per definitie minder invloed van het bestuur. In dit verband hebben Pröpper en Steenbeek (1999) deze rollen vertaald naar zeven bestuursstijlen.



Faciliterende stijl	<i>het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen)</i>
Samenwerkende stijl	<i>Het bestuur werkt met ander partijen op basis van gelijkwaardigheid</i>
Delegerende stijl:	<i>Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissing te nemen of uitvoering aan beleid te geven</i>
Participatieve stijl:	<i>Het bestuur vraagt een open advies waarbij er nog ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan geven</i>
Consultatieve stijl	<i>Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving</i>
Open autoritaire stijl	<i>Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid. Om het beleid bekend te maken, verschaft het hierover informatie. Om het beleid te laten slagen, tracht het doelgroepen zo nodig te overtuigen of te overreden.</i>
Gesloten autoritaire stijl:	<i>Het bestuur voert geheel zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie.</i>

Tabel 2.6.1.: bestuurstijlen (Hoogerwerf et al., 2003)

De vraag die nu aan de orde komt is wanneer er sprake is van daadwerkelijke participatie. Participatie impliceert immers meer dan alleen maar informeren c.q. geïnformeerd worden over het beleid. In dit verband maken Pröpper en Steenbeek (1999) onderscheid tussen interactieve participatievormen en inspraakvormen.

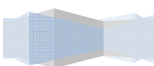


Figuur 2.6.2: bestuurstijlen en mate van interactiviteit (bron: Pröpper et al., 1999)

Kenmerkend voor inspraak is het feit dat de status van de inbreng zeer laag is. Tevens wordt inspraak vaak geassocieerd met wettelijke verplichtingen:

'Inspraak kan worden gedefinieerd als een wettelijke voorgeschreven vorm van maatschappelijke consultatie, waarbij burgers, overheden, belanghebbenden en bedrijven op verschillende momenten de gelegenheid krijgen hun zienswijze op voorgenomen besluiten kenbaar te maken' (Bijlsma, 2006 ontleend aan Coenen et al. 2001)

Desondanks geeft Edelenbos aan dat het niet zinvol is om uitsluitend uit te gaan van deze scheiding (interactief en niet interactief). Er is sprake van een glijdende schaal waarin de mate van interactiviteit toe c.q. afneemt.



'(..)de mate van interactiviteit kan geplaatst worden op een continuüm van indirecte tot reflexieve participatie' (Edelenbos, Domingo, Klok en van Tatenhove, 2006:20)

Hierbij wordt gerefereerd aan het feit dat het initiatief tot interactieve beleidsvorming zowel bij de burger als bij de overheid kan liggen. Zodoende hebben zowel de burgers als de overheid de mogelijkheid om de inhoudelijke agenda te bepalen (Edelenbos et al., 2006).

Het combineren van de bestuursstijl en de participatieladder geeft een overzichtelijk beeld van deze glijdende schaal.

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper En steenbeek (1999)	Rol van burger	Rol bestuur
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
Informeren	Open autoritair	Doelgroep van het onderzoek van levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover geen informatie
Raadplegen	Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaald beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daar geen consequenties aan te verbinden
Adviseur	Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Coproducteren	Delegerende stijl	Meebeslissen binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorgestelde randvoorwaarden
	Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Tabel 2.6.3: (bron: Edelenbos et al., 2006)

2.7 Kwaliteitseisen t.a.v. het proces

Deze theoretische benadering van participatie zal niet volledig zijn zonder aandacht te besteden aan de manier waarop het participatief proces dient te verlopen. Het betrekken van de burgers tijdens het ontwikkelen van beleid maakt immers de besluitvorming complexer. Met name de variëteit in motieven en doelstellingen van de participanten kan leiden tot botsende verwachtingen waardoor het proces nog complexer wordt. Bezien vanuit de context van interactieve beleidsvorming dient het participatief proces te verlopen in openheid en gelijkwaardigheid en door debat. In deze paragraaf worden deze drie kwaliteitseisen besproken

Openheid

Edelenbos (2000) definieert openheid als volgt:

'Het proces en de bestuurlijke agenda zijn niet dusdanig gestructureerd dat belanghebbenden of onderwerpen, die daar op het eerste gezicht niet in passen, niet aan bod kunnen komen'

In dit verband dient onderscheid gemaakt worden tussen drie perspectieven om openheid te beoordelen, namelijk: vanuit de inhoud, de actoren en het proces (Pröpper en Steenbeek, 1999). Bij inhoudelijke openheid draait het om de mogelijkheid tot het beïnvloeden van percepties, argumenten

en agenda(s). In beginsel dienen de oplossingen niet vooraf vastgesteld worden, maar deze moeten een uitkomst zijn van het proces. Het tweede perspectief van openheid heeft betrekking op het proces. Openheid in dit verband heeft betrekking op de toegankelijkheid en transparantie van het proces. Hiermee wordt bedoeld dat de spelregels en randvoorwaarden van te voren bekend en duidelijk moeten zijn. Actoren dienen ook niet uitgesloten worden van het proces op basis van een (potentiële) kritische houding. Tevens dient relevante informatie om tot een oordeel te komen toegankelijk te zijn voor de participanten. Het derde perspectief van openheid heeft betrekking op de actoren. Hiermee wordt bedoeld dat de participanten de bereidheid moeten hebben om af te wijken van hun standpunten. Een gesloten houding van de participanten zou betekenen dat er geen mogelijkheid is om compromissen te sluiten en een gezamenlijke visie te vormen.

Gelijkwaardigheid

'Er is sprake van gelijkwaardigheid indien de formele posities en bevoegdheden niet bepalend zijn voor de invloed van een actor op het verloop van het proces en de inhoud die daarin wordt gegenereerd' (Pröpper en Steenbeek, 1999),

In de context van de democratiearrangementen geeft Benhabib (in Edwards, 2003:33) de volgende invulling van het begrip gelijkwaardigheid:

'De deelnemers hebben gelijke kansen om hun zienswijze naar voren te brengen in de vorm van kritiek of voorstellen. De uitkomst van de discussie wordt uitsluitend bepaald door de uigewisselde argumenten'.

Beide definities geven min of meer aan dat de status van de deelnemers in een participatief proces gelijk moet zijn. Hiermee ontstaat ook gelijkwaardigheid in het omgaan met de inbreng van deze deelnemers, de verdeling van informatie en de wijze waarop de uitkomst tot stand komt.

Debat

Wij kunnen stellen dat debat een vorm van argumentenuitwisseling is waarin de concepten openheid en gelijkwaardigheid, zoals deze hierboven zijn geschetst, terugkomen. Een debat zorgt ervoor dat enerzijds de verschillende standpunten duidelijker worden en anderzijds de mogelijkheid ontstaat te overtuigen c.q. overtuigd te worden. In deze vorm van discussiëren spelen de preferenties van de actoren een belangrijke rol.

2.8 Analytisch kader

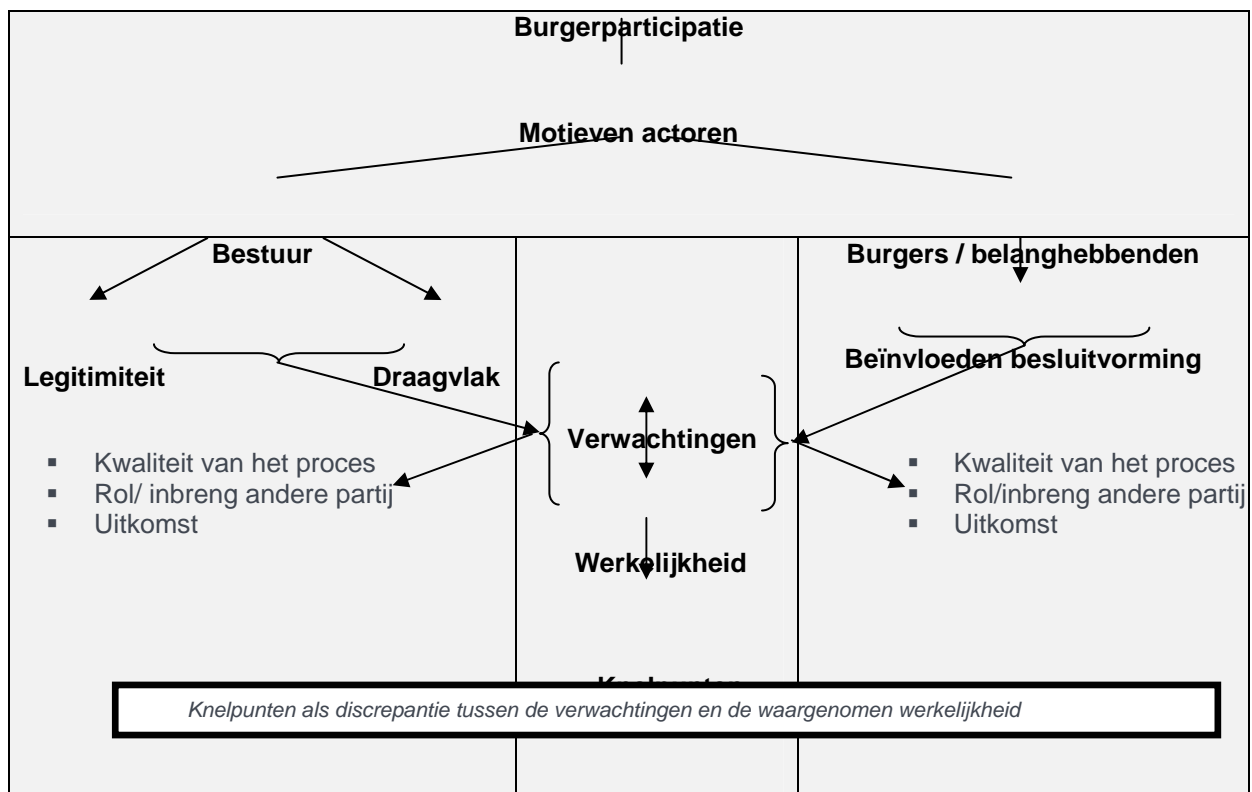
Het moge duidelijk zijn dat burgerparticipatie als communicatievorm tussen de burger en het bestuur een poging is om de kloof tussen beiden te verkleinen teneinde de legitimiteit en het draagvlak voor het beleid te vergroten. Deze doelstellingen zijn echter gezien vanuit het oogpunt van het bestuur en ambtenaren. Burgers en andere belanghebbenden kunnen immers andere motieven hebben bij het instappen in een participatief proces. *"Burgers zijn doorgaans meer geïnteresseerd in het beïnvloeden van de beleidsuitkomsten"* (Bekkers, 2007). Mijns inziens vormt dit het startpunt van een probleem bij het opzetten en uitvoeren van de burgerparticipatie. Een verschil in motivatie en doelstellingen creëert immers een verschil in verwachtingspatronen bij de deelnemers. Achteraf gezien kan dit een

voedingsbodem zijn voor frustraties en wellicht voor het afzien van participatie in een vervolgtraject. De verwachtingen kunnen betrekking hebben op verschillende elementen: denk hierbij aan de eigen invloed, de inbreng/houding van de andere partijen, de status van het eindresultaat en het verloop van het proces. Ik veronderstel in dit verband dat, indien de waargenomen werkelijkheid afwijkt van de verwachtingen van de participerende partijen, er sprake is van een knelpunt of een probleemsituatie. Deze veronderstelling is gebaseerd op de stelling van Joldersma (in Hoogerwerf et al. 2003:) dat:

“een probleem is niets anders dan een situatie die vanuit een bepaalde maatstaf negatief wordt gewaardeerd”. Oftewel : Probleem = Norm (lees wens) – Waarneming

Op grond hiervan wordt uitgegaan van het volgende analysemodel waarin drie aspecten aan de orde zijn:

- Verwachtingen van de actoren ten aanzien van de kwaliteit van het proces;
- Verwachtingen ten aanzien van elkaars rol en inbreng;
- Verwachtingen ten aanzien van de status en doorwerking van de uitkomst.



Figuur 2.8: analysemodel

Wat wellicht opvalt in dit model is dat de concepten legitimiteit en democratie ontbreken in de analyse onderdeel. In het begin van dit hoofdstuk is immers veelvuldig stil gestaan bij beide begrippen. Echter bij het samenstellen van het analysemodel is uiteindelijk gekozen voor een benadering waarin de nadruk ligt op de waardering en de beleving van de participanten ten aanzien van de participatieve processen. De verklaring hiervoor is dat de participanten verschillende motieven kunnen hebben bij het deelnemen aan de participatieve processen. Wat ze wel gemeen hebben is het feit dat de zij hun oorspronkelijke motieven operationaliseren c.q. vertalen naar concrete verwachtingen en wensen. Op grond van dit “voortschrijdend” inzicht is uiteindelijk gekozen voor de analyse-instrumenten zoals deze hierboven zijn weergegeven.

