

Wmo adviesraad: meedenken over Wmo beleid?



Monique Bremmer

272451

Afstudeerbegeleider: Kim Putters

Meelezer: Kor Grit

Naaldwijk, augustus 2010

Voorwoord

Als groentje ben ik in 2008 begonnen in de Wmo adviesraad van de gemeente Maassluis met het meedenken over het uit te voeren Wmo beleid in de gemeente. Vooral met de ervaringen van de andere leden heb ik beetje bij beetje mijn weg gevonden in de complexe materie die de Wmo bevat. Ook tijdens de studie Zorgmanagement heb ik me vaak een groentje gevoeld: vele van mijn studiegenoten hadden al ervaring in de gezondheidszorg, terwijl ik tijdens de studie die kennis nog op moest doen.

Wat was een betere gelegenheid voor mij om mijn studie en de Wmo adviesraad te combineren? Voor deze scriptie ben ik een kijkje gaan nemen in de keuken van andere gemeenten om te zien hoe daar de Wmo adviesraden te werk zijn gegaan en hoe de relatie tussen de gemeente en de Wmo adviesraad ligt.

Tijdens het onderzoek heb ik gezien dat de Wmo niet alleen voor mij, maar voor vele anderen een lastige materie blijkt te zijn. Niet alleen op het niveau van de adviesraden. Ook de gemeenten hadden, zeker toen de Wmo net geïntroduceerd was, op sommige punten moeite om de juiste weg te vinden. Niet alleen met de Wmo zelf, maar ook met burgerparticipatie in de vorm van de Wmo adviesraad.

Ook heb ik gemerkt hoe vriendelijk en welwillend veel mensen zijn. Ik heb met het onderzoek, zeker bij de gemeente Hulst, behoorlijk wat gevraagd qua openheid van zaken. En iedereen die ik gesproken heb, wilde graag meewerken om voor mij een mooi verhaal te creëren over de gebeurtenissen rondom de Wmo adviesraden sinds de invoering van de Wmo.

Ik wil daarom graag iedereen die mij te woord heeft gestaan voor deze scriptie bij deze bedanken. Ook mijn begeleider en mee-lezer krijgen mijn dank voor het kritische, maar zeer welkome commentaar. Mijn vrienden en familie bedank ik voor alle momenten waarop ik wanhopig werd en zij me erdoorheen hebben gesleept.

Samenvatting

Op 1 januari 2007 is de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) ingevoerd. Deze wet staat in het teken van Meedoen, zowel op maatschappelijk niveau als bij de bepaling van het Wmo beleid. Gemeenten zijn verplicht om participatie van burgers in het Wmo beleid mogelijk te maken. Veel gemeenten hebben hierbij gekozen voor het instellen van een Wmo adviesraad.

In dit onderzoek is bij de gemeente Dordrecht en de gemeente Hulst nagegaan hoe zij zijn omgegaan met deze nieuwe wet en het instellen van de Wmo adviesraad. De hoofdvraag van dit onderzoek was dan ook:

Op welke wijze geven de Wmo adviesraden in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht invulling aan de participatie in het Wmo beleid zoals bedoeld in de Wmo en hoe beïnvloedt dit het Wmo beleid?

De Wmo is een kaderwet waarbij de uitvoering bij de gemeentelijke overheden ligt. Gemeentes hebben hierdoor veel vrijheid in hoe zij het gemeentelijke Wmo beleid uitvoeren. Burgerparticipatie is wel verplicht gesteld, maar de manier waarop dit wordt vormgegeven niet. Burgerparticipatie betekent kort gezegd dat de burger door de overheid betrokken wordt bij het bepalen van het te volgen beleid. Gemeenten kunnen naast de wettelijke verplichting van burgerparticipatie ook andere motieven hebben om dit mogelijk te maken:

- Verhogen van de democratische legitimiteit.
- Dichten van de kloof tussen burger bestuur.
- Vergroten van het oplossend vermogen.
- Verhogen van de kwaliteit van het beleid.
- Vergroten van het draagvlak van het beleid.
- Versnellen van het beleidsproces.

Daarnaast bestaan er een aantal voorwaarden waaraan burgerparticipatie moet voldoen om een succes te worden:

- Het bestuur moet openstaan voor de inbreng van de burger.
- Duidelijkheid over de rollen die burger en bestuur spelen in het participatieproces.
- Het bestuur moet een meerwaarde van de participatie inzien.
- Er moet een constructieve relatie tussen burger en bestuur bestaan: zij moeten beide het probleem zien.
- De problematiek moet geschikt zijn voor burgerparticipatie.
- De burger moet over voldoende en geschikte hulpmiddelen bezitten.

Er bestaan verschillende vormen van burgerparticipatie: meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren.

Burgers kunnen naast burgerparticipatie ook op andere manieren meedoen in de Wmo. Een voorbeeld hiervan is de civil society of de burgermaatschappij. De civil society komt tot stand door vrijwillige relaties die politiek relevant zijn. De civil society is belangrijk in de Wmo, omdat de burger meer verantwoordelijkheid op zich dient te nemen, bijvoorbeeld door zorg te dragen voor de medemens die niet zelfredzaam is.

Er is voor dit onderzoek gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Hierbij is gekozen voor een literatuuronderzoek, een documentenanalyse en interviews, waarbij de verschillende partijen die betrokken zijn bij de Wmo adviesraad benaderd zijn.

In de gemeente Hulst is de Wmo adviesraad geen succes geworden. De start verliep al moeizaam, omdat er binnen het ambtelijk apparaat naar voren kwam dat er niet veel behoefte was aan nóg een adviesraad. De Wmo adviesraad werd toch ingesteld, waarbij individuen konden solliciteren naar deelname in de raad.

In de samenwerking van de Wmo adviesraad met de gemeente Hulst waren een aantal knelpunten te ontdekken. Het verloop binnen de Wmo adviesraad was hoog, het contact tussen de Wmo adviesraad en andere raden was beperkt en de gemeenteraad stond niet achter de keuze voor het instellen van een Wmo adviesraad. Daarnaast was de adviesraad van mening dat de gemeente de beleidsstukken niet tijdig aanleverde waardoor de adviesraad weinig mogelijkheden had om te adviseren. Ook het contact tussen de Wmo adviesraad en de wethouder Wmo was beperkt en de problematiek was in sommige gevallen ongeschikt voor burgerparticipatie. Dit bij elkaar heeft ertoe geleid dat de Wmo adviesraad haar functie naast zich neer heeft gelegd.

In de gemeente Dordrecht verloopt de samenwerking tussen de Wmo adviesraad en de gemeente Dordrecht wel naar wens van de betrokken partijen. De Wmo adviesraad is hier ontstaan uit een samensmelting van de adviesraden van de ouderen en gehandicapten. In Dordrecht wordt gebruik gemaakt van de 'Dordtse aanpak': burgers kunnen meedenken vanaf het begin van het beleidsvormingsproces. Naast de lokale Wmo adviesraad bestaat ook de Wmo adviesraad Drechtsteden, een regionale Wmo adviesraad. De Wmo adviesraad in Dordrecht maakt gebruik van werkgroepen die ondersteuning verlenen bij de advisering aan de gemeente.

Ook in deze gemeente zijn een aantal knelpunten te ontdekken in de samenwerking tussen de gemeente en de Wmo adviesraad: de terugkoppeling van de regionale adviesraad

naar de lokale adviesraad kan beter en de Wmo adviesraad wordt al heel vroeg betrokken in het beleidsvormingsproces, waardoor de bijdrage van de Wmo adviesraad soms onduidelijk is en de Wmo adviesraad meer een adviesorgaan voor het college is dan voor de gemeenteraad. Daarnaast is het voor de Wmo adviesraad erg lastig om alle doelgroepen te vertegenwoordigen en heeft zij moeite met de breedte van de Wmo binnen het ambtelijk apparaat.

De verschillen tussen de Wmo adviesraad Dordrecht en de Wmo adviesraad Hulst worden door een aantal factoren bepaald. Een van die factoren is het vertrouwen tussen de Wmo adviesraad en de gemeente. Dit vertrouwen wordt opgebouwd door het nakomen van afspraken. Onduidelijke afspraken leiden ertoe dat verschillende interpretaties kunnen ontstaan. Dit heeft tot gevolg dat afspraken niet nagekomen kunnen worden en het vertrouwen zal dalen.

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van participatie is dat beide partijen openheid en duidelijkheid geven over de verwachtingen die zij van elkaar hebben in het beleidsproces. Anders bestaat het gevaar dat deze verwachtingen met betrekking tot bijvoorbeeld het moment van adviseren dusdanig uiteenlopen dat zij niet meer met elkaar te verenigen zijn.

Daarnaast is het kennen van de eigen beperkingen een onmisbare eigenschap van de Wmo adviesraad. De Wmo is een brede wet, waardoor het lastig is om vanaf de start van de Wmo adviesraad alle onderwerpen te behandelen.

Ook moet de Wmo adviesraad het Wmo beleid en het functioneren van het bestuur begrijpen. Hierdoor is de Wmo adviesraad beter in staat om haar invloed uit te oefenen op het bestuur.

Tot slot zijn de persoonlijkheden en cultuur binnen het bestuur en de Wmo adviesraad van belang. Een verschil in cultuur en persoonlijkheden is niet erg, maar er moet wel samenwerking mogelijk zijn binnen deze verschillen.

Beide gemeenten hebben burgerparticipatie gestalte gegeven door middel van een Wmo adviesraad, maar de verschillen tussen deze adviesraden zijn duidelijk aanwezig. Dit heeft ook gevolgen voor de invloed die beide adviesraden op het Wmo beleid hebben gehad.

In de gemeente Dordrecht heeft de Wmo adviesraad de mogelijkheid om haar stempel te drukken op het Wmo beleid. De Wmo adviesraad oefent haar invloed uit op een beperkt aantal onderwerpen van de Wmo, omdat zij daarin gespecialiseerd is. Na verdere ontwikkeling wil zij zich ook op de andere onderwerpen richten.

De Wmo adviesraad in de gemeente Hulst heeft minder invloed gehad op het Wmo beleid. Zij mocht pas later in het beleidsvormingsproces haar advies uitbrengen. Zij was niet

op de hoogte van wat er speelde in de gemeente op het gebied van de Wmo, waardoor zij niet in staat waren een ongevraagd advies uit te brengen.

Verder onderzoek naar burgerparticipatie in de Wmo kan gericht worden op de invloed van de Wmo adviesraad op de lange termijn. Daarnaast kan ook gekeken worden naar gemeenten waar gekozen is voor een andere vorm van burgerparticipatie dan een Wmo adviesraad. Tot slot kan gekeken worden naar de 'niet participerende burger' en hoe deze burger zijn stem kan laten horen.

Samenvatting Engels

The Wmo (Act on Societal Support) was introduced in January 2007. The central theme of this law is participation, on the level of the society and in regard of the determination of the Wmo policy. Local governments are obligated to offer citizens the possibility to participate in Wmo policy. The majority of the local governments has decided to install a Wmo Advisory council.

In this report a research has been done at how Dordrecht and Hulst have coped with this new law and the instalment of Wmo Advisory council. The main question of this report follows:

In what way do the Wmo Advisory councils of Hulst and Dordrecht give content to the participation in the Wmo policy as meant in the Wmo and how does this influence the Wmo policy?

The Wmo is a framework law which leaves the execution at the local governments. Local governments therefore have a lot of freedom to execute the local Wmo policy. Civil participation is obligated, but the form in which this participation is organised, is free. Civil participation means in short that a citizen is involved in policymaking by the local government. Local governments can have certain motives, aside from the legal obligation, to make this possible:

- Increasing the democratic legitimacy.
- Closing the gap between citizen and board.
- Increasing the ability to solve problems.
- Increasing the quality of the policy.
- Increasing the support for the policy.
- Speeding up the policy process.

Furthermore, there are a few conditions that make citizen participation a success:

- The board must be open to what the citizen contributes.
- Clearness about the roles the citizen and the board play in the participation process.
- The board must see an increase in value of the participation.
- There must be a constructive relation between citizen and board: they both must see the problem.
- The problems must be suitable for citizen participation.
- The citizen must have sufficient and suitable aids.

There are different forms of citizen participation: codetermination, coproduction, to advise, to consult and to inform.

Citizens can, besides from citizen participation, also participate in others ways in the Wmo. An example of this is the civil society. The civil society is formed through voluntarily relations which are political relevant. The civil society is important in the Wmo, because the citizen is supposed to take on more responsibility, for example by taking care of a fellow citizen who isn't self supporting.

For this report a qualitative research has been chosen. The methods used are a literature research, an analysis of documents and interviews, for which different parties which are involved in the Wmo Advisory council are approached.

The Wmo Advisory council was no success in Hulst. The start was difficult, because within the organisation of the local government the feeling emerged that there was no need for jet another advisory council. The Wmo Advisory council was installed anyway. Individuals could enter the council, based on their experience and expertise.

In the collaboration between the Wmo Advisory council and Hulst, a few obstacles can be noticed. The turnover within the Wmo Advisory council was high, contact between the Wmo Advisory council and other advisory councils was limited and the local council did not support the choice of installing a Wmo Advisory council. Furthermore the Wmo Advisory council thought that the local government didn't deliver the policy documents timely, which gave the Wmo Advisory council limited possibility to advise. Also, the contact between the Wmo Advisory council and the alderman was limited and the subjects were sometimes unsuitable for citizen participation. This all together led to the ending of the Wmo Advisory council.

The collaboration between the Wmo Advisory council and the local government is better in Dordrecht. The Wmo Advisory council was constructed from a melting of the councils of the elderly and the disabled persons. Dordrecht uses the 'Dordtse aanpak': citizen are allowed to think along from the beginning of the policy making process. Along with the local Wmo Advisory council, also a regional Wmo Advisory council exists: Wmo Advisory council Drechtsteden. The local Wmo Advisory council uses workgroups which give support in advising the local government.