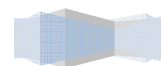
2.8.1 Conceptualisering analyse model

De centrale begrippen in het analyse model worden in dit onderdeel van het onderzoek geconceptualiseerd aan de hand van de reeds besproken theoretische concepten.

Zo wordt het theoretischconcept *kwaliteit van het proces* afgebakend in drie begrippen (1) openheid, (2) gelijkwaardigheid, (3) onderling debat. Vervolgens wordt het concept *rol/inbreng* geconceptualiseerd aan de hand van enerzijds de bestuurstijlen en anderzijds de participatieladder. Tenslotte wordt het concept uitkomst geplaatst in het kader van de doorwerking en de al dan niet inhoudelijke verrijking.

Analyse concepten	Indicatoren	Conceptualisering
<i>Kwaliteit van het proces</i>	<i>Openheid</i>	<i>Het proces en de bestuurlijke agenda zijn niet dusdanig gestructureerd dat belanghebbenden of onderwerpen, die daar op het eerste gezicht niet in passen, niet aan bod kunnen komen (Edelenbos, 2000).</i>
	<i>Gelijkwaardigheid</i>	<i>De deelnemers hebben gelijke kansen om hun zienswijze naar voren te brengen in de vorm van kritiek of voorstellen. De uitkomst van de discussie wordt uitsluitend bepaald door de uitgewisselde argumenten (Benhabib in Edwards, 2003:33)</i>
	<i>Onderling debat</i>	<i>een wisselwerking waarin ideeën en argumenten worden uitgewisseld om tot een gemeenschappelijke visie te komen teneinde het algemeen belang te dienen. Hierin zijn de deelbelangen van de actoren vatbaar voor hervormingen (Edelenbos, 2000) .</i>
<i>Rol/inbreng andere partij</i>	<i>Rol bestuur</i>	<i>De manier waarop het bestuur/gemeente het proces/inhoud beïnvloed (bestuurstijl)</i>
	<i>Rol overige participanten</i>	<i>De manier waarop de burgers en/ of belangengroepen invloed hebben op de besluitvorming (participatieladder)</i>
<i>Uitkomst</i>	<i>Inhoud</i>	<i>In hoeverre de uitkomst van het participatieve proces een verrijking is geweest voor de inhoud</i>
	<i>Doorwerking</i>	<i>De mate waarin de uitkomst uit het participatieve proces -al dan niet- herkenbaar is terug te vinden in het definitieve (politiek)besluit</i>

Tabel 2.8.1:analyse concepten



3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

3.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek wordt ingegaan op de manier waarop de onderzoeksgegevens verzameld, geïnterpreteerd en geanalyseerd worden. Hierbij wordt getracht een bepaalde ordening en structuur te creëren teneinde de bestuurlijke praktijk in casu overzichtelijk te krijgen. In dit geval zijn drie elementen van belang: het onderzoekstype, de gehanteerde onderzoeksinstrumenten en de manier waarop de theoretische concepten uit het analysemodel waargenomen en gemeten worden. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt afgesloten met een definitief onderzoeksmodel waarin het analysemodel uit het theoretisch kader wordt aangevuld met geoperationaliseerde onderzoeksindicatoren.

3.2 Type onderzoek

Bestuurskundige vraagstukken kunnen op verschillende manieren benaderd worden. Echter in de praktijk wordt dikwijls gekozen voor het design van de enkelvoudige of meervoudige casestudy (Kickert & Rutgers, 2005). De wijze waarop de onderzoeksvraagstelling en doelstelling zijn geformuleerd, determineert enigszins de onderzoeksmethode. Dit onderzoek naar de Wmo-burgerparticipatie in de gemeente Westland neemt de vorm aan van een kwalitatieve-enkelvoudige-casestudy. Hierbij is het onderzoeksgebied beperkt tot één gemeente en één thema respectievelijk de gemeente Westland en de Wmo. De consequentie hiervan is dat de conclusies en de aanbevelingen uit dit onderzoek niet zondermeer geprojecteerd kunnen worden op de bestuurlijke praktijk in andere gemeenten. Dit neemt niet weg dat daar waar overeenkomsten zijn in context en omstandigheden parallellen getrokken kunnen worden.

3.3 Methode en techniek

In dit kwalitatieve onderzoek worden drie onderzoekstechnieken gehanteerd om informatie te verzamelen respectievelijk: documentenanalyse, participatieve observatie en interviews met een aantal participanten.

3.3.1 Documentenanalyse

In eerste instantie is gekozen voor een vooronderzoek in de vorm van documentanalyse. Deze analyse heeft een inzicht gegeven in het traject voor de invoering van de Wmo. Het gegeven dat de gemeente Westland de opdrachtgever voor het onderzoek is, heeft mij de mogelijkheid gegeven om inzage te krijgen in vertrouwelijke en openbare stukken. Hierbij kan worden gedacht aan vergadernotulen, (concept)beleidsnota's, agenda's, deelnemerslijsten en verslagen van inspraakbijeenkomsten in de periode 2005-2007.

3.3.2 Participatieve observatie

In diverse literatuur en publicaties zijn de voordelen van de participerende observatie beschreven. Zo onderschrijft Van Thiel (2007) dat participerende observatie kan leiden tot rijke, gedetailleerde informatie over het onderzoeksontwerp in zijn context (holisme). Het begrip "participatief" in deze context wordt echter verschillend geïnterpreteerd. Enerzijds wordt ermee bedoeld dat de onderzoeker

op bepaalde wijze een inbreng heeft in het proces (actief). Anderzijds wordt ermee bedoeld dat de onderzoeker een passieve houding inneemt in het proces en volstaat met het observeren. De eerste mogelijkheid brengt een risico met zich mee dat betrekking heeft op de objectiviteit van het onderzoek. Dit wordt in de literatuur aangeduid als *going native* (van Thiel, 2007). De onderzoeker vervult immers een dubbelrol namelijk van de participant en beoordelaar tegelijk (van Thiel, 2007). Bij dit onderzoek is uitgegaan van een participatieve observatie in de vorm van *'participant as observer'*. Dit wil zeggen dat de onderzoeker deelneemt aan een bepaalde activiteit, in dit geval vergaderingen, terwijl de overige participanten op de hoogte zijn dat hij aan het onderzoeken is (Achterberg 2006, ontleend aan Babbi).

3.3.3 interviews

Bij dit onderzoek wordt tevens gebruik gemaakt van semi- gestructureerde interviews. Dit houdt in dat vooraf een aantal open vragen worden geformuleerd die voortvloeien uit de geoperationaliseerde kernbegrippen. Hiermee wordt getracht de interviews in een bepaalde richting te sturen zonder voorgestructureerde antwoordmogelijkheden te formuleren (Van Thiel, 2007). Deze methode biedt een grote mate van flexibiliteit tijdens de gesprekken. De geformuleerde vragen zijn niet bij alle geïnterviewden van toepassing. Afhankelijk van de rol en de functie van de geïnterviewde wordt de vragenlijst aangepast. In bijlage twee is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen.

3.4 Onderzoekstappen

Aan het eind van hoofdstuk twee werd een analysemodel samengesteld. Daarin werd aangegeven dat de verschillen in verwachtingen en waarnemingen (achteraf) voor een probleemsituatie kunnen zorgen. Om dit te achterhalen worden de volgende stappen doorlopen:

Stap 1

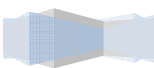
- *Het inventariseren van de gehanteerde participatiemodellen om de burger te betrekken bij het beleidsproces. Om een ordening te creëren bij deze inventarisatie worden de modellen beschreven aan de hand van: (1) participerende partijen, (2) thema(s) waar het participatief proces over gaat, (3) de beleidsfase, (4) de rol van de participanten .*

Stap 2

- *Aan de hand van drie thema's worden de geïnventariseerde participatiemodellen onder de loep genomen. Bij de beschrijving van de casussen wordt een vaste structuur gehanteerd: (1) het beschrijven van het verloop van het proces, de rolverdeling tussen de participanten en dan de uitkomst.*

Stap 3

- *Vervolgens wordt er onderzocht of de verwachtingen van de actoren afwijken van wat door de actoren waargenomen wordt aan het eind van het proces. Hieruit worden de knelpunten gelokaliseerd.*

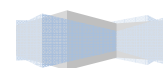


3.5 Operationalisering

De centrale begrippen uit het onderzoeksmodel worden hieronder nader geoperationaliseerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van definities welke reeds zijn beschreven in het theoretisch kader. In eerste instantie worden de participatiemodellen beschreven, vervolgens de bepalende factoren voor de kwaliteit van de participatieprocessen, daarna de gradaties van participatie in termen van ondermeer bestuurstijl en tenslotte de toetsingscriteria van de uitkomst.

Concept	Operationalisering	
Thema(s)	- <i>Op welke (Wmo)prestatieveld heeft het participatieve proces betrekking?</i>	- Wmo- prestatievelden (1 t/m 9)
Actoren	- <i>Welke partijen zijn betrokken bij het participatieve proces?</i>	- Individuele burgers - Cliëntenorganisaties - Zorgaanbieders - Belangengroepen - Overige - Bestuur/gemeente
Deelproces	- <i>In welke fase van het beleidsproces heeft participatie plaats gevonden?</i>	- Agendavorming - Beleidsvoorbereiding - Beleidsbepaling - Beleidsuitvoering - Beleidsevaluatie - Terugkoppeling
Rol participanten	- <i>Wat is de rol van het bestuur in het proces (bestuurstijl)</i>	- Faciliterende stijl - Samenwerkende stijl - Delegerende stijl - Participatieve stijl - Consultatieve Stijl
	- <i>Wat is de rol van de overige participant(en) (participatieladder)</i>	- Initiatiefnemer - Samenwerkingspartner - Meebeslisser - Adviseur - Consulent

Tabel 3.1: participatiearrangementen beschreven vanuit vier invalshoeken: a) thema's, b) actoren, c) deelproces en d) rolverdeling



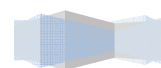
Operationalisering verwachtingen/waarnemingen

Kwaliteit van het proces	Indicatoren
Openheid	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn de participanten vooraf bekend met de spelregels/procedure en randvoorwaarden? - Staat de agenda (vooraf) vast? - Is er mogelijkheid om de agenda te wijzigen? - Wie bepaalt de agenda? - Zijn er actoren uitgesloten van het proces? - Zijn er onderwerpen uitgesloten van discussie? - Zijn de spelregels/randvoorwaarden duidelijk? - Wordt de uitkomst op een transparante wijze geformuleerd?
Gelijkwaardigheid	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben de participanten gelijke kansen om hun zienswijze naar voren te brengen? - Wordt er op dezelfde wijze omgegaan met de inbreng van de participanten? - Heeft iedereen toegang tot informatiebronnen?
Onderling debat	<ul style="list-style-type: none"> - Wordt de uitkomst uitsluitend bepaald door de uitgewisselde argumenten? - Is er mogelijkheid tot uiten van kritiek? - Zijn de argumenten van de participanten vatbaar voor verandering? - Wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke visie?

Tabel 3.2: operationalisering kwaliteit van het proces

Rol bestuur	Concretisering	Rol burger
Faciliterende stijl	<i>Het bestuur biedt ondersteuning (tijd, geld, deskundigheid, materiële hulpmiddelen)</i>	Meebeslisser
Samenwerkende stijl	<i>Het bestuur werkt met andere partijen op basis van gelijkwaardigheid</i>	Samenwerkingspartner
Delegerende stijl:	<i>Het bestuur geeft aan de participant de bevoegdheid om binnen randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven</i>	Coproducent
Participatieve stijl:	<i>Het bestuur vraagt een open advies waarbij er nog ruimte voor discussie en inbreng is. Dit betekent onder meer dat de participant een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting kan geven</i>	Adviseur
Consultatieve stijl	<i>Het bestuur raadpleegt de participant over een gesloten vraagstelling: deze kan zich uitspreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving</i>	Gesprekspartner/ geconsulteerde