In Dordrecht also some obstacles can be seen in de collaboration between the local government and the Wmo Advisory council. The feedback from the regional advisory council to the local advisory can be better and the Wmo Advisory council is involved very early in the

policy making process, which leads to a unclear contribution of the Wmo Advisory council and makes the Wmo Advisory an advisor of the board instead of the local council. Also, it is very hard for the Wmo Advisory council to represent all the target groups and she has difficulty with the broadness of the Wmo within the structures of the local government.

The differences between the Wmo Advisory councils of Dordrecht and Hulst are determined by a number of elements. One of those elements is the trust between the Wmo Advisory council and the local government. This trust must be build by following agreements. Unclear agreements can lead to different interpretations. This will result in agreements that can't be followed and the trust will decrease.

An important condition for the success of participation is that both parties are open and clear about the expectations they have on each other in the policy process. Otherwise, the risk can exist that, for example, the expectations in regard to the moment of advise are so distanced from each other that they can't be reunited.

Furthermore, knowing your own limitations is an essential quality for the Wmo Advisory council. The Wmo is a broad law, which makes it hard to take on all the subjects from the beginning.

The Wmo Advisory council must also understand the Wmo policy and the functioning of the board. This makes the Wmo Advisory council more capable in influencing the board.

Finally, personality and culture within the local government and the Wmo Advisory council are important. A difference between personalities and cultures isn't a problem, but collaboration must be possible within these differences.

Both local governments made citizen participation possible by the creation of a Wmo Advisory council, but the differences between these advisory councils are clear. This also has consequences for the influence both advisory councils have had on the Wmo policy.

The Wmo Advisory council of Dordrecht has the possibility to leave her mark on the Wmo policy. The Wmo Advisory council exerts her influence on a limited number of subjects, because she is specialised in those subjects. After further development she will also put her attention to other subjects.

The Wmo Advisory council of Hulst has had less influence on the Wmo policy. She had only the possibility to give her advise at a later stage of the policy making process. She wasn't up-to-date of the developments in Hulst with regard to the Wmo. Therefore, she wasn't capable to bring out an unsolicited advise.

Further research can be done about the influence of the Wmo Advisory council on the Wmo policy in the long term. Also can local governments be taken in account where there has

been chosen for an other form of citizen participation. Finally, the 'not participating citizen' can be looked at and the ways in which he can raise his voice.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting Nederlands	2
Samenvatting Engels	6

Hoofdstuk 1 Aanleiding van het onderzoek

1.1 Inleiding	12
1.2 Probleemverkenning	12
1.2.1 Probleemanalyse	12
1.2.2 Probleemstelling	12
1.3 Relevantie van het onderzoek	13
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie	13
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	14
1.3.3 Persoonlijke relevantie	15
1.4 Leeswijzer	15

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 De Wmo	16
2.1.1 De wet	16
2.1.2 Decentralisatie	18
2.1.3 Meedoen	19
2.2 Civil society	21
2.2.1 Algemeen begrip	21
2.2.2 Civil society en de Wmo	22
2.3 Burgerparticipatie	22
2.3.1 Relatie burger en bestuur door de jaren heen	22
2.3.2 Burgerparticipatie en interactief beleid	23
2.3.3 Motieven en doelen	23
2.3.4 Voorwaarden burgerparticipatie	25
2.3.5 Participatievormen	26
2.4 Conceptueel model	30
2.5 Operationalisatie	31

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethoden

3.1 Inleiding	35
3.2 Onderzoeksmethode	35
3.3 Onderzoekstechnieken	35
3.4 Casusselectie	37
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit	38
3.6 Reflectie onderzoeksmethoden	38

Hoofdstuk 4 Resultaten

4.1 Inleiding	40
4.2 Algemene informatie Hulst	40
4.3 Wmo beleid in theorie gemeente Hulst	40
4.3.1 Algemeen Wmo beleid	40
4.3.2 Organisatie	42
4.3.3 Wmo adviesraad	43
4.4 Wmo beleid in de praktijk gemeente Hulst	44
4.4.1 Invoering van de Wmo	44
4.4.2 Het functioneren van de Wmo adviesraad	45

4.4.3	Knelpunten	46
4.4.4	Overige opvallende zaken	48
4.5	Algemene informatie gemeente Dordrecht	51
4.6	Wmo beleid in theorie gemeente Dordrecht	51
4.6.1	Algemeen Wmo beleid	51
4.6.2	Organisatie	52
4.6.3	Burgerparticipatie	52
4.7	Wmo beleid in de praktijk gemeente Dordrecht	54
4.7.1	Invoering van de Wmo	54
4.7.2	Het functioneren van de Wmo adviesraad	55
4.7.3	Knelpunten	57
4.7.4	Overige opvallende zaken	58
4.8	Ten slotte	61

Hoofdstuk 5 Analyse gemeente Hulst en gemeente Dordrecht

5.1	Inleiding	62
5.2	Start van de Wmo adviesraad	62
5.3	Proces	63
5.4	Inhoud	66
5.5	Motieven, doelen en voorwaarden	67
5.6	Civil society	70
5.7	Knelpunten	70
5.8	Conceptueel model	72

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

6.1	Inleiding	78
6.2	Beantwoording deelvragen	78
6.2.1	Wat zijn participatiemogelijkheden voor burgers in en rondom het Wmo beleid?	78
6.2.2	Hoe komt burgerparticipatie met betrekking tot de Wmo in praktijk tot stand in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht?	80
6.2.3	Hoe ervaren burgers en gemeente de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van het Wmo beleid in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht?	80
6.2.4	Wat zijn factoren die bijdragen aan het falen of succes van een Wmo adviesraad?	81
6.2.5	Wat zijn aanbevelingen voor zowel burgers als gemeenten?	83
6.3	Hoofdvraag	84

Hoofdstuk 7 Discussie

Literatuur	91
Bijlage 1 Vragenlijst interview	94
Bijlage 2 Respondentenlijst	97

1. Aanleiding van het onderzoek

1.1 Inleiding

Sinds de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 hebben veel gemeenten een hele kluit aan de nieuwe verantwoordelijkheden die zij met deze wet toebedeeld hebben gekregen. De Wmo is een zeer brede wet die voor de gemeenten vele facetten open laat, zodat gemeenten de wet kunnen toepassen op de lokale situatie. Dit houdt ook in dat veel gemeenten voor zichzelf moeten bepalen wat voor hun eigen situatie het beste van toepassing is.

De Wmo is een wet die in het teken staat van Meedoen. Dit begrip doelt in de Wmo op twee verschillende vormen. Ten eerste moeten burgers de mogelijkheid krijgen om deel te nemen aan de maatschappij. Als zij hierin beperkt worden, is het de bedoeling dat zij eerst zelf proberen hun problemen op te lossen, bijvoorbeeld met hulp van familie of omwonenden, voordat zij bij de gemeente om hulp komen vragen. Maar de wet staat ook op een andere manier in het teken van meedoen. Burgers krijgen namelijk ook de mogelijkheid om hun zegje te doen bij de beleidsbepaling van de gemeente omtrent de Wmo. Veel gemeenten hebben ervoor gekozen deze mogelijkheid aan burgers te bieden in de vorm van een Wmo adviesraad. Maar ook voor deze raad geldt dat niet in de wet is vastgelegd hoe deze georganiseerd dient te worden en kunnen gemeenten dit op hun eigen situatie aanpassen.

1.2 Probleemverkenning

1.2.1 Probleemanalyse

Zowel burgers als gemeenten worstelen met deze nieuwe functies en relaties en zijn beide nog zoekende hoe dit het beste vormgegeven kan worden. Tijd dus om een stand van zaken op te maken en bij twee verschillende gemeenten te kijken hoe zij de installatie van de Wmo adviesraad hebben aangepakt en hoe het functioneren van de raad is vormgegeven. Op welke wijze hebben zij de adviesraad vormgegeven, hoe verloopt het adviesproces, hebben zich in de periode sinds de installatie van de adviesraden bijzondere ontwikkelingen voorgedaan? Dat zijn een paar van de vragen waar dit onderzoek antwoord op zal proberen te geven.

1.2.2 Probleemstelling

De burgers moeten volgens de wet betrokken worden bij de vorming van het Wmo beleid, maar de vorm van betrokkenheid is niet vastgelegd. Gemeenten organiseren de

burgerparticipatie vaak in de vorm van een Wmo adviesraad. Toch voelen burgers zich soms tekort gedaan door de gemeente in haar betrokkenheid bij het Wmo beleid.

De vraag die hierbij gesteld kan worden, is de volgende:

Hoofdvraag:

Op welke wijze geven de Wmo adviesraden in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht invulling aan de participatie in het Wmo beleid zoals bedoeld in de Wmo en hoe beïnvloedt dit het Wmo beleid?

Deelvragen:

- Beschrijvend:
 - o Wat zijn de participatiemogelijkheden voor burgers in en rondom het Wmo beleid? (theoretisch kader)
 - o Hoe komt burgerparticipatie met betrekking tot de Wmo in praktijk tot stand in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht?
 - o Hoe ervaren burgers en gemeenten de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van het Wmo beleid in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht?
- Verklarend:
 - o Wat zijn factoren die bijdragen aan het falen of het succes van de Wmo adviesraad?
- Prescriptief:
 - o Wat zijn aanbevelingen voor zowel burgers als gemeenten?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Met elk onderzoek dat gedaan wordt, hoopt de onderzoeker een bijdrage te kunnen leveren aan de wetenschap en de maatschappij, maar er zitten ook een persoonlijke relevantie aan het onderzoek. Deze paragraaf zal voor deze verschillende partijen de relevantie van dit onderzoek weergeven.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Het begrip Wmo adviesraad bestaat pas sinds drie jaar. Gemeenten hebben wel eerder te maken gehad met adviesraden en inspraakorganen, maar de Wmo is voor de gemeenten een nieuw onderwerp waarbij zij met een grote, nieuwe verantwoordelijkheid te maken hebben gekregen.

De Wmo is ook een nieuw onderwerp voor de burgers. Vaak bestonden binnen een gemeente wel inspraakorganen voor bijvoorbeeld gehandicapten en senioren, maar een inspraakorgaan voor een veelomvattend onderwerp als de Wmo is er tot dusverre nog niet geweest. Dit heeft ook consequenties voor de manier waarop burgers dit onderwerp beetpakken en tot de invloed die zij kunnen leveren aan het te vormen Wmo beleid.

Dit onderzoek levert een bijdrage aan het inzicht dat gegeven kan worden aan de problematiek die gemeenten en burgers ondervinden bij het instellen van een adviesraad die zich bezighoudt met een nieuw thema als de Wmo. Maar ook de factoren die bijdragen aan een goede samenwerking tussen bestuur en burger komen aan bod. Want biedt de mogelijkheid tot participatie de burger ook invloed op het beleid? Of is burgerparticipatie meer een instrument dat de gemeente gebruikt omdat het verplicht is?

Dit onderzoek zal bovenstaande vragen beantwoorden, maar roept ook een paar nieuwe vragen op: hoe werkt burgerparticipatie rondom de Wmo waarbij geen Wmo adviesraad is ingesteld en wat zijn daar de voor- en nadelen van? Maar ook de toekomst van de Wmo adviesraden is interessant: zullen de Wmo adviesraden zich als zodanig verder ontwikkelen of zullen gemeenten toch op zoek gaan naar andere vormen van burgerparticipatie?

Voor de master Zorgmanagement vormt dit onderzoek een interessante bijdrage, omdat het een stukje inzicht geeft in hoe gemeenten omgaan met deze nieuwe wet en met participatie van burgers in het gemeentebeleid. Ook binnen Zorgmanagement komen beleidsvoering en relaties tussen samenwerkende partners aan de orde, waar dit onderzoek een waardevolle bijdrage aan levert.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Sinds 2007 zijn door heel Nederland Wmo adviesraden ontstaan. Elke gemeente van Nederland moest immers een vorm van participatie voor het Wmo beleid invoeren en daarbij hebben veel gemeenten gekozen voor een Wmo adviesraad. Bij de ene gemeente zal de relatie tussen het bestuur en de burger positiever verlopen dan in de andere gemeente. Dit onderzoek is interessant voor gemeentebesturen en participerende burgers, omdat het herkenning op zal roepen omtrent het functioneren van de Wmo adviesraad in de gemeente. Voor participerende burgers wordt duidelijk wat motieven zijn voor gemeenten om participatie mogelijk te maken en welke belangen de gemeente daarbij kan hebben. Daarnaast wordt voor gemeenten duidelijk wat voorwaarden zijn waardoor participatie voor burgers succesvol kan verlopen. Daardoor biedt dit onderzoek de mogelijkheid voor gemeenten en burgers om de Wmo adviesraad te analyseren en knelpunten te verbeteren.

1.3.3 Persoonlijke relevantie

Zelf ben ik actief in de Wmo adviesraad van de gemeente Maassluis. Voor mij is dit onderzoek bijzonder interessant, omdat dit mij de mogelijkheid heeft gegeven een kijkje in de keuken van andere gemeenten te nemen. Hierdoor heb ik gezien waar andere gemeenten mee worstelen en heb ik dat kunnen vergelijken met mijn eigen situatie in de Wmo adviesraad van de gemeente Maassluis. Dit heeft ertoe geleid dat ik mijn eigen functie binnen de Wmo adviesraad op een andere manier heb kunnen bekijken en daardoor beter functioneer.