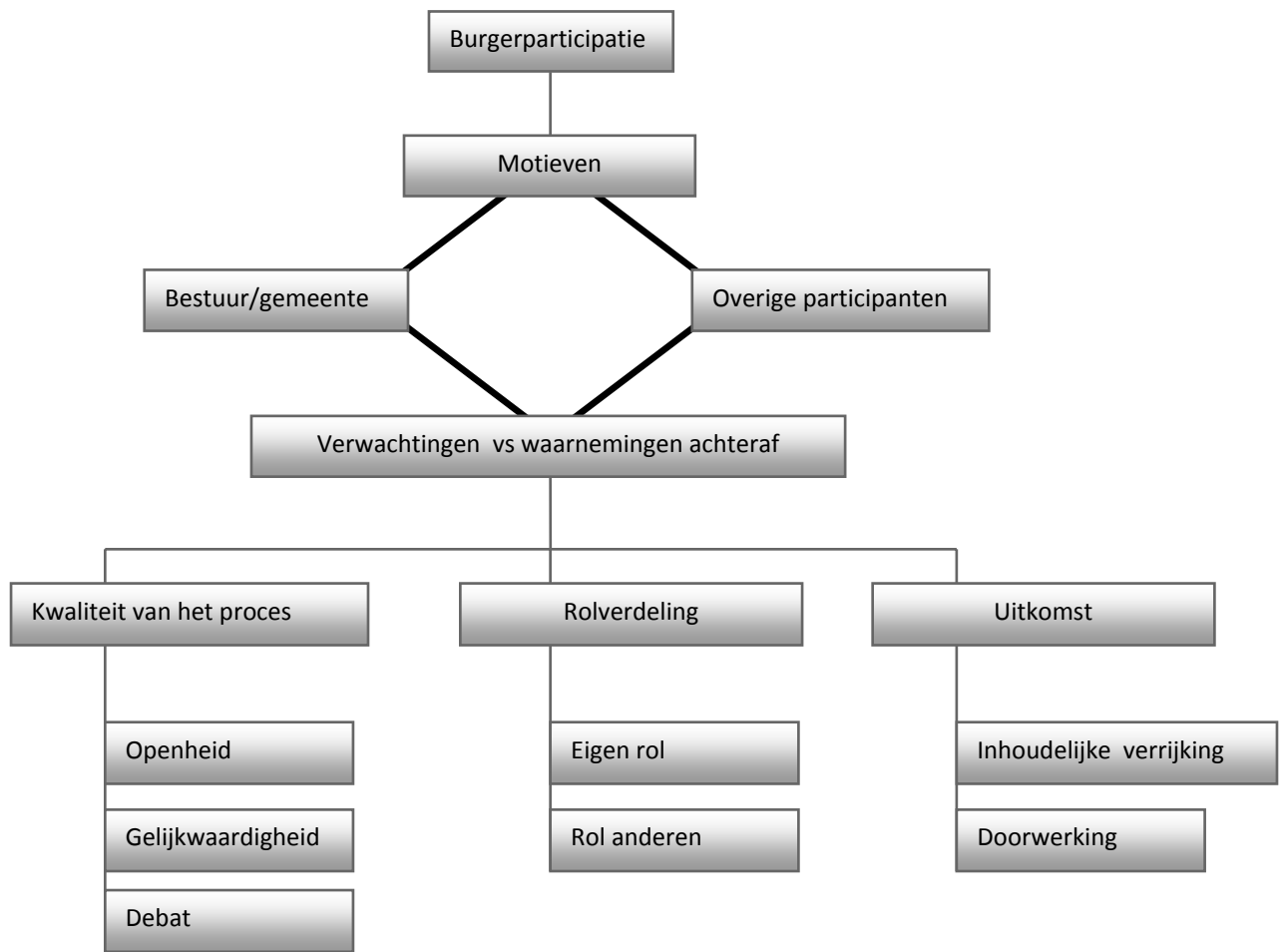
Tabel 3.3: operationalisering rolverdeling



Operationalisering Uitkomst

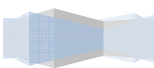
Uitkomst	Operationalisering
<ul style="list-style-type: none"> - Inhoudelijk verrijking 	Heeft het participatieve proces: <ul style="list-style-type: none"> - informatie opgeleverd over de aard en ernst van de problematiek? - inzicht opgeleverd in alternatieve oplossingen/opties? - inzicht opgeleverd in de relevante randvoorwaarden voor het beleid? - inzicht opgeleverd in het toetsen van een gegeven beleidsaanpak? - alternatieve beleidsscenario's getoetst ?
<ul style="list-style-type: none"> - Doorwerking/status 	<ul style="list-style-type: none"> - Is de uitkomst hekenbaar terug te vinden in het definitieve politiek besluit? - Heeft de uitkomst een toegevoegde waarde gehad voor de inhoud?

Tabel 3.4: operationaliseringuitkomst

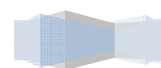


Figuur 3.5: definitief onderzoeksmodel

:



Deel II: Praktijkbevindingen



4 UITKOMSTEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de documentenanalyse, interviews en observaties weergegeven. In eerste instantie wordt een inventarisatie gemaakt van de participatiemodellen die in de gemeente worden gehanteerd. Deze inventarisatie zal een antwoord geven op de tweede deelvraag uit de centrale vraagstelling:

Op welke wijze is in de gemeente Westland burgerparticipatie i.v.m. de Wmo geregeld?

Vervolgens worden een paar casussen besproken waarin deze modellen zijn toegepast. Dit zal plaatsvinden aan de hand van theoretische concepten uit het reeds beschreven analysemodel (zie hoofdstuk 2). Hierbij wordt achtereenvolgens een algemene beschrijving gemaakt van de casus, het verloop van het proces, de rolverdeling en de uitkomst. De uitkomsten hiervan worden geanalyseerd om de knelpunten te achterhalen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een deelconclusie.

Voorafgaand hieraan wordt een reconstructie gemaakt van het voortraject van de invoering van de Wmo.

4.2 Het voortraject

De invoering van de Wmo werd in eerste instantie meerdere malen uitgesteld. In de loop van 2006 werd echter duidelijk dat per 1 januari 2007 de Wmo een feit zou zijn. Dit heeft de gemeenten voor een grote uitdaging gezet. Zij moesten immers in korte tijd diverse trajecten opstarten om de ambtelijke organisatie klaar te stomen voor de uitvoering van een wet die een substantieel gedeelte van het gemeentefonds beslaat (40%). Bovendien moesten de partners in het beleidsveld geïnformeerd, geraadpleegd en in bepaalde gevallen gecontracteerd worden om de nodige voorzieningen op te zetten. De belangrijkste besluitvormingsmomenten worden hieronder weergegeven:



Figuur 4.2.: belangrijkste besluitvormingsmomenten (boven de pijl: landelijk, onder de pijl: gemeente Westland)

De beleidsvelden die de wet beslaat zijn niet geheel onbekend voor de gemeente. Het betreft min of meer een bundeling van versnipperde wetten in een algemene wet om ondermeer samenhang te creëren (zie tabel 4.2).

Was	Is
Welzijnswet	Wmo
Wet Voorzieningen gehandicapten	Wmo
Zorggerelateerde subsidieregelingen in de AWBZ	Wmo
Maatschappelijke geestelijke gezondheidszorgopvang en vrouwenopvang in het kader van de Welzijnswet	Wmo
Openbare geestelijke gezondheidszorg (Oggz)	Wmo
Huishoudelijke verzorging in de AWBZ	Wmo

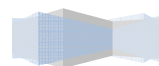
Tabel: 4.2 Wmo-regelingen (bron: Wmo Beleidsplan 2008-2011 Gemeente Westland)

Deze regelingen zijn door de wetgever opgenomen in de Wmo en verdeeld over negen prestatievelden:

- *Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;*
- *Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;*
- *Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;*
- *Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;*
- *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;*
- *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 behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;*
- *Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang;*
- *Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;*
- *Het bevorderen van verslavingsbeleid.*

Grotendeels zijn de doelgroepen achter deze prestatievelden op de ene of de andere manier reeds bekend bij de gemeenten. De gemeenten zijn immers de uitvoerders van de Wvg en een deel van de Welzijnswet. Er bestaat tevens een overlap tussen de doelgroep van bepaalde regelingen. Zo is ongeveer 80% procent van de Wvg-cliënten gebruiker van huishoudelijke hulp (voorheen AWBZ). Dit gegeven is relevant geweest bij het inventariseren van de belangenorganisaties. Om bij het voorbeeld van WVG en huishoudelijke hulp te blijven, de cliëntenorganisatie van de gehandicapten, al jaren een gesprekspartner van de gemeente op het terrein van de WVG, neemt na de invoering van de WMO het thema hulp bij het huishouden onder haar hoede.

Op grond hiervan heeft de gemeente een inventarisatie gemaakt van de huidige situatie met betrekking tot de burgerparticipatie in relatie tot de negen Wmo-prestatievelden. Hierbij is gebruik



gemaakt van een indeling die door de VNG is samengesteld. Dit heeft het volgende overzicht opgeleverd.

Participatievelden Wmo	Onderdeel	Huidige vormen van participatie
1. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten	Wijk- en buurtbeleid Wijkgericht werken	Kernbijeenkomsten en veiligheidskringen
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen bij problemen met het opgroeien en ondersteuning van ouders met problemen met opvoeden	Jeugdbeleid	Overleg met instellingen en professionals, jongerenraden, ouderverenigingen
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning	Beleid voor kwetsbare burgers (gehandicapten, chronisch zieken en ouderen)	Cliëntenraden
4. Het ondersteunen van mantelorganisaties en vrijwilligers		Medezeggenschap in instellingen
5. Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psycho-sociaal probleem		Overleg met instellingen en professionals Senioren Advies Raad (SARW) Gehandicaptenplatforms
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking, een chronisch psychisch probleem of een psycho-sociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren en/of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer		
7. Maatschappelijke opvang, advies en steunpunten huiselijk geweld	Integraal beleid maatschappelijke opvang en huiselijk geweld	
8. OGGZ (Openbare Geestelijke Gezondheidszorg)		Overleg met instellingen en professionals, GGD-overleg
9. Ambulante verslavingszorg		Overleg met instellingen en professionals Incidenteel overleg met burgers en omwonenden

Tabel: 4.1: bestaande participatievormen (VWS, 2006)

In de loop van 2006 werden diverse project- en regiegroepen gevormd om invulling te geven aan de wettelijke verplichtingen. Één van die projectgroepen was belast met het organiseren van een participatief proces waarin de deelnemers gingen nadenken over ondermeer de vraag:

Welke participatiemodellen zijn geschikt voor Wmo-Westland?

Onder begeleiding van een externe projectleider en in samenwerking met de afdelingen maatschappelijke ondersteuning en publiekszaken werd in de periode van maart tot december 2006 een serie bijeenkomsten georganiseerd.

Zo was er een bijeenkomst (*cliënten*)participatie waarin twintig organisaties en instellingen hebben geparticipeerd. Het betrof belangenorganisaties van gehandicapten, ouderen, kerkelijke organisaties,

minima, psychiatrische patiënten en zorginstellingen. Bij de selectie van participanten werd uitgegaan van de potentiële klanten van de Wmo. Hierbij werden de negen prestatievelden van de Wmo als referentiekader gebruikt om de selectie uit te voeren.

Voor sommige deelnemers was het de eerste keer dat ze betrokken werden bij een beleidsproces. Voor andere organisaties, zoals het platform gehandicapten, was het een routine deelname. Aan de participanten werden een paar stellingen voorgelegd die betrekking hadden op een visie over belangenbehartiging.

Na het afronden van de discussies over de doelstellingen en het belang van burgerparticipatie hebben de deelnemers gestemd over vier potentiële participatievormen:

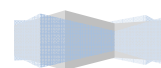
<i>Participatiemodel</i>	<i>Toelichting</i>
<i>WMO Raad–doelgroep Participatie</i>	Een onafhankelijke orgaan dat gevraagd en ongevraagd advies geeft aan de gemeente. Deze raad zou alleen over beleid in hoofdlijnen moeten beslissen .
<i>Intermediair ambtenaar.</i>	In dit verband werd een vergelijking getrokken met de functie van griffier. Deze ambtenaar zou beschikking hebben over een mandaat om enerzijds binnen de ambtelijke apparaat informatie te vergaren en anderzijds de klachten, wensen en signalen vanuit de doelgroep terugkoppelen naar de beleidsmakers.
<i>Samenwerkingsmodel cliënten-gemeenteanbieders</i>	Het betreft een bestaande constructie waarin woonzorgcentra en welzijnszone(s) worden gecreëerd. Voordeel hiervan is dat samenhangend beleid wordt afgedwongen
<i>Burgerpanel</i>	Adviezen van burgers die meedenken over beleidsontwerpen

Tabel 4.2. opties participatiemodellen (bron: Gemeente Westland, 2006:a)

De uitkomsten van de themabijeenkomst zijn verwerkt in hoofdstuk vier van de Beleidsnota Wmo fase 1. Hierin is aangegeven dat de vertegenwoordiging tijdens de bijeenkomst de voorkeur uitsprak voor zowel doelgroep Participatie als een brede Wmo cliëntenadviesraad. Hierbij werd aangegeven dat de adviesraad de gemeente op hoofdlijnen adviseert en de doelgroeporganisaties voor inhoudelijk advies worden geconsulteerd. Tevens werd aangegeven dat er ook voorkeur was voor internetpanels om de eindgebruikers te raadplegen. Deze optie werd van tafel geschoven in verband met de vermoedelijke hoge kosten.

In dezelfde beleidsnota werd vervolgens een nuance aangebracht tussen burger –en cliëntenparticipatie. Hierbij werd aangegeven dat bij de invoering van de Wmo in eerste instantie werd uitgegaan van cliëntenparticipatie. De uitwerking van de veel bredere burgerparticipatie werd gepland in het Beleidsplan 2008-2011.