1.4 Leeswijzer

Om dit onderzoek gestructureerd weer te kunnen geven, is het opgebouwd uit een aantal aparte hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 zal het theoretisch kader behandelen, waarin dieper wordt ingegaan op de Wet maatschappelijke ondersteuning zelf, de civil society waarin de wet wordt vormgegeven en de burgerparticipatie die met de Wmo verplicht is gesteld. Hoofdstuk 3 licht de onderzoeksopzet toe. Hierin wordt de methoden en de technieken besproken, de casusselectie en de betrouwbaarheid en validiteit. Hoofdstuk 4 geeft de resultaten weer, waarin eerst per gemeente de bevindingen worden besproken en vervolgens worden geanalyseerd aan de hand van theorie in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie, waar door middel van het beantwoorden van de deelvragen, de hoofdvraag beantwoord zal worden. Tot slot bevat hoofdstuk 7 de discussie, waarin gereflecteerd zal worden op gemaakte keuzes en waarin mogelijkheden voor verder onderzoek worden besproken.

2. Theoretisch kader

2.1 De Wmo

2.1.1 De wet

Sinds 1 januari 2007 is de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) van kracht. Deze wet is bedoeld ter vervanging van de Welzijnswet, de Wvg (Wet voorzieningen gehandicapten) en voor een deel van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) (www.minvws.nl).

De Wvg was een wet die gemeenten de verplichting oplegde om ervoor te zorgen dat mensen met een functiebeperking zo lang mogelijk zelfstandig konden blijven leven. De wet kende voorzieningen toe op het gebied van wonen en vervoer.

De Welzijnswet was erop gericht de positie van mensen op maatschappelijk en sociaal-cultureel niveau te verbeteren, in samenwerking met particulier initiatief en andere betrokkenen.

De AWBZ is een wet die de ziektekosten voor mensen met niet individueel verzekerbare ziektekostenrisico's vergoed. Deze wet is nog steeds in werking, alleen is deze wet afgeslankt en zijn bepaalde onderdelen naar de Wmo gegaan, zoals de huishoudelijke hulp.

Doordat deze wetten nu zijn samengevoegd in één wet wordt beoogd om meer samenhang te creëren in de ondersteuning voor de burger. De Wmo is een wet die niet alleen opkomt voor de mensen die beperkt worden in hun functioneren in de samenleving, maar is een wet die er voor iedereen in de samenleving is. De Wmo bestaat uit negen zogenaamde prestatievelden:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
5. Het bevorderen van deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve

van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.

7. Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang.
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

De Wmo beslaat met deze prestatievelden een breed gebied en regelt hiermee de volgende zaken:

- Voorzieningen voor mensen die hulp nodig hebben in het dagelijks leven.
- Ondersteuning voor mensen die zich inzetten voor de medemens.
- Stimulering van activiteiten die de betrokkenheid en leefbaarheid in de wijken vergroot.
- Ondersteuning ter voorkoming van een grotere hulpbehoefte op termijn.

De Wmo is een kaderwet die de uitvoering bij de gemeentelijke overheden legt. Dit wil zeggen dat gemeentes veel vrijheden hebben in de uitvoering van haar Wmo beleid, om het beleid zo goed mogelijk op de lokale situatie aan te kunnen passen. Er kunnen daardoor verschillen ontstaan in het Wmo beleid van verschillende gemeenten. Naast de grote vrijheid die gemeenten wordt gegeven, hebben zij ook veel verplichtingen waar zij aan moeten voldoen. Zo moeten gemeenten burgers de keuze laten als zij zorg behoeven of zij dit in natura willen of in de vorm van een persoonsgebonden budget. In het laatste geval krijgt de burger de mogelijkheid om zelf zorg of hulp te zoeken met het hen toegewezen budget. Ook biedt de Wmo een aantal procesverplichtingen:

- Elke vier jaar dient de gemeente een beleidsplan te ontwikkelen voor de Wmo. Dit beleidsplan heeft betrekking op alle prestatievelden van de Wmo. Het beleidsplan maakt de gemeente in overleg met de burgers: in artikel 11 en 12 van de Wmo worden de gemeenten verplicht de burger in een vroeg stadium te betrekken bij de beleidsvorming. Nadat een ontwerpplan is opgesteld, vraagt het college advies aan de vertegenwoordigers en organisaties aan de kant van de vragers van maatschappelijke ondersteuning. Pas daarna gaat het beleidsplan naar de gemeenteraad die haar goedkeuring kan verlenen (Ministerie van VWS, 2006).
- Verantwoordingsverplichting door de publicatie van prestaties. Jaarlijks dient de gemeente navraag te doen bij haar bewoners of zij tevreden zijn over de uitvoering van het beleidsplan (Ministerie van VWS, 2006).
- Een verordening voor voorzieningen die onder de zorgplicht vallen. In de verordening zijn de regels vastgesteld omtrent individuele voorzieningen en de voorwaarden

waaronder personen die een aanvraag doen daadwerkelijk een voorziening toegewezen krijgen.

- De mogelijkheid tot participatie van burgers bij de totstandkoming van het beleid. De burgers moeten immers de mogelijkheid krijgen om hun invloed uit te oefenen bij de totstandkoming van het vierjarige beleidsplan van de Wmo. Maar ook bij de ontwikkeling van het overige Wmo beleid dient de burger de mogelijkheid te krijgen om invloed uit te oefenen.

2.1.2 Decentralisatie

Met de komst van de Wmo heeft een grote decentralisatie van de democratie plaatsgevonden. Immers is niet langer de landelijke overheid verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wmo, maar hebben de gemeentelijke overheden deze verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. Deze decentralisatie is niet zomaar tot stand gekomen. Het idee is dat met deze decentralisatie de beleidsdoelen die het Rijk stelt beter gehaald kunnen worden op lokaal niveau (Vermaat, 2006).

Door op lokaal niveau te opereren, wordt gehoopt op meer maatwerk, meer vraagsturing, meer integraal beleid en een betere coördinatie van de uitvoering: vraag en aanbod kunnen op gemeentelijk niveau beter op elkaar afgestemd worden (Putters, 2007). Bovendien wordt de participatie en betrokkenheid van burgers bij decentrale beleidsvorming groter dan het geval zou zijn bij centrale beleidsvorming (Gilsing, 2009). De afstand van het bestuur tot de lokale samenleving is kleiner bij decentralisatie, waardoor de burger in potentie een grotere invloed heeft op de besluitvorming.

Decentralisatie is een proces dat niet zomaar voltrokken kan worden. Om decentralisatie tot een succes te laten leiden, moet deze aan een aantal voorwaarden voldoen (WRR, 2006). Zo moet eerst bij de gemeenten een erkenning bestaan met betrekking tot belangrijke politieke overwegingen voor de gemeente. Hierbij moet gedacht worden aan financiële overwegingen en afwegingen welke plaats de Wmo krijgt tussen de andere gemeentelijke taken.

Een andere voorwaarde is dat de gemeenten, maar ook de landelijke overheid, zich moeten realiseren dat met decentralisatie verschillen zullen ontstaan tussen verschillende gemeenten. De overheid beoogt verschillen in gemeenten, zodat de gemeenten maatwerk kunnen leveren aan haar burgers. Burgers in een stedelijke gemeente zullen immers andere behoeften hebben dan burgers in een landelijk gebied. Omdat de gemeenten zelf weten wat haar burgers het hardst nodig hebben, kan zij zelf het beste het beleid afstemmen op de wensen van de burgers (www.invoeringwmo.nl). Maar naast de verschillen die optreden door het leveren van maatwerk door gemeenten, kunnen ook andere verschillen tussen gemeenten ontstaan. Gemeentes kunnen verschillen in het budget dat besteed kan worden

aan de maatschappelijke voorzieningen, mate van efficiëntie of de waarde die gehecht wordt aan voorzieningen (Meurs et al, 2006). Hierdoor kunnen verschillen ontstaan in aanbod, kwaliteit en kosten van de voorzieningen die niet door het leveren van maatwerk zijn ontstaan.

Al eerder heeft de rijksoverheid decentralisatie toegepast bij een wet die het mogelijk moest maken voor gemeenten om meer maatwerk en diensten op individuele basis te leveren. In 1994 werd de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) ingevoerd. Deze wet had tot gevolg dat er verschillen ontstonden in het voorzieningenbeleid van verschillende gemeenten, welke vooral leken samen te hangen met de financiële positie van de gemeenten (Meurs et al, 2006). Dit was aanleiding voor de overheid om een landelijk protocol in te voeren in 2002 dat ertoe moest leiden dat de verschillen tussen de gemeenten beperkt bleven.

Het voorbeeld hierboven laat zien dat de verschillen die optreden tussen gemeenten door decentralisatie uiteindelijk kunnen leiden tot centralisatie. Als de verschillen die tussen de gemeenten ontstaan niet wenselijk zijn in de ogen van de overheid, neigt zij vaak naar maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de gemeenten zich aan regels houden, waardoor de verschillen kleiner gemaakt worden.

Ook binnen de Wmo zijn onderdelen die eerst gedecentraliseerd geregeld zouden worden door de Tweede Kamer alsnog gecentraliseerd. Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor gemeenten om de cliënt de keuze te geven tussen zorg in natura en persoonsgebonden budget (Meurs et al, 2006): zou dit in eerste instantie een onderwerp zijn wat juist geschikt was voor gemeenten om zelf over te beslissen, werd dit bij de Kamerbehandeling van de Wmo toch herzien.

Burgerparticipatie lijkt een onderwerp te zijn waarbij vooralsnog geen centralisatie heeft plaatsgevonden. In de wet is weliswaar vastgelegd dat er een vorm van burgerparticipatie moet zijn, maar de wijze waarop deze plaats moet vinden is niet vastgelegd. Ook is het de gemeenten vrij in hoeverre zij de burger faciliteren om te kunnen adviseren (Vermaat, 2006). Bij de gemeenten is een grote vrijheid te zien voor de inrichting van de burgerparticipatie.

2.1.3 Meedoen

De Wmo staat geheel in het teken van participatie: de wet moet mogelijk maken dat burgers op allerlei vlakken kunnen participeren. Participatie betekent kortweg deelname of het hebben van aandeel in iets (van Dale, 2008). Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen maatschappelijke participatie en burgerparticipatie.

Maatschappelijke participatie heeft betrekking op deelname van een burger aan het maatschappelijke verkeer. Door het ICF (International Classification of Functioning and

Health) wordt maatschappelijke participatie dan ook als volgt gedefinieerd: 'iemand's deelname aan het maatschappelijke leven' (WHO, 2002). Maatschappelijke participatie is onder te verdelen in sociale -, culturele -, en arbeidsmarktparticipatie (Bron, 2007). Onder maatschappelijke participatie vallen activiteiten als naar de sportvereniging gaan, een theatervoorstelling bezoeken, het uitoefenen van werk, maar bijvoorbeeld ook het naar de winkel gaan voor boodschappen.

Burgerparticipatie betreft een politieke activiteit van de burger: de burger neemt deel aan politieke besluitvorming en de totstandkoming van beleid (Edelenbos et al, 2006). Een definitie voor het begrip burgerparticipatie wordt gegeven door Pröpper en Steenbeek (1999):

'een overheid betreft in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen'

Op het begrip burgerparticipatie zal in paragraaf 2.3 verder ingegaan worden.

De Wmo heeft betrekking op zowel maatschappelijke participatie als burgerparticipatie. De Wmo is bedoeld om burgers zo lang mogelijk zelfstandig in de maatschappij te laten participeren. Hierbij is het de bedoeling dat burgers zoveel mogelijk op naasten steunen en als dit niet meer mogelijk is naar de gemeente stappen om daar hulp te vragen. De gemeente kijkt dan per cliënt wat deze aan hulp nodig heeft.

Ook bij de ontwikkeling van het Wmo beleid worden burgers in de mogelijkheid gesteld om te participeren. Artikel 11 van de Wmo luidt als volgt:

Artikel 11:

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

Artikel 11 zegt dat ingezetenen en belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen betrokken moeten worden bij de voorbereiding van het beleid maatschappelijke ondersteuning dat door de gemeente wordt uitgevoerd. De manier waarop deze betrokkenheid van burgers plaatsvindt, is niet in de Wmo vastgelegd. Wel is in de Gemeentewet vastgelegd dat gemeenten in een verordening moeten vastleggen hoe burgerparticipatie in de gemeente wordt vormgegeven (Artikel 150, lid 1 Gemeentewet). Elke gemeente mag dus voor zichzelf bepalen hoe deze burgerparticipatie wordt vormgegeven. Op deze manier kunnen de gemeenten maatwerk op lokaal niveau leveren en zich aanpassen aan de specifieke omstandigheden die zich in de eigen gemeente voordoen.

Al voordat de Wmo werd ingevoerd, is door de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) nagedacht over de manieren waarop door gemeenten invulling gegeven zou kunnen worden aan wettelijke verplichtingen die de Wmo met zich mee zou brengen. Ook het gedeelte burgerparticipatie is hierbij meegenomen. De VNG heeft uiteindelijk een handreiking (Tjalma – den Oudsten et. al., 2006) opgesteld voor gemeenten om burgerparticipatie vorm te geven. Deze handreiking heeft ertoe geleid dat de meeste gemeenten in Nederland de burgerparticipatie hebben vastgelegd in een zogenaamde Wmo adviesraad. In de handreiking wordt besproken welk instrument voor burgerparticipatie op welk moment in het beleidsvormingsproces kan worden toegepast.

Een andere manier waarop burgers kunnen meedoen in de Wmo is door middel van de civil society. Dit begrip zal in de volgende paragraaf besproken worden.

2.2 Civil society

In deze paragraaf zal dit begrip verder toegelicht worden en de relatie met de Wmo besproken worden.

2.2.1 Algemeen begrip

Er bestaan veel verschillende definities voor het begrip 'civil society'. Letterlijk in het Nederlands vertaald, betekent het burgermaatschappij of civiele maatschappij. Een mooie definitie van wat de civil society is, wordt gegeven door Rueschemeyer:

'... means here the ensemble of organized social activities, formal and informal, that are not directly grounded in family and kinship, economic production and exchange, or the state but are politically relevant.' (Rueschemeyer, 1998)

De civil society wordt dus gekenmerkt door vrijwillige associatieve relaties (Dekker, 2002), die niet direct op een familiale, economisch productieve of een staatsrelatie wijzen, maar wel politiek relevant zijn. Deelname is een keuze en uittreding brengt geen hoge kosten met zich mee. De civil society brengt twee verschillende prestaties met zich mee (Dekker, 2002):

er ontstaat publiekopinievorming en er wordt sociaal kapitaal gevormd. De publiekopinievorming ontstaat doordat binnen de groep collectieve problemen worden geïdentificeerd. Het sociale kapitaal wijst op de kenmerken van sociale organisatie die de efficiëntie van de samenwerking verbetert, zoals vertrouwen, normen en netwerken (Putnam, 1993).

2.2.2 Civil society en de Wmo

De civil society neemt een belangrijke plaats in binnen het Wmo beleid. De bedoeling is dat burgers zich meer verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van de samenleving (Jansen en Den Uyl, 2004). Dit komt in het Wmo beleid op twee manieren tot uiting: allereerst wordt van burgers een zekere solidariteit naar de medemens verwacht met betrekking tot het voor elkaar zorgen als een zekere beperking is ontstaan. Iemand met een beperking moet eerst zelf een oplossing proberen te vinden, vervolgens proberen om iemand in de omgeving te vinden die een oplossing kan bieden en pas daarna kan bij de gemeente aangeklopt worden voor een oplossing voor het probleem.

De andere vorm waarin de civil society naar voren komt, is bij de bepaling van het Wmo beleid. Hadden gemeenten al eerder ervaring met een zekere mate van burgerparticipatie in de vorm van belangenorganisaties, in de Wmo gaat het nog een stapje verder. In de Wmo draait de burgerparticipatie om deelname en samenwerking bij de voorbereiding en uitvoering van het beleid. De burgers worden in de mogelijkheid gesteld hun bredere visie te geven op maatschappelijke ondersteuning in de gemeente (Oudsten, 2006).

2.3 Burgerparticipatie

In de vorige paragrafen is naar voren gekomen dat burgerparticipatie een belangrijk onderdeel vormt van de Wmo. Daarom wordt in deze paragraaf verder op dit begrip ingegaan.

2.3.1 Relatie burger en bestuur door de jaren heen

Tijdens de laatste decennia hebben verschillende verschuivingen plaatsgevonden van de positie van de burger ten opzichte van het bestuur (Edelenbos et al, 2005). Lag in de jaren zestig en zeventig de nadruk op de positie van de individuele burger en de legitimiteit van de overheidsorganisaties, verschoof deze in de jaren tachtig en negentig naar effectiviteit en efficiëntie. De laatste jaren wordt weer meer de nadruk gelegd op de legitimiteit van de overheid.

De afgelopen jaren is het vertrouwen in de overheid gedaald. Wantrouwen vanuit de burgers is een bron voor legitimiteitsverlies (Fraanje et al, 2008). Om de legitimiteit te

vergroten, zijn gemeenten in de jaren negentig begonnen met het betrekken van burgers bij de beleidsvorming. Een van de vormen waarin dit gebeurt, is interactieve beleidsontwikkeling. Interactieve beleidsontwikkeling wordt gezien als een manier om de burger meer te betrekken bij het openbaar bestuur (Edelenbos et al, 2005) en zou ertoe moeten dienen een aantal problemen te verhelpen (Edelenbos & Klijn, 2005):

- Door de vele actoren die bij een beleidsproces betrokken zijn al vroegtijdig in het proces mee te nemen, wordt het draagvlak vergroot en besluitvorming versneld.
- De kwaliteit van het beleid wordt verhoogd, doordat vanuit meerdere perspectieven naar hetzelfde probleem gekeken wordt. De creativiteit en ervaringsdeskundigheid van betrokkenen wordt beter benut.
- De besluitvorming krijgt meer democratische legitimiteit door de betrokkenheid van burgers en door meer openheid te bieden.

Er ontstaat een interactieve beleidsvorming tussen de burger en de overheid, waarbij een samenwerkingsverband tussen de burger en de overheid gevormd wordt om tot een verdere beleidsbepaling te komen.

2.3.2 Burgerparticipatie en interactief beleid

De termen 'burgerparticipatie' en 'interactief beleid' worden vaak door elkaar gebruikt. In de literatuur is dan ook geen overeenstemming te vinden over een onderscheid tussen beide termen (Tjalma – den Oudsten et. al., 2006). Verschillende definities zijn voor beide begrippen terug te vinden.

Een definitie die in de literatuur zowel voor burgerparticipatie als voor interactief beleid wordt gegeven, is de volgende (Pröpper en Steenbeek, 1999; De Graaf, 2007):

'een overheid betreft in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen'

De VNG geeft in haar handreiking aan dat interactieve beleidsvorming betrekking heeft op een afgebakend beleidsproces, terwijl burgerparticipatie een bredere term is voor de activiteiten die de overheid onderneemt om haar burgers te betrekken bij haar activiteiten (Tjalma – den Oudsten et. al., 2006). In deze scriptie zal de term burgerparticipatie aangehouden worden om het brede karakter van de participatie van de burger te benadrukken.

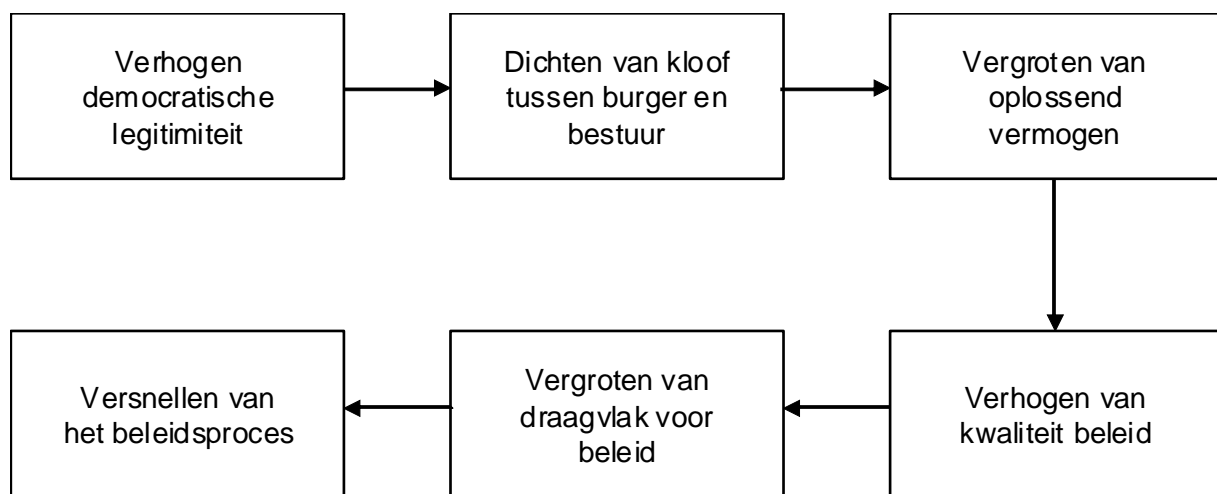
2.3.3 Motieven en doelen

Burgerparticipatie bestaat niet alleen omdat de wet het voorschrijft. De participatie zou in dat geval slechts een formaliteit zijn en geen doel hebben. Er zijn verschillende motieven voor de

overheid om burgerparticipatie mogelijk te maken. Te denken valt aan (Pröpper en Steenbeek, 1999; ROB (2005)):

- Vergroten van draagvlak voor beleid. Hoe meer de burger betrokken wordt bij het produceren van het beleid, hoe groter de kans is dat de burger akkoord gaat met het gevoerde beleid. Op deze manier ontstaat een gedragen beleid.
- Kwaliteit van het beleid verbeteren. Door de expertise van burgers te benutten, kan een extra input voor het gevoerde beleid gevormd worden. De uitwisseling van kennis zorgt voor een verruiming van de denkkaders. Dit kan leiden tot meer wederzijds begrip tussen de burger en de overheid.
- Vergroting van het probleemoplossend vermogen. Niet alleen de kwaliteit wordt vergroot door betrokkenheid van de burger; een input vanuit een andere hoek kan er ook toe leiden dat andere oplossingen voor een probleem worden gevonden. De betrokkenheid van de burger kan er tevens toe leiden dat deze zichzelf meer verantwoordelijk voelt en daardoor ook meer betrokken raakt bij de uitvoering van het beleid.
- Versnellen van het proces. Doordat burgers betrokken worden, is de kans kleiner dat er procedures tegen het gevormde beleid gevoerd zullen worden die een vertragende werking op de procesgang hebben. Echter, doordat meer mensen betrokken zijn, is het lastiger om te komen tot definitives en een eenduidige perceptie, wat juist weer kan leiden tot een vertraging van het proces.
- Impuls voor politieke vernieuwing. Door de participatie krijgen de burgers een meer directe invloed op het beleidsproces.
- Verbetering van het imago. Omdat een groter draagvlak gecreëerd wordt, zal een positievere beeldvorming over het bestuur ontstaan.

Edelenbos (2000) heeft een aantal van deze motieven samengevat in een motievenketen:



Figuur 1: Motievenketen (Edelenbos, 2000)

Edelenbos spreekt naast de hierboven genoemde motieven van Pröpper en Steenbeek en ROB ook over het verhogen van de democratische legitimiteit en het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. Dit laatste motief komt duidelijk naar voren in de eerder genoemde motieven: als burgers betrokken worden bij de vorming van beleid, komen zij in gesprek met de overheid en kunnen zij hun mening naar voren brengen. Hierdoor ontstaat een groter wederzijds begrip voor standpunten en zal de kloof kleiner worden.

Democratische legitimiteit wil zeggen dat de burger zich kan identificeren met het gevoerde beleid (Edelenbos, 2005). Door burgers te betrekken bij de beleidsvorming, krijgt het proces een meer open karakter en ontstaat een grotere democratische legitimiteit.

De motievenketen laat een causaal verband zien. Het verhogen van de democratische legitimiteit zorgt voor een meer open karakter van beleidsvoering, waardoor de kloof tussen burger en bestuur verkleind wordt. Deze verkleinde kloof zorgt op zijn beurt weer voor een betere samenwerking tussen burger en bestuur, waardoor het probleemoplossend vermogen wordt vergroot. Een groter probleemoplossend vermogen leidt weer tot een hogere kwaliteit van het beleid, waardoor het draagvlak voor het gevoerde beleid vergroot wordt. Bij meer draagvlak zal minder bezwaar aangetekend worden tegen het gevoerde beleid, wat het beleidsproces versnelt. De motieven in de motievenketen zijn hiermee niet op zichzelf staand, maar hangen allemaal in zekere mate met elkaar samen.

2.3.4 Voorwaarden burgerparticipatie

Hoewel burgerparticipatie vele voordelen kan hebben voor de overheid, bestaan er wel een aantal voorwaarden voor burgerparticipatie om een succes te worden. Het alleen laten meepraten van burgers leidt niet automatisch tot de zojuist genoemde voordelen, maar kan zorgen voor bijvoorbeeld een nog grotere kloof tussen de burger en het bestuur. Pröpper en Steenbeek (1999) hebben een aantal kernvoorwaarden genoemd waardoor de kans op een succes voor burgerparticipatie wordt vergroot:

- Openheid. Het bestuur kan de burger toestemming geven tot inspraak, maar als zij niet open staat voor de inbreng die vanuit de burger komt, zal de burger weinig invloed hebben. Er is wel sprake van een zekere interactie, maar de inhoud wordt bepaald door het bestuur en verandert niet met de inspraak van de burger.
- Duidelijkheid over de rollen. Voordat gestart wordt met burgerparticipatie hebben zowel het bestuur als de burger een bepaalde verwachting van hoe het proces zal gaan verlopen. Deze verwachtingen kunnen behoorlijk uiteen lopen. Als van tevoren wordt vastgesteld welke rollen de verschillende partijen zullen innemen, zal een stuk van deze onduidelijkheid weggenomen worden. Het bestuur kan voorwaarden

scheppen aan de participatie en daarbij de kaders stellen van hoe het proces zal verlopen.

- Meerwaarde van de participatie. Als het bestuur niet inziet dat de burgerparticipatie een meerwaarde kan hebben voor het beleidsproces, dan ontstaat de mogelijkheid dat zij de burger niet serieus zal nemen in het interactieproces. Als de burger dit zelf ook merkt, zal dit negatieve effecten hebben op het proces.
- Constructieve relatie. Zowel de burger als het bestuur zullen een gezamenlijk besef moeten hebben van het probleem. Daarnaast moeten beide partijen de wil hebben om te kijken naar oplossingen voor het probleem. Hierbij is het niet erg als de betrokken partijen het niet met elkaar eens zijn. Het wordt pas een probleem als de partijen elkaar stelselmatig gaan tegenwerken.
- Geschikte problematiek. Niet elk probleem leent zich voor burgerparticipatie. In de volgende situaties is burgerparticipatie zinvol:
 - o Het probleem is niet urgent; er hoeft niet direct een beslissing genomen te worden.
 - o Het probleem is niet of moeilijk in de tijd af te bakenen.
 - o Het probleem is niet al volledig uitgewerkt door de participanten.
- Voldoende en geschikte hulpmiddelen. Het proces van burgerparticipatie komt meestal niet tot stand door de burger bij de bestuurder te zetten. Bijvoorbeeld een ambtelijk secretaris of andere hulpmiddelen zijn gewenst om het proces goed te laten verlopen.