In de beleidsnota fase 1 onderschrijft de gemeente het belang en de ambitie om cliëntenorganisaties, eindgebruikers, instellingen en burgers te betrekken bij ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid. Opvallend is dat in deze nota wordt gerefereerd aan de gemeentelijke inspraakverordening uit 2004. Deze verordening is vrij algemeen geformuleerd aangezien hij bedoeld was voor verschillende



beleidsterreinen. In de verordening wordt globaal de wijze aangegeven waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de **voorbereiding** van gemeentelijk beleid worden betrokken. Hierbij hanteert de gemeente de volgende definitie van het begrip inspraak:

*'inspraak is het betrekken van ingezetenen en belanghebbenden bij de **voorbereiding** van gemeentelijk beleid' (Gemeente Westland, 2004)*

Verder wordt in artikel 5 een aantal eisen opgesomd die betrekking hebben op de verslaglegging en de status van de uitkomst. Zo wordt vermeld dat de gemeente de inspraakprocedure moet vastleggen en de motivatie achter het al dan niet overnemen van de voorstellen om beleidsvoornemen aan te passen, moet vermelden.

4.3 GEKOZEN MODELLEN

De inventarisatie van de huidige situatie in overleg met de cliëntenorganisaties heeft geleid tot het selecteren van drie modellen: Wmo-adviesraad, rondetafelgesprekken en participatieve bijeenkomsten.

Wmo-adviesraad

Gemeente Westland heeft, net als driekwart van de andere gemeenten in Nederland (Tilburg, 2008), gekozen voor een geïnstitutionaliseerde constructie van burgerparticipatie in de vorm van een tijdelijke Wmo-adviesraad als opstap naar een definitieve Wmo-adviesraad.

In de fase voorafgaand aan de oprichting van de adviesraad, werd een voorwaarde geformuleerd. De adviesraad kan c.q. mag namelijk geen vervanging zijn van de bestaande platforms van belangenbehartiging. Dit is omdat het werkterrein van deze organen breder is dan de Wmo. Vervolgens werd het volgende vermeld over de participatiegradatie:

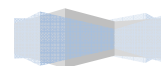
'de invulling van de wijze van participeren (informereren, raadplegen, adviseren, co-producen of meebeslissen) is iets waarvan in de loop van de tijd invulling aan zal moeten worden gegeven. Daarnaast zal per onderwerp moeten worden afgesproken welke mate van participatie vereist is' (Gemeente Westland, 2006:c)

Begin 2007 werd deze Wmo-adviesraad geïnstalleerd waaraan zestien leden en een onafhankelijke voorzitter deelnemen. De samenstelling is gebaseerd op een clustering van de Wmo-prestatievelden waarin acht sectoren zijn opgenomen⁵. De onafhankelijke voorzitter wordt door de adviesraad zelf gekozen op basis van de door de raad vastgestelde procedure. Het werkkader, de bevoegdheden, samenstelling en taken van de adviesraad werden vastgelegd in een convenant.

Hierin is de volgende doelstelling geformuleerd:

*'het doel van de Wmo-adviesraad is om via **gevraagd en ongevraagd** advies **invloed** uit te oefenen op het gemeentelijk Wmo beleid en daarmee de belangen van cliënten binnen het Wmo beleid zo goed mogelijk te behartigen'* (Gemeente Westland, 2007:a)

⁵ (a) VG- sector, (b) Senioren, (c) LG- sector, (d) Jeugd, (e) Religieuze organisaties, (f) GGZ, (g) Mantelzorg en vrijwilligers, (h) uitkeringsgerechtigden.



In het convenant wordt tevens aangegeven dat de mate van invloed die de gemeente geeft aan de Wmo-adviesraad gesteld is op het niveau van inspraak en advies. Hieraan wordt toegevoegd dat Wmo-besluiten worden genomen door het gemeentebestuur nadat de Wmo-adviesraad daarover is gehoord. Het gemeentebestuur behoudt de mogelijkheid om af te wijken van het advies (mits dit gemotiveerd wordt). Tevens wordt aangegeven dat de onderwerpen die de Wmo-adviesraad (mag) bespreken betrekking kunnen hebben op de deelprocessen: *beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie*.

De formulering *'gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen'* in het convenant impliceert dat het initiatief om een advies uit te brengen bij beide partijen ligt. Hiermee wordt aangegeven dat de participatie betrekking kan hebben op alle deelprocessen van de beleidscyclus. Met andere woorden, inclusief agendavorming en besluitvorming.

Rondetafelgesprekken

Met rondetafelgesprekken wordt bedoeld een overlegsetting, á la panelmethode, waarin representatieve groepen cliënten worden uitgenodigd om over een bepaald plaatselijk onderwerp te praten (Gemeente Westland, 2006:b). De achterliggende gedachte hierbij is het bieden van een podium voor burgers/cliënten die niet voldoende vertegenwoordigd zijn door de bestaande cliëntenorganisaties. Uit de gemeentelijke stukken komt naar voren dat dit model is toegepast om feedback te krijgen over de praktische uitvoering van de Wmo. Met name bij het bespreken van de kwaliteit van de geboden voorzieningen en het uitvoeren van tevredenheidsonderzoeken van de gebruikers.

Participatiebijeenkomsten

Met participatiebijeenkomsten wordt bedoeld, de gesprekken die zijn gevoerd met burgers, vertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties in het kader van het opstellen van het Beleidsplan 2008-2011, waarin meerdere Wmo-prestatievelden zijn besproken (Gemeente Westland, 2007:b). In het vierjaren Beleidsplan werd de volgende doelstelling geformuleerd:

'het doel van deze bijeenkomsten was om zowel burgers als vertegenwoordigers, maatschappelijke organisaties te raadplegen op het gebied van de invulling van de Wmo'

Formeel gezien zijn de participatiemodellen als volgt vormgegeven

	Wmo-adviesraad	Rondetafelgesprekken	Participatiebijeenkomsten
Thema's	Wmo- breed In beginsel in hoofdlijnen	Specifieke thema's	Alle prestatievelden
Actoren	Cliëntenorganisaties van doelgroep	Panel van cliënten	Burger, cliëntenorganisaties, instellingen en maatschappelijke organisaties
Deelproces	Van agendavorming tot en met evaluatie	Evaluatie	Beleidsvoorbereiding
Rol gemeente (bestuurstijl)	Participatieve stijl	Consultatieve stijl	Consultatieve stijl
Rol participanten (participatieladder)	Adviseur	Geconsulteerde	Geconsulteerde

4.3 Thema's

In deze paragraaf worden de hierboven (formeel) beschreven participatiemodellen onder de loep genomen vanuit thema's in de praktijk. In eerste instantie wordt een algemene schets gegeven van het te bespreken thema, vervolgens wordt geanalyseerd vanuit de theoretische concepten uit het analysemodel (kwaliteit van het proces, rolverdeling en status uitkomst).

4.3.1 Wmo-adviesraad

Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 4.2 heeft de gemeente ook gekozen voor een geïnstitutionaliseerde vorm van burgerparticipatie in de vorm van een brede Wmo-adviesraad. Hiermee beoogt de gemeente een bepaalde continuïteit te waarborgen bij het betrekken van de cliënten uit het beleidsveld. In de reeds aangegeven doelstelling van de Wmo-adviesraad is tevens bepaald dat de participatie vastgelegd is op het niveau van raadplegen en (gevraagd en ongevraagd) adviseren. Met andere woorden, de adviesraad beschikt over de mogelijkheid om initiatief te nemen tot het uitbrengen van een advies. Verscheidene geïnterviewden gaven aan dat het onderdeel ongevraagd advies uitbrengen nog niet aan de orde is, omdat de raad nog een groeiproces moet doorlopen voordat een dergelijke proactieve houding een feit kan zijn. Anderen zijn van mening dat gebrek aan samenhang tussen de thema's die worden behandeld de achterliggende oorzaak is. Men is in dit geval van mening dat de leden nog steeds te veel vanuit de eigen deelbelangen handelen, waardoor afstemming tussen Wmo-thema's achterwege blijft.

Met betrekking tot het onderdeel gevraagd advies uitbrengen, blijkt dat er tot op heden twee gevraagde adviezen uitgebracht zijn. Beide adviestrajecten worden hieronder geanalyseerd.

Gevraagde adviezen

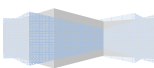
Zoals reeds is aangegeven heeft de gemeente op twee momenten de adviesraad gevraagd om een advies uit te brengen. In eerste instantie om te reageren op een conceptversie van het Beleidsplan 2008-2011 en om een klanttevredenheidonderzoek uit te voeren.

Met betrekking tot het Beleidsplan heeft de adviesraad tijdens een inspraakprocedure opmerkingen geplaatst over verschillende onderdelen van het plan. Zo blijkt uit het eindverslag *inspraakprocedure* dat van de 40 opmerkingen⁶ die zijn gemaakt over de conceptversie, acht van de adviesraad komen. Het college van B&W heeft op een later moment in een terugkoppelingsverslag tekst en uitleg gegeven over deze opmerkingen.

Met betrekking tot het verzoek van de gemeente om een klanttevredenheidonderzoek, heeft de gemeente begin 2008 de adviesraad ingeschakeld om een evaluatieonderzoek uit te voeren. Dit, ondanks het feit dat in de loop van 2007 reeds een evaluatieonderzoek naar de invoering van de Wmo in de gemeente is opgestart door SGB⁷. De behoefte is echter ontstaan bij het bestuur om een evaluatieonderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen in plaats van een "getalmatige" opsomming te maken van de voorzieningen zoals dat het geval is geweest bij het onderzoek van SGB. Verschillende cliëntenorganisaties hadden immers kanttekeningen gezet bij de

⁶ De resterende opmerkingen waren van raadscommissies en een vrijwilligers organisatie

⁷ Het betreft een benchmark waarin de prestaties van verschillende gemeenten zijn vergeleken



manier waarop de tevredenheid van de gebruikers is geëvalueerd. Op grond hiervan heeft het bestuur een rol toebedeeld aan de adviesraad om vorm te geven aan de inhoud van de enquêtes in het vervolgonderzoek (Wmo-adviesraad, 2008).

Terugkijkend op het proces, de rolverdeling en uitkomst rondom het uitbrengen van beide adviezen komt het volgende naar voren:

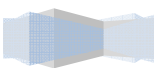
Kwaliteit van het proces

Alle geïnterviewden onderschrijven dat het proces rondom het adviseren van de gemeente met betrekking tot het tevredenheidsonderzoek en het Beleidsplan in openheid, gelijkwaardigheid en onderling debat zijn verlopen. Dit is volgens een groot gedeelte van de geïnterviewden binnen de raad te danken aan het feit dat er een duidelijk convenant en huishoudelijk reglement is opgesteld waarin ondermeer de verplichtingen, de rol van de partijen en de besluitvormingsprocedure⁸ zijn beschreven. Geïnterviewden gaven aan dat alle leden zich hebben gehouden aan de spelregels en bereidheid vertoonden om af te wijken van hun oorspronkelijke standpunten. Dit kwam het debat en de discussies ten goede. De meningen waren echter verdeeld over de toegang tot informatie. De geïnterviewden benadrukten dat de gemeente over het algemeen de informatie tijdig, gelijkmatig en volledig had verstrekt aan de participanten. De uitzondering in dit geval was het proces rondom de uitbreiding van de stiploketten. Men was van mening dat bij dit vraagstuk de adviesraad niet voldoende was geïnformeerd en betrokken geweest is. Er werd opgemerkt door verschillende respondenten dat dit vraagstuk sterk gepolitiseerd was waardoor andere afwegingskaders een rol hadden gespeeld bij het zoeken naar een oplossing.

Terugkomend op het onderdeel informatiestroom wordt geconstateerd dat sommige leden (structureel) over meer informatie beschikken dan anderen. Dit wordt verklaard door het feit dat er twee soorten participanten zijn in de adviesraad. Enerzijds zijn er zeer gelouterde belangengroepen die al jaren actief zijn (regionaal en landelijk) om de besluitvorming binnen overheidinstanties te beïnvloeden. Hiermee beschikken deze organisaties over een actief netwerk dat de informatiestroom verzorgt. Anderzijds zijn er belangengroepen die geheel afhankelijk zijn van de gemeente om een oordeel te kunnen vormen. Dit leidt tot onevenwichtige situaties bij het debatteren binnen de raad. Alhoewel iedereen de kans krijgt heeft om zijn zienswijze naar voren te brengen en de deelnemers gelijkwaardig worden behandeld, blijft er sprake van scheve verhoudingen. Dit wordt niet door iedereen als probleem ervaren zolang de informatievoorsprong niet gebruikt wordt om de andere deelbelangen te benadelen. Tevens wordt deze onevenwichtige situatie als een tijdelijk verschijnsel ervaren. Men is over het algemeen van mening dat de adviesraad een groeiproces doorloopt waarin sommige leden de tijd moeten krijgen om een netwerk te vormen en een proactieve houding in te nemen.

Een ander aspect in dit verband is het gegeven dat binnen de raad in beginsel alle thema's van de Wmo besproken kunnen worden. De kennis en de informatie van de deelnemers beperkt zich meestal tot de thema's die de eigen achterban aangaan, voor zover er geen overlap tussen de belangen is. Bovendien blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn om het beleid uitsluitend in hoofdlijnen te bespreken.

⁸ *Besluiten worden genomen op basis van volstreekte meerderheid, dit heeft tot nu toe niet plaats gevonden. Tot op heden zijn alle besluiten genomen op basis van consensus.*



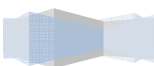
Het komt regelmatig voor dat individuele ervaringen op uitvoeringsniveau een substantieel deel van discussies in beslag nemen. Zo is men bij de gemeente en het bestuur van mening dat de adviesraad meer moet investeren in het zoeken naar samenhang tussen de beleidsvelden. Een gemeenschappelijke strategische visie over kwesties als bijvoorbeeld leefbaarheid en toegankelijkheid in de wijken, past beter binnen de oorspronkelijke doelstelling van de adviesraad dan het bespreken van incidenten met betrekking tot de uitvoering⁹. De zoektocht naar samenhang tussen de thema's wordt door de meeste geïnterviewden binnen de raad gezien als prioriteit nummer één. Men ziet in dit verband een belangrijke rol voor de voorzitter weggelegd om dit traject te begeleiden.

Rolverdeling

Zoals reeds in het theoretische kader is aangegeven, kan de wijze waarop de vraagstelling aan het begin van een participatief proces geformuleerd is, bepalend zijn voor de rolverdeling tussen de participanten, in dit geval de gemeente en de cliëntenorganisaties. Bij het terugblikken op de vraagstellingen die de gemeente heeft geformuleerd bij beide adviesaanvragen kan vastgesteld worden dat er sprake is van gesloten vraagstellingen. Dit houdt in dat de adviesraad is gevraagd om zich uit te spreken over een gegeven beleidsaanpak binnen een gegeven probleemomschrijving. Dit gold voor zowel het reageren op het concept Beleidsplan als het evalueren van de kwaliteit van de Wmo-voorzieningen. In termen van bestuursstijl en participatieladder wordt geconstateerd dat de gemeente een consultatieve bestuursstijl heeft gehanteerd en de adviesraad de rol van geconsulteerde heeft gehad.

Dit kan gezien worden als een discrepantie tussen wat formeel wordt geambieerd en wat tot nu toe heeft plaatsgevonden. Een jaar na het ontstaan van de Wmo-adviesraad is het immers nog niet voorgekomen dat de adviesraad een ongevraagd advies heeft uitgebracht. Hiermee laat de adviesraad een kans liggen om zelf de vraagstelling te formuleren en wellicht een nieuw thema op de agenda te zetten. Een dergelijke proactieve houding kan de rol van de adviesraad verhogen van consulent naar adviseur. Tevens ligt hier ook een uitdaging voor de gemeente en het bestuur om te leren omgaan met dit gegeven.

⁹ Zo wordt geconstateerd dat het jaar 2006 in het teken stond van de voorbereiding op de invoering van de Wmo- maar de jaren 2007 en 2008 stonden in het teken van de uitvoering. Dit leidt tot een grote focus op uitvoeringsaspecten.



	Wmo-adviesraad	
	Formeel	Waarnemingen tot juli 2008
Thema's	Wmo-breed In beginsel in hoofdlijnen	Beleidsplan 2008 -2011 Klanten tevredenheidonderzoek
Actoren	Cliëntenorganisaties	Cliëntenorganisaties
Deelproces	Van agendavorming tot en met evaluatie	Beleidsvoorbereiding Evaluatie
Rol gemeente (bestuurstijl)	Participatieve stijl	Consultatieve stijl
Rol participanten (participatieladder)	Adviseur	Geconsulteerde

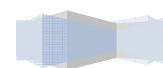
Tabel 4.3: de rol van de adviesraad (Formeel versus waarnemingen)

Uitkomst

Het beoordelen van de uitkomst betreft in dit geval de doorwerking van de inbreng van de participanten en de al dan niet inhoudelijke verrijking.

Met betrekking tot de doorwerking wordt geconstateerd dat de gemeente bij het opstellen van het definitieve Beleidsplan rekening heeft gehouden met de bezwaren van de adviesraad. De geïnterviewde leden vanuit de adviesraad herkennen hun eigen inbreng in de eindversie. Zo is bij het afronden van de inspraakprocedure een verslag gemaakt waarin de gemeente de standpunten van B&W heeft teruggekoppeld. Dit is door de geïnterviewden over het algemeen als transparant ervaren. Wat betreft de uitkomst van het klanttevredenheidonderzoek is het momenteel niet mogelijk om een uitspraak te doen, daar het onderzoek nog niet is afgerond. Er valt echter uit de interviews op dat er geen afspraken zijn gemaakt over de status van de uitkomst. De uitvoerders van het onderzoek gaan ervan uit dat de gemeente en het bestuur rekening gaan houden met de bevindingen.

Met betrekking tot de inhoudelijke verrijking zijn de meningen verdeeld. Uit de interviews valt op te maken dat er globaal twee meningen zijn. Enerzijds een groep die van mening is dat er geen sprake kan zijn van een substantiële toevoeging aan de inhoud. Er wordt op gewezen dat de meeste opmerkingen min of meer betrekking hadden op details terwijl een meerjarig Beleidsplan een schets is van een strategische visie. Dit blijkt een structureel probleem te zijn bij het voorleggen van de conceptstukken. De tweede groep vindt dat er daadwerkelijk sprake is van een kwalitatieve input die verrijkend is geweest. "De abstractie van een meerjarig Beleidsplan mag geen obstakel zijn om duidelijker her en der te formuleren", aldus een respondent.



4.3.2 Beleidsplan 2008-2011

Algemeen beschrijving

In 2006 heeft de gemeenteraad besloten om de Wmo in fases in te voeren. Zo werd in eerste instantie een beleidsnota fase 1 opgesteld, waarin werd aangegeven dat in de loop van 2007 een integraal Beleidsplan Wmo opgesteld zou worden voor het jaar 2008-2011. Eind 2007 werd een concept opgesteld en ter inzage en inspraak voorgelegd gedurende de periode 23 november tot en met 13 december.

Kwaliteit van het proces

In de verkenningsfase werd een reeks themabijeenkomsten georganiseerd in de verschillende dorpskernen van de gemeente¹⁰. Zo luidt een citaat uit een uitnodigingpublicatie:

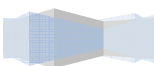
'Het doel van de bijeenkomst is om van u te horen tegen welke problemen u aanloopt in de praktijk als het gaat om collectieve voorzieningen of individuele verstrekkingen voor mensen met een beperking. De uitkomsten van deze middag worden gebruikt bij de ontwikkeling van het 4-jarige WMO Beleidsplan 2008-2011'

Er heeft in dit geval geen selectie plaatsgevonden van participanten. Alle ingezetenen van het Westland konden komen en hun zienswijze naar voren brengen. In termen van openheid wordt geconstateerd dat de gemeente in haar berichtgeving naar buiten toe duidelijkheid heeft verschaft over de doelstelling en de status van de bijeenkomst. De agenda is weliswaar van tevoren vastgesteld, maar werd niet strak gevolgd. Tijdens de discussies werd ruimte gelaten aan de participanten om bespreekpunten toe te voegen. In termen van gelijkwaardigheid wordt geconstateerd dat er scheve verhoudingen zijn. Dit heeft niet te maken met de manier waarop de organisatoren participanten benaderden, maar vloeit voort uit het gegeven dat binnen de participanten (globaal) twee soorten sprekers zijn. Enerzijds de individuele burger, die vanuit persoonlijke ervaringen problemen aankaart waardoor zijn inbreng blijft steken op uitvoeringsaspecten. Aan de andere kant, de georganiseerde vertegenwoordiging die min of meer in staat is de hoofdlijnen te bespreken en het beleid op strategisch niveau te beoordelen. Het gevolg hiervan is dat de inbreng van de participanten niet op dezelfde wijze wordt behandeld. In termen van kwaliteit van het debat wordt tevens geconstateerd dat er sprake is van een open debat waarin de participanten de bereidheid toonden om hun standpunten zonodig bij te stellen.

Rolverdeling

Tijdens diverse bijeenkomsten waren de bestuurders aanwezig. In beginsel werd vermeden dat de bestuurders betrokken werden bij de discussies. Men wilde immers de politieke discussie niet verplaatsen naar een arena waarin geen politieke besluiten genomen konden worden, alhoewel een deel van de participanten de aanwezigheid van de bestuurders associeerde met het uitspreken van toezeggingen en of standpunten. Dit werd ook gecommuniceerd aan de deelnemers door de

¹⁰ Naaldwijk, Monster, 's-Gravenzande, watering en de Lier



dagvoorzitter. Er werd nadrukkelijk aangegeven dat het bestuur aanwezig is, omdat men in direct contact wilde komen met de burger en om te luisteren naar de signalen uit het beleidsveld. De wethouder onderschrijft het belang om aanwezig te zijn bij dergelijke bijeenkomsten. Het is immers een podium waarin de burgers hun zienswijze en signalen kunnen afgeven.

Uit de berichtgeving naar buiten toe en uit de interviews valt op te maken dat de gemeente en het bestuur deze bijeenkomsten hebben gebruikt om de ervaringen van de burgers te inventariseren.

In termen van bestuursstijl en participatieladder was er sprake van raadplegen c.q. consulteren. Dit komt overeen met de geformuleerde doelstelling.

Uitkomst

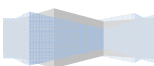
Van deze bijeenkomsten zijn verslagen gemaakt en deze zijn uiteindelijk verwerkt in het definitieve Beleidsplan. Of er sprake is van een inhoudelijke verrijking wordt betwijfeld. Er wordt geconstateerd dat de bijeenkomsten en inspraakprocedures geen nieuwe inzichten hebben opgeleverd. Er wordt gesproken van bevestiging van vermoedens in plaats van nieuwe inzichten. Een algemene tendens bij deze bijeenkomsten is de botsing tussen enerzijds korte termijn visies en anderzijds de lange termijn aanpak. Voor sommige participanten zijn deze bijeenkomsten de enige gelegenheid om een individueel probleem aan te kaarten. Hiermee ontstaat een verwachtingspatroon bij de inspreker dat de gemeente probleemeigenaar is geworden. Het omgaan met dergelijke verwachtingspatronen blijkt ingewikkeld te zijn. Sommige participanten verlaten immers de zalen met het gevoel dat hun probleem kenbaar is gemaakt en dat de gemeente het genoemde probleem gaat aanpakken.

Desondanks wordt de toegevoegde waarde van deze bijeenkomsten wel breed gedragen. Dit heeft te maken met het feit dat er een sfeer is ontstaan waarin de participanten het gevoel kregen dat zij hun zienswijze naar voren hebben kunnen brengen. Voor de individuele burger is een meerjarig Beleidsplan te abstract om de eigen inbreng te herkennen in de definitieve stukken. Door de meer georganiseerde vertegenwoordiging ofwel cliëntenorganisaties wordt geconstateerd dat de eigen inbreng herkenbaar is in het eindresultaat.

4.3.3 Expertgroep-vervoer

Algemeen beschrijving

Het thema *vervoer* voor mensen met een handicap stond al lang bovenaan de agenda van de belangenbehartigers van de doelgroep en de gemeente. Het is hen echter niet gelukt om overeenstemming te bereiken over een systeem dat door iedereen gedragen wordt. Het huidige vergoedingssysteem is gebaseerd op een regionaal collectief vervoersysteem. De doelgroep krijgt een gelimiteerd budget toegekend, gebaseerd op de meerkosten die betaald moeten worden bij het gebruik maken van een aanvullend regionaal vervoersysteem (de regiotaxi). Echter, om de keuzevrijheid te waarborgen mogen de gebruikers het budget ook uitbesteden aan het vervoer met andere vervoerssystemen (bijvoorbeeld de gewone taxi). Het nadeel hiervan is dat het budget snel op is.



De hoogte van het budget en de kwaliteit van de regiotaxi worden niet goed beoordeeld door de belangrijkste belangenorganisaties van gehandicapten in het Westland. Ondanks de vele pogingen om een gemeenschappelijke visie te vormen over dit thema is het niet gelukt om een doorbraak te boeken.

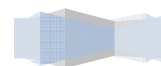
Het politiek gesteggel hierover heeft uiteindelijk geleid tot een verzoek vanuit de politiek om een expertgroep te vormen die aan de slag ging om tot een oplossing c.q. voorstel te komen. Bij het vormen van de groep is getracht om alle vertegenwoordigers van de doelgroep te betrekken. Zodoende bestond de expertgroep uit vertegenwoordigers van ouderen, lichamelijke -en verstandelijke gehandicapten en taxibedrijven¹¹. Ook de gemeente heeft zitting genomen in de groep.