2.3.5 Participatievormen

In de vorige paragraaf is besproken dat voor het goed verlopen van het proces van burgerparticipatie de rollen van de verschillende partijen van tevoren duidelijk moeten zijn. Er bestaan verschillende vormen van burgerparticipatie waarbij de burger en het bestuur verschillende rollen aannemen die zijn samen te vatten in een zogenaamde participatieladder (Edelenbos, 2000):

- Meebeslissen: hierbij is de burger de initiatiefnemer en heeft de gemeente een ondersteunende en faciliterende rol.
- Coproduceren: de burger werkt mee aan het vormen van het beleid. Hierbij kan de burger een gelijkwaardige partner zijn of meebeslissen binnen randvoorwaarden. De gemeente heeft de uiteindelijke stem.
- Adviseren: de burger wordt om advies gevraagd, de gemeente staat open voor andere ideeën, maar bepaalt zelf het beleid.

- Raadplegen: de burger dient hierbij als geconsulteerde gesprekspartner, de gemeente geeft hierbij de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daar geen consequenties aan te verbinden.
- Informeren: de burger heeft geen directie invloed, maar wordt geïnformeerd door de gemeente die het directe beleid uitvoert.

De onderste trede van de ladder, informeren, is de trede waarbij de burger het minst invloed heeft op het gevoerde beleid van het bestuur. De hoogste trede, meebeslissen, is de trede waar de burger het meest invloed heeft op het door het bestuur gevoerde beleid. De invloed van het bestuur neemt af, naarmate de invloed van de burger toeneemt. De manieren waarop burgerparticipatie vormgegeven kan worden, zijn hiermee divers van aard. Ook de beïnvloedingsmogelijkheden die de burger geboden worden, verschillen sterk afhankelijk van de plaats op de ladder.

De verschillende treden van de participatieladder geven geen waardeoordeel over de kwaliteit van de participatie. De ladder geeft dan ook niet aan dat gestreefd moet worden naar de bovenste trede, maar naar de trede die het meest van toepassing is bij de context van het behandelde onderwerp en de betrokken actoren. Een duidelijk onderscheid is niet altijd te geven; dit is afhankelijk van de complexiteit van de situatie en de interpretatie door de betrokken actoren (Heins, 2001). Ook tijdens het proces van besluitvorming kan de mate van invloed van de burger veranderen (Guijt en Shah, 1998).

Burgerparticipatie zou moeten leiden tot een grotere invloed van de burger op het gevoerde beleid van het bestuur. Echter, casestudies laten vaak een ander beeld zien: de invloed die de burger heeft op het gevoerde beleid, is vaak lager dan op basis van de participatieladder verwacht zou worden. Ook blijft de invloed van de burger vaak achter op de invloed die andere participanten hebben op het gevoerde beleid (van der Arend, 2007).

Omdat het bestuur de mogelijkheid heeft de burger meer of minder invloed te geven in het te vormen beleid, betekent dit dat het bestuur een grotere macht heeft dan de burger (van der Arend, 2007). Door de burger in een vroeg stadium te betrekken, leidt dit ertoe dat de burger in de beginfase van het te vormen beleid een grotere invloed heeft. Echter, hiermee kan het bestuur ook voorkomen dat de burger zich in een later stadium tegen het beleid zal verzetten.

Binnen de participatieladder bestaan verschillende verschijningsvormen van participatie in de zin dat het bestuur bepaalde bestuursstijlen en de burger diverse rollen op zich kan nemen in het proces van het te vormen beleid. Deze stijlen en rollen zijn samengevat door Edelenbos et al. (2006) in de volgende tabel:

Participatieladder (Edelenbos, 2000)	Bestuursstijlen (Pröpper en Steenbeek, 1999)	Rol burger	Rol bestuur
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
Informereren	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting; levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
Raadplegen	Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
Adviseren	Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Coproducteren	Delegerende stijl	Medebeslisser: binnen randvoorwaarden	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden
	Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner o.b.v. gelijkwaardigheid	Bestuur werkt en besluit o.b.v. gelijkwaardigheid met participant samen
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Tabel 1: Samenvatting stijlen en rollen burger en bestuur (Edelenbos et al, 2006)

Tot slot kan nog een onderscheid gemaakt worden in verschillende verhoudingen van het bestuur ten opzichte van de burger. Het volgende onderscheid kan gemaakt worden (Pröpper et al, 2006):

- Formeel verplichte participatie versus niet formeel verplichte participatie. Vanuit de landelijke en gemeentelijke regelgeving bestaan een aantal participatiemogelijkheden voor de burger die de gemeente verplicht is om aan te bieden. Zo kan de gemeente in een verordening hebben vastgelegd dat een inspraakorgaan verplicht is binnen de gemeente. Aan de andere kant hebben gemeenten ook de mogelijkheid om

daarnaast participatie mogelijk te maken die niet is vastgelegd in landelijke en lokale wetgeving en regels.

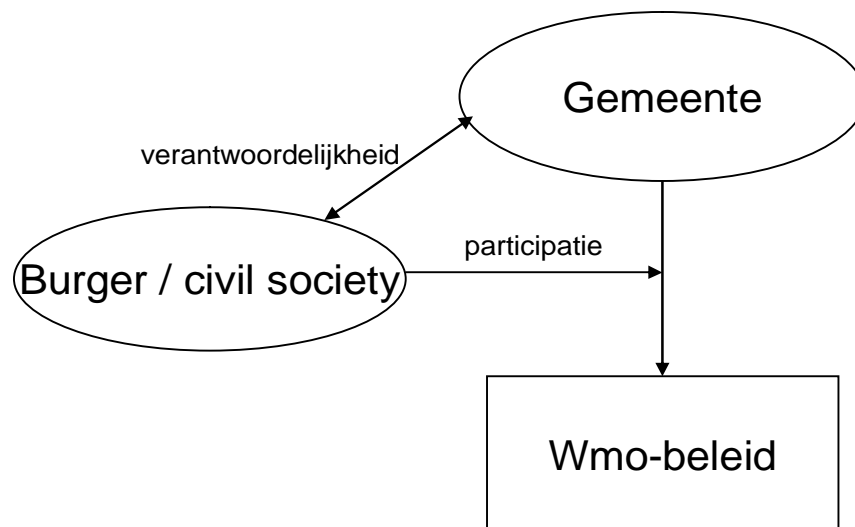
- Participatie in een formele setting met een formele werkwijze versus participatie in een informele setting met een informele werkwijze. Een gemeente heeft een aantal instrumenten voor formele participatie: bijvoorbeeld inspraak in de raadsvergadering. Dit gaat door middel van een formele aanvraag door de burger en wordt op een formele wijze binnen de vergadering gefaciliteerd. Maar participatie door de burger kan ook op informele wijze, bijvoorbeeld 'in de wandelgangen' of door ad-hoc een bepaalde doelgroep bijeen te roepen voor inspraak of advies.
- Schriftelijke participatie versus mondelinge participatie. Een burger heeft de mogelijkheid om zowel op papier zijn inbreng te verwoorden als deze mondeling toe te lichten.

Naast de verschillende participatiemogelijkheden hebben burgers ook de mogelijkheid om op vele plaatsen in het beleidvormingsproces hun stem te laten horen. Zo kan al aan de hand van een oriënterende notitie een advies gegeven worden, maar ook pas aan bij de afronding van de raadsbesluitvorming (Pröpper e.a., 2006). De volgende fasen worden onderscheiden (Hoogerwerf en Herweijer, 2003):

- Agendavorming: het bepalen van het onderwerp waar beleid over gevormd gaat worden.
- Beleidsvoorbereiding: het verzamelen en analyseren van informatie en het ontwerpen van beleid.
- Beleidsbepaling: het nemen van besluiten over de inhoud van het beleid.
- Beleidsuitvoering: het toepassen van het gevormde beleid.
- Beleidsevaluatie: het beoordelen van de uitvoering en de effecten van het gevormde beleid.

2.4 Conceptueel model

Met behulp van bovenstaande theorie kan het volgende conceptuele model worden samengesteld:



Figuur 2: Conceptueel model

Dit model laat zien dat Wmo beleid wordt gevormd door de gemeente. De burger en de civil society hebben door middel van participatie invloed op de vorming van dit beleid. Daarnaast bestaat er ook een wisselwerking tussen de gemeente en de burger over de verantwoordelijkheden van beide partijen: waar gemeenten in de Wmo vragen dat de burger zijn verantwoordelijkheid neemt (zowel bij participatie in de samenleving als participatie bij de beleidsvorming), vragen de burgers van de gemeente ook een zekere mate aan verantwoording over het gevoerde beleid.

De grootste kans om burgerparticipatie succesvol te laten verlopen, is als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan, dan bestaat de kans dat de burgerparticipatie juist een averechts effect heeft en burger en bestuur verder van elkaar komen te staan.

Naast de voorwaarden waaraan burgerparticipatie moet voldoen, zijn ook de motieven van het bestuur om burgerparticipatie mogelijk te maken bepalend voor het succes van burgerparticipatie. Als het bestuur burgerparticipatie alleen mogelijk maakt omdat dit wettelijk verplicht is, zal dit leiden tot een grotere kloof tussen burger en bestuur. De motieven die een gemeente kan hebben, hangen met elkaar samen in een zogenaamde motievenketen (Edelenbos, 2000).

De invloed die de burger door middel van participatie op het Wmo beleid kan uitoefenen, is van veel facetten afhankelijk. Een van de belangrijkste factoren is wat voor rol de burger en het bestuur innemen, oftewel welke afhankelijkheidsrelatie ontstaat tussen de

burger en het bestuur. Als het bestuur een hoog dominerende rol op zich zal nemen, zal de burger weinig invloed op het te voeren beleid hebben, maar als de burger een meer gelijkwaardige rol op zich kan nemen, zal de invloed groter worden.

Maar niet alleen de machtsverhouding tussen burger en bestuur is van belang, ook de persoonlijke relatie tussen de burger en het bestuur is van belang. Een burger zal meer invloed uit kunnen oefenen op het te voeren beleid als hij een sterke relatie met het bestuur heeft. Dit leidt ertoe dat de burger meer, vaak informele, toegangswegen heeft om met het bestuur in contact te komen en haar invloed uit kan oefenen. De persoonlijke relatie van de burger met het bestuur heeft hierdoor invloed op de vorm die de burgerparticipatie aan zal nemen. Een betere persoonlijke relatie tussen burger en bestuur geeft meer mogelijkheden voor informeel contact tussen burger en bestuur.

Een andere factor is het onderwerp waar de burger haar invloed op wil uitoefenen: complexe onderwerpen waarbij veel actoren betrokken zijn, zullen minder beïnvloedbaar zijn dan onderwerpen met een simpeler aard waar weinig actoren bij betrokken zijn. Dit zal ook samenhangen met de kennis die de burger en het bestuur over het betreffende onderwerp hebben.

Tot slot heeft ook de fase in het beleidsproces waar de burger kan participeren invloed op het effect dat die participatie zal hebben. Als de burger vroeg in het beleidsproces deel neemt aan de beleidsbepaling, dan zal de invloed groter zijn dan wanneer zij later haar invloed mag uitoefenen.

2.5 Operationalisatie

De centrale begrippen uit het conceptueel model zullen hieronder worden geoperationaliseerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van definities die reeds zijn beschreven in het theoretisch kader.

Concept	Operationalisering	
Rol burger	Welke rol neemt de burger aan in het proces van burgerparticipatie?	<ul style="list-style-type: none"> - Initiatiefnemer - Samenwerkingspartner - Medebeslisser - Adviseur - Geconsulteerde - Doelgroep van voorlichting
Rol bestuur	Welke rol neemt het bestuur aan in het proces van burgerparticipatie?	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliterende stijl - Samenwerkende stijl - Delegerende stijl

		<ul style="list-style-type: none"> - Participatieve stijl - Consultatieve stijl - Autoritaire stijl
Fase beleidsvorming	In welke fase in de beleidsvorming kan de burger haar invloed uitoefenen?	<ul style="list-style-type: none"> - Agendavorming - Beleidsvoorbereiding - Beleidsbepaling - Beleidsuitvoering - Beleidsevaluatie
Vorm participatie	Op welke wijze hebben burger en bestuur contact met elkaar?	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel verplicht - Formeel niet verplicht
		<ul style="list-style-type: none"> - Formele setting - Informele setting
		<ul style="list-style-type: none"> - Schriftelijk - Mondeling
Voorwaarden	Aan welke voorwaarden moet voldaan worden om participatie succesvol te laten verlopen?	<ul style="list-style-type: none"> - Openheid - Duidelijkheid rollen - Meerwaarde participatie - Constructieve relatie - Geschikte problematiek - Voldoende en geschikte hulpmiddelen
Motieven	Welke motieven heeft de gemeente om burgerparticipatie in de gemeente in te voeren?	<ul style="list-style-type: none"> - Verhogen democratische legitimiteit - Dichten van kloof tussen burger en bestuur - Vergroten van oplossend vermogen - Verhogen van kwaliteit beleid - Vergroten van draagvlak voor beleid - Versnellen van het beleidsproces

Tabel 2: Overzicht centrale begrippen conceptueel model

Enkele genoemde begrippen in de tabel behoeven een nadere uitleg. Hieronder volgt een korte definitie van enkele begrippen genoemd in de tabel.

Vorm participatie: Formeel verplicht: Participatie die door middel van wet- en regelgeving verplicht is gesteld.

Vorm participatie: Formeel niet verplicht: Participatie die niet door middel van wet- en regelgeving verplicht is gesteld.

Vorm participatie: Formele setting: Er zijn afspraken gemaakt tussen de burger en het bestuur over de manier waarop participatie plaatsvindt. De locatie en setting zijn van tevoren bepaald.

Vorm participatie: Informele setting: Van tevoren zijn geen afspraken gemaakt over het contact tussen de burger en het bestuur. De locatie en setting zijn niet van tevoren bepaald. Participatie vindt bijvoorbeeld plaats door middel van een gesprek 'in de wandelgangen'.