Kwaliteit van het proces

De gemeente als initiatiefnemer heeft het proces begeleid. Men had verwacht dat de overige partners in openheid en transparantie zouden handelen, daar zij er belang bij hadden om de politieke impasse over dit thema te doorbreken. De agenda stond vast en was beperkt tot één thema, er werd echter de gelegenheid opengehouden om alle mogelijke beleidsalternatieven te bestuderen. Tijdens een openbare zitting heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden tussen de raadscommissie Maatschappelijke Ontwikkeling en de expertgroep, waarbij deze laatste zijn voorstellen kon presenteren om de knelpunten die werden ervaren bij het Wmo- vervoer op te lossen. De expertgroep heeft vier opties bestudeerd en heeft een alternatieve oplossing aangedragen die door alle leden werd ondersteund. Deze oplossing bleek meerkosten met zich mee te brengen ten opzichte van het huidige systeem. Na de presentatie ontstond onduidelijkheid over het vervolgtraject en de status van het aangedragen advies/voorstel. Achteraf gezien was niet duidelijk wat de randvoorwaarden c.q. spelregels waren. Het is echter van belang om een onderscheid te maken tussen twee elementen. Het proces binnen de expertgroep zelf was min of meer duidelijk. De partijen onderschrijven de openheid en transparantie waarmee het proces is verlopen.

Het proces buiten de expertgroep wordt echter niet goed beoordeeld. Het is op dit moment onbekend wat precies de opdracht was en wat de randvoorwaarden waren. Binnen de expertgroep is bij sommige leden het gevoel ontstaan dat men gebruikt is om de indruk te wekken dat er wel geluisterd wordt naar de doelgroep. Men is van mening dat het bestuur te lang heeft gewacht met het uitspreken van een oordeel. Zo verwacht men dat de politieke discussie afgerond moet worden en het vervolgtraject opgestart wordt. Anderzijds wordt aangegeven dat de randvoorwaarden bekend waren. Er wordt vooral verwezen naar de financiële consequenties die gekoppeld zijn aan het nieuwe systeem. Binnen de expertgroep is men van mening dat meer kosten inherent zijn aan het verbeteren van het huidige systeem.

¹¹ Leden van de expertgroep: Platform Gehandicapten Westland (GPW), Seniorenadviesraad Westland (SARW), De Roo Taxi Rooney, Gemeente Westland, Stadgewest Haaglanden.



Rolverdeling

Rondom de rolverdeling bestaat tevens een bepaalde onduidelijkheid. Dit geldt voor zowel de gemeente als de andere participanten. Met betrekking tot de gemeente kan vastgesteld worden dat er sprake is van een dubbelrol. Enerzijds als lid van de expertgroep die moet meedenken over alternatieve oplossingen. Aan de andere kant als instantie die de uitkomsten moet overnemen en tot uitvoering brengen. Voor een deel van de overige participanten en hun achterban heeft dit een bepaald verwachtingspatroon gecreëerd met betrekking tot de status van de uitkomst. De participatie van de gemeente in de expertgroep in de vorm van ambtelijke ondersteuning, het faciliteren en bewaken van het proces wordt geassocieerd met het onderschrijven van de oplossingsrichting. Tevens proeft men buiten de gemeente een bepaalde onenigheid tussen het bestuur en de ambtenaren met betrekking tot dit vraagstuk. Dit creëert ook een bepaalde onduidelijkheid voor sommige participanten.

In termen van bestuurstijl en participatieladder kan momenteel geen uitspraak worden gedaan daar de politieke discussie over de uitkomst nog gaande is. Op basis van de verwachtingen van de expertgroep kan waarschijnlijk gesproken worden over een participatieve bestuursstijl en een adviserende rol voor de participanten.

Uikomst

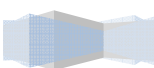
Met betrekking tot de inhoudelijke verrijking wordt geconstateerd dat de expertgroep inzicht heeft gegeven in diverse beleidsalternatieven. De verschillende oplossingsrichtingen met de bijbehorende functionele en financiële consequenties zijn uitvoerig beschreven. Op grond hiervan kan vastgesteld worden dat er sprake is van inhoudelijke verrijking. Dit wordt ook door de diverse leden van de expertgroep beaamd. Tot nu toe is echter niet bekend wat het lot is van de uitkomst. De onduidelijkheid over de doorwerking heerst bij zowel het ambtelijk apparaat als bij de overige participanten. Enkele geïnterviewden zijn echter van mening dat het bestuur en de gemeente het advies van de expertgroep niet naast zich neer kunnen leggen. Simpelweg omdat het huidige systeem dermate slecht wordt beoordeeld. Met andere woorden, het advies van de expertgroep ontleent zijn kracht en status aan de zwakte en het slecht functioneren van het bestaande systeem.

4.4. Knelpunten (verwachtingen versus waarnemingen)

In deze paragraaf worden de verwachtingen en waarnemingen met elkaar vergeleken. De discrepantie tussen beiden geeft een beeld van de bestaande knelpunten. Deze knelpunten worden achtereenvolgens besproken op het niveau van het proces, de rolverdeling en uitkomst. Een opsomming van deze knelpunten geeft een antwoord op de derde en de vierde deelvragen:

Welke knelpunten doen zich voor en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?

Het achterhalen van de verwachtingen bij het inrichten, uitvoeren en deelnemen aan de participatieve processen, bleek niet eenvoudig te zijn. Desondanks ontstaat het beeld dat er vanuit de gemeente geen eenduidige verwachtingen zijn geweest. Uitspraken varieerden van:



'(...) uiteraard dient een participatief proces in alle openheid, gelijkwaardigheid en debat te verlopen anders heeft het geen zin'

Tot

'..wellicht is het probleem dat we het gevoel hebben dat we een verplicht nummer moeten uitvoeren zonder stil te staan bij de vraag: wat verwachten we eigenlijk van het proces?.'

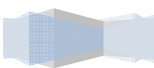
Met name het gebrek aan tijd in de voorbereidingsfase van de Wmo heeft hierbij een rol gespeeld. Men onderschrijft het belang van openheid, gelijkwaardigheid en debat, maar tegelijkertijd ontbreekt een duidelijke concretisering hiervan. Uit de drie besproken thema's blijkt echter dat de processen die afgerond zijn kwalitatief goed zijn verlopen. Hierbij dient benadrukt te worden dat het gaat om de interne processen binnen de Wmo-adviesraad, expertgroep vervoer en het proces van het Beleidsplan. De processen rondom de expertgroep en Wmo-adviesraad worden minder goed beoordeeld. Zo bestaat het gevoel dat sommige partijen hun invloed op de besluitvorming proberen te vergroten door bestuurders bilateraal te benaderen. De vraag hierbij is of dit niet legitiem is?. Dit wordt door een deel van de participanten als niet-wenselijk ervaren omdat het ten koste kan gaan van openheid.

Vanuit de participanten buiten de gemeente zijn er geen eenduidige verwachtingen geweest met betrekking tot het proces. Men is van mening dat de ervaringen uit het verleden positief waren en dit leidt tot een positief verloop. Dit geeft aan dat er een bepaalde routinematigheid is ontstaan in de interactie tussen de gemeente en de participanten. De participatieve processen worden immers telkens op dezelfde wijze en volgens een vaste stramien ingericht. Dit is bij de twee van de drie thema's ook het geval. De uitzondering in dit geval betreft het proces rondom de expertgroep. Het gevolg hiervan is dat de partijen verder van elkaar zijn komen te staan met betrekking tot dit vraagstuk. Enerzijds participanten die van mening zijn dat ze een kwalitatief beleidsalternatief hebben voorgedragen dat voldoet aan de eisen¹². Anderzijds het bestuur dat vraagtekens zet bij de adequaatheid van het gekozen alternatief en het bijbehorende financiële plaatje. De geïnterviewde leden van de expertgroep zijn van mening dat de meerkosten van het nieuwe systeem niet aanzienlijk zijn. Tevens is men van mening dat het geen zin heeft om een participatief proces op te starten als er geen (financiële) onderhandelingsruimte aanwezig is.

Knelpunten op rolverdelingsniveau

De rolverdeling in dit onderzoek werd gedefinieerd in termen van invloed en geconceptualiseerd in de concepten bestuursstijl en participatieladder. Vanuit de gemeente bezien bestaat een gevarieerd beeld over de verwachtingen wat betreft dit onderdeel. Men erkent dat de belangenorganisaties, burgers en instellingen over de nodige kennis en expertise beschikken om input te leveren aan het te vormen c.q. te evalueren beleid. Hierbij wordt wel geconstateerd dat er globaal twee stromingen zijn

¹² (1) kwalitatief lokaal taxi/rolstoeltaxivervoer, (2) meer vervoer voor minder geld, (3) keuzevrijheid blijft, (4) hogere inkomens compenseren



binnen de gemeente. Een stroming die van mening is dat de gemeente het algemeen belang moet bewaken. Dit impliceert dat de belangengroepen gehoord worden, maar de hoogst denkbare participatiegradatie is het adviseren. De bestuursstijl is dus maximaal participatieve stijl. Dit komt overeen met de verwachtingen van de meeste participanten binnen de besproken thema'ssen. Men is zich ervan bewust dat het primaat van de politiek, beperkingen oplegt aan de beslissingsmacht van de participanten. Er wordt hieraan wel toegevoegd dat duidelijkheid van te voren een grote vereiste is. Een andere stroming is van mening dat er wel beleidsthema's aanwezig zijn waarin coproductie plaats kan vinden. Hierbij is het voorbeeld van prestatieveld 1 (leefbaarheid in de wijken) aangehaald. Men ziet in dit geval een grote rol voor de doelgroep bij het opzetten van projecten (inrichting en uitvoering van projecten).

Er is echter een bepaalde onduidelijkheid met betrekking tot de gemeentelijke visie over de mate van invloed die de participerende partijen moeten krijgen. Zo valt op in de gemeentelijke stukken dat er gesproken wordt over inspraak bij beleidsvoorbereiding (zie inspraakverordening).

Vervolgens wordt aangegeven dat het beslissen en produceren een verantwoording van de gemeente is. Tevens werd in de voorbereidingsfase van de Wmo gesproken over een toekomstig streven om alle participatiegradaties te overwegen (zie Visser, 2006). Daarnaast wordt gesproken over participatie in de beleidsdeelprocessen voorbereiding, uitvoering en evaluatie (zie Beleidspan 2008-2011). Dit geeft een gevarieerd beeld met betrekking tot de rolverdeling en de mate van invloed in de participatieve processen.

Knelpunten op uitkomstniveau

In het analysemodel werd aangegeven dat in dit geval twee elementen aan de orde zijn, namelijk de doorwerking van de uitkomst en de inhoudelijke verrijking.

Met betrekking tot doorwerking

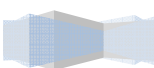
Bij het uitvoeren van dit onderzoek werd in een later stadium duidelijk dat het analyseren van de status van de uitkomst niet los gezien kon worden van de participatiegradaties.

Bij de thema Wmo-adviesraad bleek dat het covenant een prima instrument was om de verwachtingen van de partijen te sturen. Hiermee werd voorkomen dat er teleurstellingen ontstonden.

Bij de thema Expertgroep werd het tegenovergestelde waargenomen. Zelfs binnen de gemeente bestond onduidelijkheid over de status en het lot van de uitkomst. Achteraf bezien blijkt dat er geen randvoorwaarden zijn geformuleerd, tevens zijn er geen afspraken gemaakt over de doorwerking.

Bij de uitkomsten van de participatiebijeenkomsten en de rondetafelgesprekken blijkt dat de gemeente tegemoet is gekomen aan de wensen van de participanten. Dit ondanks het gegeven dat de status van de inbreng vooraf is vastgesteld op het niveau van inspraak.

Met betrekking tot inhoudelijke verrijking



De kwaliteit van de inbreng wordt niet altijd als goed beoordeeld. Met uitzondering van de uitkomsten van het proces rondom vervoer blijkt de inbreng geen nieuwe inzichten op te leveren. De ervaringen zijn tevens afwisselend bij het Beleidsplan en de uitkomsten van de adviesraad. Het is echter opgevallen dat er geen duidelijke verwachtingen zijn geformuleerd voorafgaand aan het opstarten van de participatieve trajecten. Hiermee wordt het moeilijk om achteraf een objectieve uitspraak te doen. Uit de beleving van de geïnterviewden valt op dat er twee meningen zijn. Een stroming vindt dat er onduidelijkheid bestaat met betrekking tot de vraag: waarop moeten de participanten reageren? Gaat het om een toekomstig (nieuw) beleid of het aanpassen van het huidige beleid? Een andere discrepantie die aan de orde is geweest, is het gegeven dat de gemeente en de belangengroepen wilden voorkomen dat de invoering van de Wmo drastische veranderingen met zich meebracht. Dit is een zekerheid die de participanten wilden hebben. De angst was immers groot dat met de invoering van de Wmo bepaalde verworvenheden uit de opgeheven wetten weg zouden vallen.