Voorwaarden: Duidelijkheid rollen: Zowel bij burger als bestuur is duidelijk welke rollen beide partijen zullen hebben in het beleidsvormingsproces.

Voorwaarden: Meerwaarde participatie: Het bestuur is zich bewust van de meerwaarde die de burgerparticipatie voor het gevoerde beleid kan hebben.

Voorwaarden: Constructieve relatie: Burger en bestuur hebben een gezamenlijk besef van het probleem en hebben beide de wil om naar een oplossing te kijken.

Voorwaarden: Voldoende en geschikte hulpmiddelen: De hulpmiddelen die de burger nodig heeft om te kunnen participeren.

Daarnaast kan gemeten worden wat de perceptie is van zowel de burger als de gemeente op het gebied van verantwoordelijkheid en participatie: komen de ideeën tussen beide partijen overeen of bestaan er andere denkbeelden over wat verantwoordelijkheid en participatie inhoudt? En hebben beide partijen dezelfde denkbeelden over wanneer participatie dient plaats te vinden en in wat voor vorm?

Met behulp van onderstaande indicatoren kan bepaald worden in hoeverre de burger invloed heeft op het beleid dat door het bestuur gevoerd wordt.

Begrip	Indicatoren	Waarden
Rollen burger en bestuur	Bepaling bestuursstijl (rol burger en bestuur)	Door bestuur Door actoren
Fase	Fase in het beleidsproces	Vroeg: agendavorming, beleidsvoorbereiding Laat: beleidsuitvoering, beleidsevaluatie
Vorm participatie	Formeel verplicht	Ja Nee

	Formele setting	Ja Nee
	Schriftelijk	Schriftelijk Mondeling
Voorwaarden	Openheid	Laag: de gemeente neemt adviezen van de Wmo adviesraad niet over Hoog: de gemeente neemt adviezen van de Wmo adviesraad over
	Duidelijkheid rollen	Laag: de stijl van de gemeente en de plek van de Wmo adviesraad op de participatieladder zijn bekend. Hoog: de stijl van de gemeente en de plek van de Wmo adviesraad op de participatieladder zijn onbekend.
	Meerwaarde participatie	Ja Nee
	Voldoende en geschikte hulpmiddelen	Laag: geen budget en personele ondersteuning Hoog: budget en personele ondersteuning
	Problematiek	Door bestuur bepaald Door actoren bepaald
Uitkomsten	Oplossingen	Door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Mate van binding van uitkomsten	Volledig bindend Niet bindend
Motieven	Welke motieven heeft de gemeente?	Verhogen democratische legitimiteit Dichten van kloof tussen burger en bestuur Vergroten van oplossend vermogen Verhogen van kwaliteit beleid Vergroten van draagvlak voor beleid Versnellen van het beleidsproces

Tabel 3: Overzicht indicatoren

3 Onderzoeksmethoden

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe dit onderzoek tot stand is gekomen. Achtereenvolgens zullen behandeld worden welke onderzoeksmethode is gekozen, welke technieken daarbij zijn gehanteerd, de casusselectie en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2 Onderzoeksmethode

Bij dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve casestudy. De reden voor een kwalitatief onderzoek was dat deze goed geschikt is om een diepgaande studie te verrichten naar de redenen en motieven die zich achter het Wmo beleid bevinden en daardoor de meest geschikte methode was om een antwoord op de verschillende vragen die in dit onderzoek werden gesteld te verkrijgen. Er is gekeken naar twee processen die zich in twee verschillende gemeenten hebben voltrokken. Hierbij waren een beperkt aantal mensen betrokken. De vragen die gesteld werden in dit onderzoek waren van dien aard dat een kwalitatieve onderzoeksmethode de best passende keuze was.

Er is gekozen voor een casestudy om te achterhalen waar zich de verschillen bevinden in het gevoerde beleid. Een vergelijking werd gemaakt tussen een gemeente waarbij de Wmo adviesraad besloten heeft niet meer verder te gaan en een gemeente waarbij de Wmo adviesraad wel zitting heeft. Door de keuze voor een casestudy werd meer diepgang verkregen in de vraag waarom de dingen zijn gelopen zoals ze zijn gelopen.

3.3 Onderzoekstechnieken

Dit onderzoek kent meerdere onderzoekstechnieken om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen.

Literatuuronderzoek

Om meer inzicht te krijgen in de participatie- en beïnvloedingsmogelijkheden van de burgers is een literatuuronderzoek gedaan, op basis waarvan een theoretisch kader werd gevormd. Ook werd hier een stukje theorie meegenomen om meer inzicht te krijgen hoe beleid in een gemeente vorm krijgt en hoe de verschillende partijen in een netwerk samenwerken om dit beleid tot stand te brengen. Het literatuuronderzoek was bedoeld om het theoretisch kader te vormen waar het verdere onderzoek op kon voortborduren.

Documentenanalyse

Om meer inzicht te krijgen in de te onderzoeken gemeenten en hun adviesraden werd eerst van beide gemeenten de beleidsdocumenten bestudeerd en onderzocht. Op deze manier kon achterhaald worden hoe het Wmo beleid in de gemeenten is vormgegeven en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. Ook werd meer inzicht verkregen in de samenstelling van de Wmo adviesraden in de gemeenten en hoe deze functioneren.

De documenten die in deze analyse meegenomen werden, zijn:

- Beleidsstukken zoals de kadernota, de verdieping op de kadernota en de verordening en besluiten Wmo.
- Vergaderstukken van de Wmo adviesraad.
- Communicatiestukken tussen de Wmo adviesraad en de gemeente

Door deze stukken te analyseren, konden vragen beantwoord worden hoe de relatie van de gemeente en de adviesraad op papier is, hoe vaak vergaderingen plaatsvinden, wie daarbij aanwezig zijn en wat er tijdens een vergadering wordt besproken, en wie de mensen zijn die in de adviesraad hebben plaatsgenomen.

Interviews

Om daadwerkelijk de vinger te krijgen op waarom een adviesraad in de gemeenten werkt zoals hij werkt, werden interviews gehouden met de verschillende betrokken partijen bij de beleidsvorming van de Wmo. Deze partijen waren:

- de adviesraad, waarbij de (onafhankelijke) voorzitter en twee andere leden van de raad geïnterviewd werden om binnen de adviesraad een goed beeld te krijgen hoe zij het gevoerde beleid ervaart
- de betrokken wethouder Wmo
- de voorzitter van de Wmo commissie in de raad
- de gemeenteambtenaar die betrokken is bij de ontwikkeling van het Wmo beleid
- de gemeentelijk ondersteuner van de Wmo-adviesraad

De interviews waren semigestructureerd: het was de bedoeling dat de geïnterviewden over hun eigen ervaringen met betrekking tot de Wmo-adviesraad vertelden. Een vooraf opgestelde vragenlijst (zie Bijlage 1) diende als leidraad tijdens het gesprek. Als tijdens het gesprek te veel werd afgeweken van de onderwerpen die in de vragenlijst genoemd werden, werd door de interviewer een vraag gesteld die het gesprek in de richting van de onderwerpen van de vragenlijst stuurde. Een overzicht van de respondenten is te vinden in Bijlage 2.

De interviews werden opgenomen op band, waarna deze zijn uitgewerkt en geanalyseerd via een coderingsysteem.

De interviews dienden als een verdieping op het onderzoek in de beleidsdocumenten. Hier konden elementen die niet in de stukken terug te vinden zijn boven tafel gehaald worden. Ook kon verder ingegaan worden op de persoonlijke ervaringen van de betrokken partijen: hoe vinden de ontmoetingen en contactmomenten plaats, hoe vindt inspraak plaats, functioneert de adviesraad zoals deze zou moeten functioneren en wat zou er verbeterd kunnen worden.

3.4 Casusselectie

Voor dit onderzoek zijn twee gemeenten uitgekozen om het onderzoek bij uit te kunnen voeren. De keuze voor de gemeenten is in samenspraak gegaan met de faculteit Beleid en Management in de Gezondheidszorg in verband met mogelijke deelname aan een groter onderzoek dat door de faculteit wordt uitgevoerd.

De gemeente Hulst is gekozen, omdat zij eind 2008 in het nieuws verscheen met de mededeling dat de Wmo adviesraad niet langer bestond. Dit vormde de directe aanleiding om dit onderzoek te starten: waarom was het fout gegaan bij deze gemeente en wat kunnen zij en andere gemeenten daarvan leren?

De gemeente Hulst is een vrij jonge gemeente die is ontstaan na de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2003. De vestingstad Hulst kreeg al in 1180 stadsrechten en heeft daarmee een langere geschiedenis. Het inwonersaantal van de gemeente Hulst bedraagt bijna 28.000 inwoners en is daarmee de vijfde gemeente van de provincie Zeeland. Hulst noemt zichzelf 'de meest Vlaamse stad van Nederland'; ongeveer 7% van de bevolking in Hulst is dan ook uit België afkomstig (PZC, 2009).

Het Wmo beleid binnen de gemeente Hulst is erop gericht om de burger in staat te stellen voor zichzelf te zorgen. Hierbij dient het Wmo loket als basis voor ondersteuning van burgers met sociale en gezondheidsgerelateerde vragen of problemen.

De Wmo is in de gemeente Hulst ondergebracht bij de wethouder Wmo, maar voor financiële aspecten wordt ook de wethouder financiën betrokken.

De gemeente Dordrecht is gekozen, omdat deze gemeente bekend staat als een gemeente die een prettige samenwerking heeft met haar Wmo adviesraad. De gemeente Dordrecht is verder interessant door haar samenwerking in het Drechtstedenverband en de gevolgen die dit heeft voor de Wmo adviesraad. Dordrecht verkreeg haar stadsrechten in 1220. Met ongeveer 280.000 inwoners is het de negende stad van Nederland. Dordrecht kan met recht een multiculturele stad genoemd worden: ongeveer 17% van de bevolking heeft een niet-westerse allochtone achtergrond (Onderzoekscentrum Drechtsteden, 2008).

Deze verschillen tussen de beide gemeenten maakten het interessant om ze te onderzoeken. Worden de zaken anders aangepakt in een grotere gemeente? Heeft een herindeling invloed op de samenwerking, niet alleen tussen de verschillende kernen, maar

ook met de Wmo adviesraad? En wat betekent een samenwerking met andere gemeenten voor het Wmo beleid?

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

In dit onderzoek werd zoveel mogelijk geprobeerd om vanuit verschillende hoeken het Wmo beleid te benaderen. Zo werden in de interviews verschillende groepen geïnterviewd, om van iedereen die betrokken is bij het Wmo beleid de ervaringen te achterhalen.

Verder is ook gekozen om van verschillende onderzoekstechnieken gebruik te maken, zodat op die manier triangulatie verkregen wordt. Er is gebruik gemaakt van interviews, literatuuronderzoek en van documenten.

De resultaten van deze casestudy zijn niet te generaliseren voor andere gemeenten. Immers heeft elke gemeente haar eigen structuur en organisatie. Hierdoor komt het lokale Wmo beleid in elke gemeente anders tot stand en zal ook de invulling van de Wmo adviesraad in elke gemeente anders zijn (dit is ook juist de bedoeling van de Wmo). Wel zijn er een aantal algemene lessen te leren uit dit onderzoek: verklaringen voor bepaalde situaties kunnen ook bij andere gemeenten van toepassing zijn.

3.6 Reflectie onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn diverse keuzes gemaakt die van invloed zijn geweest op de uitvoering van het onderzoek. Achteraf kan de vraag gesteld worden of de goede keuzes zijn gemaakt om het onderzoek het meest tot zijn recht te laten komen.

De keuze voor een kwalitatieve casestudy is achteraf nog steeds de meest logische keuze. Er zijn twee gemeentes en Wmo adviesraden onderzocht, waarbij zich een proces heeft voltrokken. Een kwantitatieve studie zou een optie geweest kunnen zijn als bijvoorbeeld de gehele gemeenteraad en de gehele Wmo adviesraad bevraagd zouden zijn. Echter, niet alle gemeenteraadsleden zijn even gespecialiseerd in de Wmo. Bovendien zou met een kwantitatieve studie minder makkelijk doorgevraagd kunnen worden naar bepaalde gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden.

In de onderzoekstechnieken is geprobeerd het onderwerp zo breed mogelijk te benaderen. Er is vooral veel aandacht besteed aan de interviews en het literatuuronderzoek. Documentenanalyse heeft ook plaatsgevonden, maar het aantal documenten waar informatie uit gehaald kon worden, was beperkt.

Het aantal respondenten bij dit onderzoek is zodanig gekozen dat vanuit alle betrokken partijen mensen aan het woord konden komen, maar het onderzoek nog wel behapbaar zou blijven. Dit zou voor een volgend onderzoek op dezelfde manier kunnen. Op

deze manier was het onderzoek goed uitvoerbaar, maar werden tegelijkertijd wel verschillende geluiden gehoord van de betrokkenen.

Als dit onderzoek opnieuw gedaan mocht worden, zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de algemene gegevens van de beide gemeenten en aan gegevens over het Wmo beleid in de gemeenten. Er zou meer aandacht besteed kunnen worden aan het verzamelen van documenten waar deze gegevens uit gehaald kunnen worden. Dit is nu iets meer op de achtergrond gebleven.

Daarnaast zou ook meer nagedacht kunnen worden over de achtergrond van de onderzoeker. Als lid van de Wmo adviesraad kan in het onderzoek een zekere kleuring ontstaan van de resultaten, omdat meer affiniteit bestaat met de Wmo adviesraden dan met de gemeenten.

Het volgende hoofdstuk zal de resultaten weergeven van de case studies die zijn uitgevoerd bij de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht.

4 Resultaten

4.1 Inleiding

Doordat de Wmo een kaderwet is, hebben de verschillende gemeenten veel vrijheid in het te voeren Wmo beleid en kunnen zij daarmee hun speerpunten op andere onderwerpen leggen. Dit heeft hiermee ook gevolgen voor het Wmo beleid dat de gemeenten voeren en de samenstelling en het functioneren van de Wmo adviesraden.

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de gemeente Hulst en gemeente Dordrecht besproken worden. Hierbij komen de algemene gegevens van de gemeenten en de Wmo adviesraad in theorie en praktijk aan bod.

4.2 Algemene informatie gemeente Hulst

De gemeente Hulst is gelegen in het oosten van Zeeland en heeft een inwonersaantal van bijna 28.000 mensen. De gemeente is ontstaan na de gemeentelijke herindeling in 2003. De gemeente Hulst bestaat uit de vestingstad Hulst en 14 dorpskernen en beslaat hiermee de gehele oostelijke kant van Zeeuws-Vlaanderen. De gemeente Hulst noemt zichzelf de 'meest Vlaamse stad van Nederland'.

De verdeling van de inwoners naar leeftijd was op 1 januari 2008 als volgt:

Leeftijd	Aantal	Percentage
Tot 10 jaar	2980	11 %
10 tot 20 jaar	3090	11 %
20 tot 40 jaar	5804	21 %
40 tot 60 jaar	8912	32 %
60 jaar of ouder	7142	26 %

Tabel 4: Aantal inwoners naar leeftijd per gemeente (CBS, bewerking HBD, 2008)

4.3 Wmo beleid in theorie gemeente Hulst

4.3.1 Algemeen Wmo beleid

In de gemeente Hulst is binnen het Wmo beleid speciale aandacht voor een aantal onderwerpen (Verdieping Kadernota Wmo gemeente Hulst 2007):

- *Leefbaarheid en sociale samenhang*

Nog voor de Wmo landelijk werd ingevoerd, werd in 2005 de gemeente Hulst gevraagd deel te nemen aan een pilot voor prestatieveld 1: Leefbaarheid en sociale samenhang. De gemeente Hulst droeg bij deze pilot de volgende visie uit:

Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de inwoners staat voorop in samenhang met de steun vanuit de omgeving (civil society). Zelforganiserend vermogen van kernen wordt gestimuleerd en aangejaagd en bij gebleken motivatie gefaciliteerd. Binnen het systeem van voorzieningen is er oog voor het signaleren van kwetsbare bewoners en het zonodig tijdig bieden van ondersteuning gericht op activering en maatschappelijke participatie.

Met zogenaamde droomtrajecten werd in twee dorpskernen deze visie tot uiting gebracht.

De gemeente heeft een omslag gemaakt in haar denkwijze: er wordt niet langer aanbodgericht, maar vraaggericht gewerkt en het categoriaal werken is omgebogen naar gebiedsgericht. Hierbij worden twee uitgangspunten gehanteerd (Kadernota Wmo gemeente Hulst, 2007):

1. De sociale samenhang en leefbaarheid ontstaat vooral door inzet van de bewoners zelf; de inwoners bepalen zelf wat zij een leefbare omgeving vinden en zorgen er zelf voor dat deze leefbare omgeving tot stand komt. De gemeente biedt ondersteuning, ook omdat de bewoners zelf moeten bepalen wat zij een leefbare omgeving vinden. Dit houdt in dat de gemeente aansluit bij initiatieven van de bewoners.
2. Sociale samenhang wordt bevorderd door oplossingen te vinden die bruikbaar zijn voor een brede groep in plaats van een specifieke doelgroep. De gemeente scheidt hierbij randvoorwaarden die ervoor moeten zorgen dat mensen elkaar kennen en zich verantwoordelijk voor elkaar voelen.

- *Civil society*

Speciale aandacht gaat ook uit naar de civil society binnen de gemeente: burgers worden gestimuleerd hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en de gemeente probeert te stimuleren dat sociale netwerken worden opgebouwd en bestaande sociale netwerken worden uitgebreid. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan sportverenigingen, onderwijs, kerkgemeenschappen, mantelzorgers en vrijwilligers. Hulst wil dit niet van bovenaf opleggen, maar juist de burgers zelf zoveel mogelijk initiatieven laten nemen en meer ter ondersteuning dienen. De gemeente dient als een vangnet voor de burgers die het met de hulp van naasten niet alleen meer redt (Kadernota Wmo gemeente Hulst, 2007).

Binnen de sociale netwerken nemen vooral de vrijwilligers en mantelzorgers een belangrijke

plaats in, omdat bepaalde groepen kwetsbare mensen (chronisch zieken, gehandicapten, ouderen) zonder de mantelzorgers en vrijwilligers sneller geïsoleerd zullen raken.

- *Inclusief en samenhangend beleid*

Op het terrein van algemene en individuele voorzieningen wordt de nadruk gelegd op mensen met beperkingen. De Wmo gaat om meedoen, dus ook voor deze groep mensen moet speciale aandacht zijn bij de ontwikkeling van het voorzieningenbeleid.

Hierbij kiest de gemeente ervoor om de vraag naar individuele voorzieningen te verminderen. Getracht wordt voorzieningen te scheppen die algemeen gebruikt kunnen worden; bijvoorbeeld woningen die geschikt zijn om gemakkelijk aan te passen.

- *Keuzevrijheid*

Een deel van de invulling van de eigen verantwoordelijkheid wordt vormgegeven in keuzevrijheid. Huishoudelijke zorg wordt voor een deel verstrekt in de vorm van het persoonsgebonden budget en voor het andere deel heeft de zorgvrager een vrije keuze in de zorgaanbieder, waarmee de gemeente concurrentie beoogt. Op deze manier hoopt de gemeente op een effect op de prijs en kwaliteit van de geleverde zorg.

- *Goed gekwalificeerde uitvoeringsorganisatie*

Door middel van prestatieafspraken worden externe partijen aangetrokken om beleid van de gemeente bij verschillende prestatievelden uit te voeren. Deze prestatieafspraken zijn bijvoorbeeld dat de externe partij tegen een bepaalde prijs of met een minimale kwaliteit hun diensten en producten moeten leveren. De gemeente heeft met deze partijen een subsidierelatie.

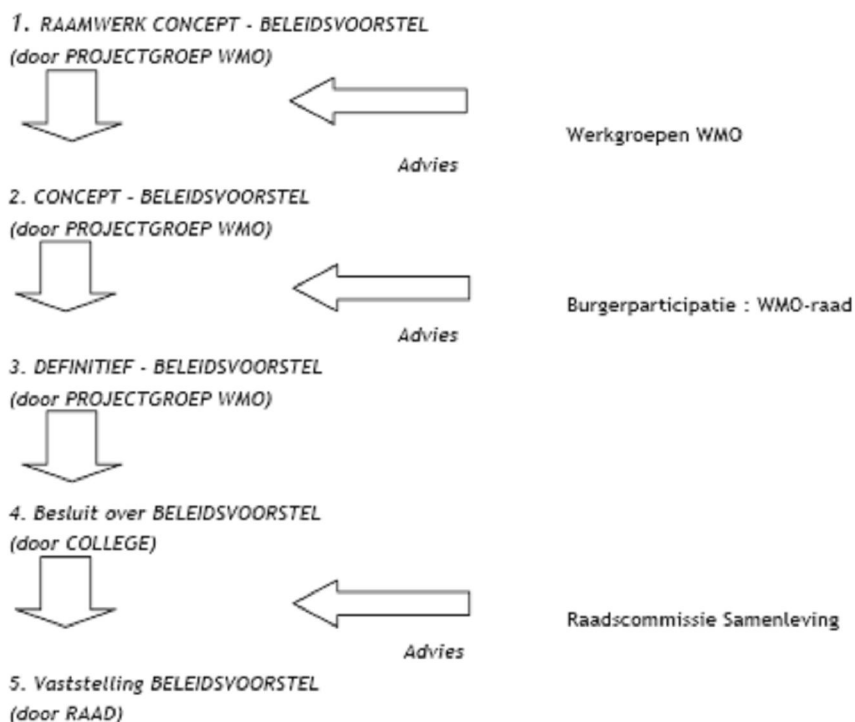
4.3.2 Organisatie

De verantwoordelijk wethouder Wmo heeft naast de Wmo ook de onderwerpen Sociale Zaken, Onderwijs en educatie, Welzijn, Jeugd, Ruimte voor resultaat en Cultuur in zijn pakket. Daarnaast is ook de wethouder Financiën betrokken bij het Wmo beleid waar het financiële kwesties of risico's betreft. In de gemeenteraad wordt de Wmo behandeld onder de commissie Samenleving.

Er is een ambtelijke Projectgroep Wmo opgericht. Hierin hebben leidinggevendenden, coördinatoren van de beleidsteams en beleidsmedewerkers die vakinhoudelijk met de Wmo te maken hebben zitting. Per prestatieveld is een aparte werkgroep gevormd.

De procedure waarop de projectgroep haar beleid tot stand laat komen, is weergegeven in figuur 3. In deze figuur is tevens te zien op welk moment de Wmo adviesraad haar invloed kan uitoefenen op het te vormen beleid. Hier zal later verder op ingegaan worden.

PROCEDURE BELEIDSTOTSTANDKOMING WMO BINNEN DE GEMEENTE HULST



Figuur 3: procedure beleidstotstandkoming gemeente Hulst

4.3.3 Wmo adviesraad

De gemeente Hulst heeft in een verordening (gemeente Hulst, 2006) vast laten leggen welk beleid zij voert met betrekking tot de Wmo adviesraad. De verordening is vastgesteld in december 2006, vlak voor de invoering van de Wmo. Artikel 4 van de verordening beschrijft de werkwijze van de Wmo adviesraad. Artikel 7 sluit aan bij de werkwijze van de adviesraad. De artikelen geven aan wat de gemeente van de Wmo adviesraad verwacht en hoe zij om dient te gaan met de adviezen die door de gemeente worden gevraagd van de Wmo adviesraad. Artikel 7 geeft aan wat de adviesraad van de gemeente kan verwachten om tot een gedegen advies te komen. Het werkterrein van de adviesraad beperkt zich tot de algemene beleidslijn: individuele gevallen worden niet behandeld. De artikelen laten een bepaalde mate van vrijheid zien. Zo wordt de adviesraad om advies gevraagd op een tijdstip waarbij het advies 'van wezenlijke invloed kan zijn' en verstrekt het college 'tijdig de nodige informatie ten behoeve van het naar behoren kunnen functioneren van de Wmo adviesraad'. De volgende paragraaf zal laten zien hoe deze theorie in de praktijk tot uiting komt in de gemeente Hulst.

4.4 Wmo beleid in de praktijk gemeente Hulst

4.4.1 Invoering van de Wmo

De gemeente Hulst was met de invoering van de Wmo een van de gemeenten die snel aan de slag wilde. Al in 2005 nam de gemeente Hulst een ambassadeursrol voor de gemeenten in de omgeving aan in een pilotproject van het ministerie van WWS en VNG (www.invoeringwmo.nl). Het pilotproject van de gemeente Hulst was gericht op inclusief beleid op het prestatieveld sociale samenhang en leefbaarheid in de wijk. Het project was gericht op het vormen van droomtrajecten, waarin burgers zelf het initiatief dienden te nemen voor het vormen van een naar hun idee ideaal dorp in 2016.

Met de invoering van de Wmo was het voor gemeenten ook de bedoeling om een participatievorm voor burgers mogelijk te maken in de gemeente. Het Provinciaal Bestuur van Zeeland had opdracht gegeven aan Het Klaverblad Zeeland, een samenwerkingsverband van provinciale organisaties die opkomen voor de belangen van gebruikers van zorg- en dienstverlening (www.klaverbladzeeland.nl), om de gemeenten en lokale groepen te ondersteunen bij het vormen van een Wmo adviesraad (Kooiman, 2005). Na een startbijeenkomst, georganiseerd door het Klaverblad, werd een werkgroep gevormd uit bestaande adviesraden om het samenstellen van de Wmo adviesraad voor te bereiden. Een beleidsmedewerker vertelt:

‘De senioren waren moeilijk op één lijn te krijgen: verschillende ouderenbonden lagen toen met elkaar overhoop in een soort wantrouwen en machtsstrijd om tot een vertegenwoordiger van de ouderenbonden te komen. Dit tekende al een beetje de moeilijke start.’

Uiteindelijk legde de werkgroep een voorstel bij de gemeente neer voor een Wmo adviesraad met vertegenwoordiging vanuit de doelgroepen en een onafhankelijk voorzitter. Een beleidsmedewerker legt uit:

‘Ambtelijk hadden we zoiets van, weer een inspraakorgaan erbij. Want we functioneren nu met al een aantal organen, allemaal onder dezelfde wethouder, allemaal vier keer per jaar overleg, allemaal ambtelijke ondersteuning. Daarnaast was er de vrees voor de breedte van de Wmo: overlapping van issues en onderwerpen. Dus dezelfde onderwerpen komen in verschillende raden aan de orde, inclusief de nieuwe Wmo adviesraad. Moeten we het dan niet anders inrichten, dat je andere raden een andere functie geeft? Maar de andere clubs voelden bedreiging.’

Ondanks deze bezwaren werd de Wmo adviesraad toch ingesteld; de andere adviesorganen hadden een lobby gestart bij de raadsleden en samen met het voorstel van de werkgroep leidde dit ertoe dat de Wmo adviesraad werd ingesteld. De voorbereidende werkgroep heeft leden geworven voor de Wmo adviesraad via een advertentie en een

sollicitatieprocedure. De leden die zitting namen in de Wmo adviesraad zaten daar zonder last of ruggespraak, maar vanuit hun eigen deskundigheid en ervaring.