Dit is vooral aan de orde geweest bij de participatieve bijeenkomsten. Bij een aantal bijeenkomsten was eerder sprake van een vraag-antwoord-setting dan een debat waarin werd nagedacht over het vormen van een gezamenlijke beleidsvisie.

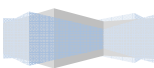
Bij de reacties op het concept Beleidsplan blijkt het niet moeilijk te zijn om tegemoet te komen aan de wensen van de participanten. Een Beleidsplan is te algemeen om drastische wijzigingen in aan te brengen. Aan de andere kant blijkt dat wanneer de inbreng van de participanten een substantiële beleidswijziging met zich meebrengt, dit minder snel wordt opgenomen in de definitieve besluitvorming.

4.5 Overige bevindingen

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek zijn knelpunten gesignaleerd die niet passen binnen de concepten uit het analysemodel. Deze knelpunten worden hieronder opgesomd.

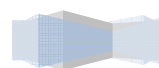
Opvallend is het gegeven dat diverse geïnterviewden verschillende betekenissen erop nahouden over bepaalde begrippen die de essentie van participatieve processen raken. Dit leidt regelmatig tot spraakverwarring. Zo blijkt dat niet iedereen dezelfde inhoud geeft aan bijvoorbeeld de begrippen adviseren en beleidsvoorbereiding. Het is opgevallen dat sommige leden het begrip adviseren interpreteren als een vorm van coproductie. Een andere voorbeeld is de gedachte dat het deelproces agendavorming een onderdeel is van beleidsvoorbereiding. Dit zijn essentiële elementen die bepalend zijn voor het verwachtingspatroon van de participanten met betrekking tot het verloop en de status van een participatief proces. Het spreken van dezelfde taal, hoe evident dat ook klinkt, is van wezenlijk belang om misverstanden en frustraties te voorkomen.

Verscheidende participanten signaleren dat de gemeente niet als één geheel gezien moet worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds het ambtelijk apparaat en het politieke bestuur. Men verwacht een bepaalde neutraliteit van de ambtenaren bij het begeleiden en uitvoeren van de participatieve processen ver van de politieke arena (waarin andere belangen een rol kunnen spelen). Anderzijds wordt gesignaleerd dat vanuit het ambtelijk apparaat de neiging bestaat om de bestuurder

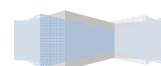


goed te bedienen en tegelijkertijd dienstbaarheid uit te stralen richting de participanten. Beiden hoeven niet per definitie met elkaar te botsen. Het is echter niet uitgesloten dat het wel gebeurt. Een duidelijke rolbeschrijving waarin de bestuurders en de ambtenaren elkaars verwachtingen kenbaar maken, zal zeker bijdrage aan een gezonde rolverdeling en verhoudingen.

Voor verschillende belangengroepen is het participeren in een Themadag of de Wmo-adviesraad niet de meest rendabele setting om invloed uit te oefenen op het beleid. Sommigen zijn van mening dat er meer wordt binnengehaald voor de eigen achterban wanneer de raadsleden direct worden benaderd (buiten de participatieve processen). Dit is legitiem, maar het kan wel de rol en de status van de participatieve processen ondermijnen. Men moet goed nadenken over het vroegtijdig betrekken van raadsleden bij de participatieve processen. Hierbij kunnen raadsleden bijvoorbeeld een rol krijgen bij het formuleren van randvoorwaarden. Dit kan leiden tot meer commitment van de politici ten aanzien van de resultaten uit de participatieve processen.



Deel III: Concluderend deel



5 CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

In dit afsluitende hoofdstuk worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Dit wordt in eerste instantie gedaan aan de hand van het beantwoorden van de vier deelvragen als opstap om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Direct na elke conclusie wordt aangegeven wat de bijbehorende aanbevelingen zijn. Hiermee wordt het beantwoorden van de vierde deelvraag¹³ opgenomen in de beantwoording van de resterende deelvragen.

5.1 Beantwoording deelvragen

5.1.1 Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie?

Bij de beantwoording van deze vraag is voornamelijk uitgegaan van de bevindingen uit de bestudeerde literatuur. In een vroeg stadium van dit onderzoek werd duidelijk dat er een veelheid van definities is voor het begrip burgerparticipatie. De gevarieerde wijze waarop burgerparticipatie wordt gedefinieerd heeft grotendeels te maken met de verschillende visies en eisen die worden gesteld aan het verloop van het participatieve proces, de interpretatie van het begrip belanghebbende, de opvattingen over de invloedsmarge die participanten mogen hebben en de status van het eindresultaat. Zo wordt in de context van interactieve beleidsvorming uitgegaan van hoge eisen met betrekking tot de gelijkwaardigheid tussen de participanten, openheid van het proces en de status van de uitkomst. Dit komt terug in de definitie van Edelenbos:

'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 politiek besluit' (Edelenbos, 2000:29).

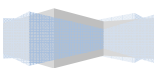
Hierbij wordt het begrip vorming van beleid breed geïnterpreteerd. Er wordt bedoeld: alle beleidsdeelprocessen van agendavorming tot en met evaluatie en terugkoppeling.

Deze definitie impliceert dat wanneer een participatief proces niet verloopt in openheid, gelijkwaardigheid en debat het niet interactief genoemd kan worden. Op grond hiervan werd bij de zoektocht naar participatiemodellen in het Westland uitgegaan van een definitie die niet zozeer uitgaat van voorafgestelde kwaliteitseisen maar van de essentie van de participatieve processen, namelijk het betrekken van de burger bij het vormen van beleid. De definitie die hierbij van toepassing is, is die van de VNG:

'alle activiteiten die het bestuur onderneemt om burgers te betrekken bij haar activiteiten, waarbij hun belangen in het geding zijn'

In dit verband is het begrip burger omvattend voor alle vormen van belangenbehartiging en non-electorale vertegenwoordiging.

¹³ Welke maatregelen zijn er nodig om de bestaande knelpunten op te heffen c.q. te reduceren?



In het kader van dit onderzoek is een combinatie van beide definities gehanteerd. Hierin werd de definitie van de VNG gebruikt om de burgerparticipatiemodellen in de gemeente Westland op te sporen en de definitie van Edelenbos om de kwaliteit van de participatieve processen te analyseren.

In nota's en beleidsnotities van de gemeente Westland wordt uitgegaan van een definitie die identiek is aan die van de VNG. Er ontbreekt echter een consistente visie over waar en wanneer in het beleidscyclus dit dient plaats te vinden. Er wordt enerzijds gesproken over burgerparticipatie in alle deelprocessen van de beleidscyclus en anderzijds wordt, om een voorbeeld te noemen, gerefereerd aan een inspraak verordening waarin raadplegen bij beleidsvoorbereiding het enige instrument is. Tegelijkertijd wordt in diverse stukken gesproken over een streven om alle participatiegradaties toe te passen. Hiermee wordt bedoeld van informeren tot meebeslissen. Een dergelijke ambitieuze doelstelling legt de lat hoog en vormt een uitdaging voor zowel de burgers als de gemeente.

Conclusie 1

Bij het opzetten van de burgerparticipatie bij de gemeente Westland worden diverse interpretaties gehanteerd voor het begrip burgerparticipatie. In de meeste gevallen wordt uitgegaan van cliëntenparticipatie, welke een grote focus heeft op de gebruikers en de aanbieders. Dit sluit niet altijd aan bij de doelstelling en de ambities van de gemeente om burgerparticipatie in haar brede betekenis te hanteren. Dit brengt bepaalde discrepanties tussen wat formeel wordt beoogd en wat daadwerkelijk wordt bereikt.

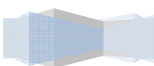
Aanbevelingen

- *Het is aan te bevelen om een definitie te hanteren welke aansluit bij de ambities en de doelstellingen uit de participatieve processen. Met andere woorden: er dient in eerste instantie duidelijk geformuleerd te worden welke (haalbare) ambities er zijn en wat men beoogt te bereiken met dergelijke participatieve processen.*
- *Het is tevens aan te bevelen om de inspraakverordening opnieuw tegen het licht te houden en aan te passen. Hierbij is van belang om rekening te houden met het feit dat de Wmo gevarieerde thema's beslaat. Een betere optie kan zijn om een Wmo-participatieprotocol te ontwerpen waarin de belangrijkste begrippen, behorend bij participatieve processen, beschreven zijn. Hiermee wordt duidelijkheid nagestreefd voor zowel de gemeente als de potentiële participanten. Een Wmo-participatieprotocol zal in ieder geval zorgen voor een uniform taalgebruik.*

5.1.2 Op welke wijze heeft de gemeente Westland de burgerparticipatie in het kader van de Wmo geregeld?

In het begin van hoofdstuk 4 is een opsomming gemaakt van de participatiemodellen in de gemeente Westland. Hierin is aangegeven dat de gemeente heeft gekozen voor twee vormen, namelijk:

- een structurele vorm: Wmo-adviesraad



- een incidentele vorm: rondetafelgesprekken en participatiebijeenkomsten

Uit de gemeentelijke stukken en interviews blijkt dat de keuze voor deze vormen deels op pragmatische gronden berust. Dit in verband met gebrek aan tijd in de voorbereidingsfase van de Wmo. Alhoewel deze vormen van participatie in samenspraak met cliëntenorganisaties zijn gekozen, blijft de vraag liggen: is het voldoende?

In dit onderzoek is niet stilgestaan bij de vraag wat de alternatieven zullen zijn. Er is echter uit literatuurstudie naar voren gekomen dat er diverse mogelijkheden zijn om deze modellen aan te vullen. Hierbij kan gedacht worden aan participatiemodellen die meer invloedruimte geven aan de participanten. De huidige vormen leggen de nadruk op inspraak. Een hogere gradatie van participatie, in dit geval adviseren, is uitsluitend toegepast bij de adviesraad. Met andere woorden: dit is uitsluitend weggelegd voor de georganiseerde belangengroepen. Dit leidt tot het ontbreken van een podium voor de burger die niet (voldoende) vertegenwoordigd is door deze organisaties.

Conclusie 2

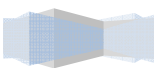
Bij het opzetten van burgerparticipatie bij de gemeente Westland heeft gebrek aan tijd een beperkende rol gespeeld. Alhoewel de gemeente een hogere participatiegradatie nastreeft blijkt de nadruk te liggen op inspraak. De podia die beschikbaar zijn voor hogere participatiegradaties zijn uitsluitend bedoeld voor georganiseerde belangenbehartiging.

Aanbevelingen

- *Het is aan te bevelen opnieuw de mogelijkheid om aanvullende participatiemodellen in te zetten, te bestuderen. Met het oog op het uitwerken van diverse nieuwe prestatievelden dient de aandacht meer gericht te worden op burgers die niet (voldoende) vertegenwoordigd zijn in de bestaande cliëntenorganisaties en belangengroepen.*

5.1.3 Welke knelpunten doen zich voor en welke factoren liggen hieraan ten grondslag?

Bij het opsporen van de knelpunten is gebruik gemaakt van het analysemodel waarin drie onderdelen centraal stonden, namelijk kwaliteit, de rolverdeling en de uitkomst van het proces. Hierbij werd gebruik gemaakt van de vergelijking tussen de verwachtingen en de waarnemingen. Één van de knelpunten is het feit dat er niet altijd een duidelijke doelstelling en aanpak wordt geformuleerd voorafgaand aan het opstarten van participatieve processen. Zoals reeds in een citaat naar voren is gekomen, wordt eerder gedacht aan het voldoen aan een wettelijke verplichting (inspraak) dan het concreet formuleren van verwachtingen en doelstellingen. Dit creëert discrepanties op zowel procesniveau als rolverdelingsniveau.



Dit neemt niet weg dat er successen zijn geboekt. Zo blijkt dat de ervaringen positief zijn geweest met betrekking tot de interne processen bij de Wmo-adviesraad. Dit is grotendeels te danken aan het feit dat de verwachtingen min of meer (vooraf) geformuleerd zijn in een convenant. Dit heeft duidelijkheid en houvast geschapen voor de participanten en de gemeente.

Dit is geen pleidooi om voor elk participatief proces een convenant op te stellen. Het is echter van aanzienlijk belang om vooraf de verwachtingen te formuleren en de bijbehorende randvoorwaarden vast te leggen.

Conclusie 3

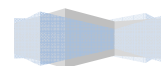
Het opstellen van een convenant en huishoudelijk reglement bij de Wmo-adviesraad heeft zijn meerwaarde bewezen. Zo kon iedereen gedurende en na afloop van de participatieve processen duidelijk zien of het proces goed verliep.

Aanbevelingen

- *Besteed in de voorbereidingsfase van de participatieve processen meer aandacht aan het schetsen en inventariseren van verwachtingen c.q. doelstellingen.*
- *Communiceer dit met de participanten aan het begin van het traject. Hiermee wordt duidelijk voor iedereen wat de rollen, doelstellingen en de status van de uitkomsten zijn.*

Met betrekking tot de knelpunten op het niveau van uitkomsten wordt het volgende geconstateerd. Als het gaat om de inhoudelijke verrijking blijkt dat de uitkomsten uit de expertgroep als kwalitatief aan de maat worden ervaren. Echter, door het ontbreken van randvoorwaarden heeft de uitkomst tot nu toe geen doorwerking gehad.

Met betrekking tot de uitkomsten bij de thema's Beleidsplan en de adviesraad is er sprake van twijfels over de inhoudelijke verrijking. Dit laatste wordt toegeschreven aan het feit dat tot op heden de Wmo-adviesraad nog zoekende is naar samenhang tussen de thema's die worden besproken. De participerende partijen streven naar meer integraliteit. Dit kost echter de nodige tijd en energie. Zolang de samenhang tussen de thema's binnen de Wmo-adviesraad niet bereikt is, zal de uitkomst niet voldoen aan de verwachtingen van de participerende partijen. Met betrekking tot de uitkomsten van de incidentele bijeenkomsten, blijkt ook dat de inbreng geen nieuwe inzichten heeft opgeleverd, maar eerder een bevestiging is van vermoedens. Dat heeft op zich een toegevoegde waarde. De vraag blijft echter: wat wordt verwacht van de participatieve processen? Het beantwoorden van deze vraag heeft een sleutelfunctie bij het opstellen van de doelstellingen en het opzetten van nieuwe participatieve vervolg processen.



5.2 Beantwoording centrale vraagstelling

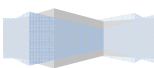
De centrale vraagstelling luidt:

Welke knelpunten doen zich voor met betrekking tot de burgerparticipatie bij de Wmo in de gemeente Westland en welke maatregelen kunnen gehanteerd worden om deze knelpunten op te heffen?

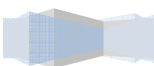
Het begrip burgerparticipatie wordt in de literatuur op verschillende manieren geïnterpreteerd en toegepast. Het is echter niet mogelijk om dit begrip los te zien van de context van legitimiteit en de beginselen van democratie in haar verschillende vormen. Met burgerparticipatie wordt in beginsel het verhogen van de democratische legitimiteit beoogd. Dit vereist echter een duidelijk inzicht in de rolverdeling (c.q. invloedsverdeling), het procesverloop en de doorwerking van de uitkomst. De participanten stappen immers in een participatief proces met bepaalde verwachtingen en wensen. Het succes of het falen van het proces is mede afhankelijk van het al dan niet waarmaken van deze verwachtingen. In ieder geval is er wanneervverwachtingen en waarnemingen niet op elkaar aansluiten sprake van een probleemsituatie.

In haar streven om de burgerparticipatie op te zetten heeft de gemeente Westland een gevarieerde aanpak gehanteerd waarin naast een geïnstitutionaliseerde vorm ook incidentele modellen zijn toegepast. Er is echter sprake van onvoldoende duidelijkheid over de mate waarin en de wijze waarop de burger en de belangengroepen invloed kunnen uitoefenen op het beleid. De onduidelijkheid treft ook de momenten waarop deze participatie wordt ingezet. Zo wordt in de gemeentelijke stukken verschillend omgegaan met het begrip participatie en de beleidsdeelprocessen waarin het plaats vindt. Er zijn grote ambities die hun weg in de praktijk niet altijd vinden. Dit neemt niet weg dat er succesvolle processen zijn uitgevoerd. Met name de transparantie en de openheid waarmee het opstellen van het Beleidsplan 2008-2011 is verlopen wordt door velen onderschreven. Dit geldt tevens voor de wijze waarop de Wmo-adviesraad intern functioneert. De knelpunten daarentegen, hebben te maken met de rolverdeling en de toegevoegde waarde van de uitkomsten uit deze participatiearrangementen. Zo wordt waargenomen dat de verwachtingen ten aanzien van de participanten niet altijd duidelijk zijn. Dit verklaart min of meer de overheersende bestuursstijl (consultatief) die tot nu toe werd gehanteerd. Dit neemt niet weg dat de participanten een deel van de verantwoordelijkheid dragen. Om een voorbeeld te noemen, het feit dat de Wmo-adviesraad tot nu toe geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om ongevraagd advies uit te brengen kan gezien worden als een gemiste kans. Zoals reeds is aangegeven biedt een dergelijke mogelijkheid de kans om zelf de vraagstelling te formuleren en nieuwe thema's op de agenda te zetten. Uiteraard speelt het korte bestaan van de Wmo-adviesraad in dit geval een beperkende rol. Er liggen echter voldoende kansen om een inhaalslag te maken. Dit geldt zowel voor de Wmo-adviesraad als de incidentele participatiearrangementen. De volgende aanvullende aanbevelingen kunnen een bijdrage hieraan leveren.

- Maak vroegtijdig duidelijk wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de participatieve processen;
- Inventariseer tevens de verwachtingen van de participanten;

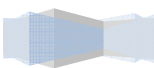


- Communiceer vroegtijdig de randvoorwaarden, spelregels en de status van de uitkomst;
- Vul de bestaande modellen aan met participatiearrangementen waarin de minder georganiseerde groepen aan het woord komen;
- Maak binnen de gemeente duidelijke afspraken over de rol van de bestuurders en de ambtenaren, vooral als de ambtenaren onderdeel worden van een adviesgroep c.q. expertgroep. Dit voorkomt onduidelijkheid naar buiten toe.

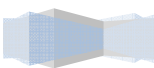


Literatuurlijst

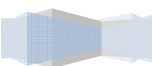
- Achterberg, H (2006), De vinger op de zere plek: Rationele vertrouwen in drie Rotterdamse herstructureringsprocessen. Erasmus universiteit Rotterdam
- Bekkers, V (2007), Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag, uitgeverij Lemma
- Bekkers, V en A. Edwards (2007), Legitimacy and Democracy, in Bekkers, V., G Dijkstra, A. Edwards, M. Fenger (eds.) Governance and the democratic Deficit. Aldershot: Ashgate.
- Beveling, J (1998), Creativiteit versus representativiteit, een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk, Bestuurskunde, Jaargang. 7, nr. 7: 317-322
- Bovens, M. (1995): De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing, WBS: Amsterdam
- Bovens, M (2005), Verspreiding van de democratie, Beleid en Maatschappij, Jaargang 32, nr. 3: 119- 127
- Castenmiller, P. (1998), Participatie in beweging, Sociaal en Cultureel Planbureau: Rijswijk
- Bijlsma, M. (2006), Publieke participatie in de kaderlijnen: hoe nemen we de burger mee, OUN
- Edelenbos, J. (2000), Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten. Lemma: Utrecht
- Edelenbos, J. , A Domingo, P.J. Klok & J. van Tatenhove (2006), Burgers als beleidsadviseurs: een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek
- Edwards, A. (2003), De gefaciliteerde democratie: Internet, de burger en zijn intermediairen. Utrecht, uitgeverij LEMMA
- Edwards, A & L. Schaap (2007): Burgerparticipatie in Rotterdam. Erasmus universiteit Rotterdam
- Gemeente Westland, Inspraak verordening (2004).
- Gemeente Westland, Bijeenkomst cliëntenparticipatie (2006:a).
- Gemeente Westland, Beleidsnota fase 1 (2006:b).
- Gemeente Westland, Notitie cliëntenparticipatie (2006:c).
- Gemeente Westland, Convenant Wmo-adviesraad/gemeente Westland (2007:a).
- Gemeente Westland, Beleidsplan 2008-2011 (2007:b).
- Graaf, L. De (2007), Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht, Uberon, Delft
- Hoffmans, T.E.M & L.M. Sluys (2007). Cliëntenparticipatie: resultaten van de eerste meting in het kader van de monitor effectiviteit cliëntenparticipatie in de Wmo



- Hoogerwerf, A & Herweijer, M (2003), Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap. Alphen aan den Rijn, Kluwer
- Kickert, W.J.M. Kickert & E.P. Rutgers (2005): Handleiding Scriptie/Afstudeerproject. Rotterdam:Erasmus Universiteit
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Informatie over de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), [www.info-Wmo.nl], mei 2006
- Onderzoeks- en adviesbureau van de vereniging van Nederlandse Gemeenten (2006). Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo
- Pröpper, I.M.A.M & D.A Steenbeek (1999), De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders. Uitgeverij: Couthinho: Bussum
- Raad voor het openbaar bestuur. (2004). Over de staat van de democratie: Pleidooi voor hekenbare en aanspreekbare politiek
- Raad voor het openbaar bestuur, (2005). Burgers betrekken: Een handleiding voor burgerparticipatie
- SGBO, (2007). Benschmark Wmo: Kring 12
- Thiel, S. van (2007), Bestuurskundig onderzoek: een inleidende methodologische inleiding. Bussum, Uitgeverij Coutinho
- Tilburg, L. van, Tandloze participatie, Binnenlandsbestuur, 4 januari 2008. Jaargang 29. Nr:42: 30-32
- Vereniging van de Nederlandse Gemeenten (2006), Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo
- Vandenabeele, J (2004), Interactief milieubeleid met burgers, Kwartaalschrift economie Jaargang. 1, nr. 2: 263-279
- Wetenschappelijke Raad oor Regeringsbeleid. (2004). De staat van de democratie: democratie voorbij de staat

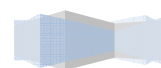


Bijlagen



Lijst geïnterviewden

Gemeente	M. Visee (Beleidsmedewerker)	16 juni 2008
	M. de Gooij (Wethouder)	16 juni 2008
	P. Korstanje (Beleidsmedewerker)	18 juni 2008
	S. Pleijsier (Teamleider).	24 juni 2008
Wmo-adviesraad	H.A. van Midden (lid)	18 juni 2008
	J. Keijzer (voorzitter)	23 juni 2008
	J.W.M. Koremans (lid)	13 juni 2008
	F.J.C. Eskes (lid)	24 juni 2008
	B. Bol (lid)	23 juni 2008
	M. van Nieuwkerk (lid)	2 juli 2008
	E.H.M. de Monyé (lid)	4 juli 2008
	A. Bruin (lid)	4 juli 2008
	T.J.H. Mulder (lid)	25 juli 2008
Overige	G. Bruinsma (SWW)	13 juni 2008



Vragenlijst/Checklist

Introductie interview

- Uitleg van de doelstelling en de centrale vraagstelling van het onderzoek
- Eigen positie binnen het onderzoek schetsen

Inleidende vragen

- Hoe is het idee ontstaan om lid te worden van de raad?
- Met welke doel heeft u ingestemd met het participeren?
- Welke rol had u (vooraf) in gedachten voor u zelf en voor de andere participanten?
- Wanneer is sprake van een geslaagde participatie?

Vragen/Checklist over het verloop van de processen

- Zijn de participanten vooraf bekend met de spelregels/procedure en randvoorwaarden?
- Staat de agenda (vooraf) vast?
- Is er mogelijkheid om de agenda te wijzigen?
- Wie bepaalt de agenda?
- Zijn er actoren uitgesloten van het proces?
- Zijn er onderwerpen uitgesloten van discussie?
- Zijn de spelregels/randvoorwaarden duidelijk?
- Wordt de uitkomst op een transparante wijze geformuleerd?
- Hebben de participanten gelijke kansen om hun zienswijze naar voren te brengen?
- Wordt er op dezelfde wijze omgegaan met de inbreng van de participanten?
- Heeft iedereen toegang tot informatiebronnen?
- Wordt de uitkomst uitsluitend bepaald door de uitgewisselde argumenten?
- Is er mogelijkheid tot uiten van kritiek?
- Zijn de argumenten van de participanten vatbaar voor verandering?
- Wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke visie ?

Vragen/Checklist over invloed

- Wat was de vraagstelling bij aanvang van de participatieve processen?
- Door wie is de vraagstelling geformuleerd?
- Op welke wijze heeft de gemeente geparticipeerd?
- Welke hulpmiddelen heeft de gemeente ter beschikking gesteld?
- Welke bevoegdheden hadden de participanten?
- Op welke wijze werd de uitkomst vastgesteld?

Vragen/Checklist uitkomst

Het participatieve proces heeft:

- informatie opgeleverd over de aard en ernst van de problematiek?
- inzicht opgeleverd in alternatieve oplossingen/opties?
- inzicht opgeleverd in de relevante randvoorwaarden voor het beleid?
- inzicht opgeleverd in het toetsen van een gegeven beleidsaanpak?
- alternatieve beleidsscenario's getoetst ?
- is de uitkomst hekenbaar terug te vinden in het definitieve politiek besluit?
- heeft de uitkomst een toegevoegde waarde gehad voor de inhoud?