4.4.2 Het functioneren van de Wmo adviesraad.

Met de invoering van de Wmo op 1 januari 2007, ging de Wmo adviesraad van start op 31 januari 2007. Een Wmo adviesraadslid vertelt:

'In de installatietoespraak vertelde de wethouder een paar interessante dingen. Hij zegt op een gegeven moment: "De Wmo adviesraad wordt een nieuwe adviesraad. Het aanspreekpunt voor college en raad voor allerlei onderwerpen. Je zou bijna kunnen zeggen de bindende factor tussen bestuur en samenleving." Een ander citaat van de wethouder was: "Voor de advisering van beleidsontwikkelingen hebben wij hoge verwachtingen van de Wmo raad. De Wmo raad geeft hiermee de kans om op vele terreinen te beïnvloeden."

De Wmo adviesraad bestond, naast de onafhankelijk voorzitter, uit maximaal 7 leden die specifieke doelgroepen vertegenwoordigden, maar wel op persoonlijke titel zitting hadden in de Wmo adviesraad. Echter, door verloop van leden was de Wmo adviesraad niet altijd voltallig.

De Wmo adviesraad besloot naast de onafhankelijk voorzitter al snel een onafhankelijk secretaris aan te stellen om de hoeveelheid werk aan te kunnen. In eerste instantie werden de taken van secretaris gecombineerd met de taken van de voorzitter, maar dit vormde een te grote belasting voor de voorzitter.

De Wmo adviesraad vergaderde een keer per maand, waarbij de agenda werd opgesteld door de voorzitter en de secretaris. De agenda was deels afhankelijk van wat er vanuit de gemeente binnenkwam bij de Wmo adviesraad. Tijdens de vergaderingen kwamen sowieso alle prestatievelden van de Wmo aan bod. De ambtelijk ondersteuner was elke vergadering aanwezig. Verder waren geen toeschouwers aanwezig tijdens de vergadering, omdat de adviesraad had afgesproken eerst de materie wat beter te leren kennen en onderling tot een goede werkwijze te komen. De adviesraad heeft in de eerste periode vooral aan nota's gewerkt die door de gemeenteraad vastgesteld moesten worden.

Daarnaast was er een periodiek overleg met de wethouder Wmo. In de verordening stond dat dit per jaar minimaal vier keer zou plaatsvinden, in de praktijk kwam het neer op ongeveer twee keer per jaar. De agenda voor deze vergaderingen stond niet vast. Tijdens de vergadering werden inhoudelijke onderwerpen besproken, maar ook de werkwijze tussen de gemeente en de Wmo adviesraad kwam aan bod. Deze gesprekken gaven geen bevredigend resultaat voor de Wmo adviesraad. De adviesraad bracht in de gesprekken voornamelijk naar voren dat zij eerder betrokken wilden worden bij de beleidsvorming, maar zagen daar na de vergadering geen verandering in terug.

De Wmo adviesraad was bezig om een training te gaan volgen bij het Klaverblad. De voorzitter legt uit: *“Dat maakt dat je wat meer inzicht krijgt in problematieken rondom de Wmo en dat je wat meer inzicht krijgt in hoe dat werkelijk functioneert in zo’n systeem van beleidsontwikkeling en misschien bepaalde vaardigheden om beter te functioneren.”* Maar op het laatste moment haakte het Klaverblad af en werd er geen training gevolgd vanuit de adviesraad. Het Klaverblad was namelijk bezig om voor een aantal adviesraden tegelijk een cursus te organiseren en deze mogelijkheid werd zo snel niet bij een andere instelling gevonden.

De Wmo adviesraad kon gevraagd en ongevraagd advies geven. Een lid licht toe: *“Gevraagd was zeer beperkt en wat er dan gevraagd werd, kon je alleen ja of nee op zeggen. Daarnaast ongevraagd wisten we niet wat er speelde.”* De Wmo adviesraad heeft dan ook geen ongevraagde adviezen gegeven, omdat zij niet wist wat er in de gemeente speelde. De gemeente vroeg de Wmo adviesraad om advies op het moment dat het college een stuk had goedgekeurd en het stuk nog naar de gemeenteraad ter goedkeuring moest. In figuur 3 op pagina 29 is te zien dat dit tijdstip niet overeenkomt met de procedure die is vastgelegd door de Projectgroep Wmo. De figuur stelt dat de Wmo adviesraad haar invloed uit kan oefenen voordat het college het beleidsvoorstel definitief heeft goedgekeurd, na stap 2. De praktijk wijst uit dat de Wmo adviesraad min of meer tegelijk met de Raadscommissie Samenleving (na stap 4) haar advies kan geven. De voorzitter legt uit: *“In het ambtelijk proces werden de nota’s geschreven die naar de raadscommissie ging en wij wilden eigenlijk voordat de nota vastgesteld was meepraten over de ontwerpnota, hoe komt de nota tot stand. En dan kreeg je bijvoorbeeld een week voordat de raad vergaderde. Als de commissie uitnodiging weg moest hadden wij een of twee weken de tijd om over het stuk dat al was geaccordeerd door B&W om daar nog een advies over te geven.”*

Vanuit de wethouder wordt een andere zienswijze geuit: *“De vragen en de opmerkingen van de Wmo adviesraad zijn allemaal geclusterd. Aan de ene kant van het papiertje staan de opmerkingen en reacties van de adviesraad en aan de andere kant staan de reacties van het college en of zij het wel of niet meenamen in de wijzigingen van de nota. Dat wordt dan besproken in de commissie samenleving, dus die kan ook reacties geven. Zo kan iedereen zien wie wat gezegd heeft.”*

4.4.3 Knelpunten

In het samenwerkingsverband van de Wmo adviesraad met de gemeente zijn een aantal knelpunten te identificeren, die er uiteindelijk toe geleid hebben dat de Wmo adviesraad in de gemeente Hulst besloot haar functie naast zich neer te leggen en de adviesraad op te

heffen. Een knelpunt vormt een belemmering in de samenwerking tussen de Wmo adviesraad en de gemeente. De knelpunten zijn onder te verdelen in een aantal categorieën. De knelpunten in de inter-persoonlijke relatie geven de problemen weer die betrekking hebben op de relaties tussen de leden van de Wmo adviesraad en de relatie tussen de Wmo adviesraad en de gemeente. De knelpunten in het proces zijn de knelpunten die betrekking hebben op de procedure waarop een advies van de Wmo adviesraad tot stand komt. De belangrijkste knelpunten waren:

Inter-persoonlijke relaties:

- Binnen de Wmo adviesraad bestond een hoog verloop. Al tijdens het eerste functioneringsjaar waren er diverse leden die om verschillende redenen hun functie binnen de Wmo adviesraad naast zich neer legden. Een greep uit de redenen: een andere baan, de communicatie met de gemeente verloopt niet naar wens, lastig om vanuit een andere doelgroep te praten en daarin te verdiepen. Het bleek lastig om andere leden te vinden die de vrijgekomen plaats in de Wmo adviesraad konden innemen. Een lid van de Wmo adviesraad licht toe: *“Als er steeds nieuwe mensen komen die zich in moeten werken en die niet echt ingewerkt worden in de eerste fase dat ze zitting hebben, dan is het erg lastig. Dan krijg je nooit een club die functioneert, op elkaar ingespeeld is, op de politiek ingespeeld is en zo langzamerhand wat meer body krijgt. De Wmo adviesraad heeft zich niet een plek kunnen veroveren binnen de gemeente en was ook bij veel inwoners amper bekend.”*
- Het contact tussen de Wmo adviesraad en de andere adviesraden was beperkt, zodat de verschillende raden niet van elkaar wisten waar zij mee bezig waren en ze geen verdere ondersteuning aan elkaar konden bieden. Ook zorgde dit ervoor dat er een zeker overlap tussen de verschillende adviesraden bestond: hetzelfde onderwerp werd in verschillende adviesraden behandeld.
- De gemeenteraad leek niet achter de keuze voor het instellen van een Wmo adviesraad te zijn. Een beleidsmedewerker vertelt: *“De voorzitter had op verzoek van de commissie samenleving eind 2007 een presentatie gegeven om wat uitleg over de Wmo adviesraad te geven. Hij proefde daar niet veel draagvlak voor de Wmo adviesraad. Dat heeft de communicatie geen goed gedaan. Een partij zei: de Wmo adviesraad, daar zijn wij tegen. Dan had de voorzitter verwacht dat de andere partijen er tegenin zouden gaan, maar dat gebeurde niet overtuigend genoeg. De voorzitter zat ook nog in een startfase, dus ik kon zijn teleurstelling wel begrijpen.”*

Proces

- De Wmo adviesraad was van mening dat de gemeente de stukken voor de Wmo adviesraad niet tijdig aanleverde, waardoor zij niet in voldoende mate van invloed kon zijn op het Wmo beleid. Het college betrok de Wmo adviesraad nadat een

beleidsplan door het college was gegaan. Een lid van de Wmo adviesraad vertelt: *“Dan hadden wij een of twee weken de tijd om over het stuk dat al geaccordeerd was door B&W om daar nog advies over te geven. Maar dan heb ik zoiets van: ik zit nu een mening te geven over een stuk waar al een beslissing over is genomen. Er werd met het advies ook niet veel gedaan. Als je dat dan een paar keer zo hebt, dan vind je bij de Wmo adviesraad nog weinig animo om daar nog tegenaan te gaan.”*

En: *“Het belangrijkste was dat je niet betrokken werd bij de beleidsontwikkeling: je kon niet meedenken, niet brainstormen. We ontvingen alleen stukken waar je weinig mee kon.”*

- Het contact tussen het college en de Wmo adviesraad was beperkt. Bij andere adviesraden vond vier keer per jaar een bijeenkomst plaats, bij de Wmo adviesraad was dit twee keer per jaar. Aangezien de Wmo een nieuwe wet was, had het college achteraf het idee dat dit aantal te weinig was.
- Het Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) was een samenwerking tussen twee verschillende gemeenten, waarbij veel verschillende organisaties betrokken waren. Een formeel advies aan de Wmo adviesraad is niet gevraagd: het tot een gezamenlijk compromis komen met de verschillende betrokken organisaties vanuit twee gemeenten was al een dusdanig moeizaam overleg, dat de Wmo adviesraad niet meer van verdere invloed kon zijn. Wel was een beleidsstuk verstuurd naar de Wmo adviesraden, maar zonder een vraag aan de adviesraad om een advies te geven. De adviesraad had veel tijd in het onderwerp CJG gestoken om zich dit eigen te maken, maar was teleurgesteld dat zij niet aan de besluitvorming deel hadden kunnen nemen.
- De gemeente Hulst wilde snel aan de slag met de verschillende stukken die de Wmo omvatte. Hierdoor kreeg de Wmo adviesraad in de opstartfase ook veel stukken vanuit de gemeente aangeleverd. Dit gebeurde onder tijdsdruk vanuit de gemeente, terwijl het de Wmo adviesraad aan kennis ontbrak om de nota's in voldoende mate tot zich te kunnen nemen.

4.4.4 Overige opvallende zaken

Naast het functioneren van de Wmo adviesraad in de gemeente Hulst zijn ook andere zaken aan de orde gekomen tijdens de interviews, waarvan hieronder een aantal interessante punten en citaten opgelicht zullen worden.

Deze punten worden apart in deze paragraaf benoemd, omdat zij belangrijk zijn om in het kader van dit onderzoek te noemen, maar in mindere mate binnen het algemene verhaal over de gemeente Hulst vallen. In deze paragraaf worden deze punten daarom extra

uitgelicht. Hieronder zullen een aantal punten en citaten die eerder niet aan de orde zijn gekomen, worden opgelicht.

Nadat de Wmo adviesraad in de gemeente Hulst was opgestapt, is er nog een laatste bijeenkomst geweest tussen de gemeente Hulst en de oud-leden van de adviesraad om te inventariseren waar de problemen lagen en hoe de gemeente en een nieuwe adviesraad deze problematiek in de toekomst zouden kunnen voorkomen. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente een nieuwe Wmo adviesraad samen wil gaan stellen uit de reeds bestaande adviesraden. Zo zal bijvoorbeeld iemand uit de seniorenraad en iemand uit de gehandicaptenraad zitting nemen in de Wmo adviesraad. Op deze manier hoopt zij een betere samenwerking tussen de adviesraden te bewerkstelligen en een bredere visie vanuit de Wmo adviesraad te creëren, die boven de aparte onderwerpen van de individuele adviesraden uitstijgt. Ook leidt dit ertoe dat de gemeente met minder verschillende adviesraden overleggen hoeft te houden, waardoor dit meer rust en overzicht biedt voor de gemeente.

Het is opvallend dat de gemeente bij het instellen van een nieuwe Wmo adviesraad voor een andere constructie kiest: zij wil hiermee meer samenwerking tussen de verschillende adviesraden van de gemeente bewerkstelligen en ervoor zorgen dat er in de gemeenteraad niet het gevoel heerst van nóg een adviesraad met nóg een mening.

Overigens is dit volgens de Wmo adviesraad zelf niet de oplossing: zij zijn van mening dat de structuur waarin de Wmo adviesraad zich bevond prima was, maar dat het probleem meer bij de houding van de gemeente lag.

Tot slot nog een aantal opvallende citaten van geïnterviewden:

Wmo adviesraad:

“De Wmo adviesraad was zeker niet alleen maar kommer en kwel. Zou echt tekort doen aan zeker een aantal mensen binnen de gemeente Hulst. De Wmo adviesraad an sich: de werking ervan en de plaats die ze niet heeft kunnen veroveren binnen de structuur van beleidsontwikkeling van het apparaat was eigenlijk de problematiek waarop de Wmo raadsleden zijn afgeknapt en opgestapt. Daarnaast was er ook heel veel goeds, los van de Wmo adviesraad.”

De Wmo adviesraad wil met dit citaat duidelijk maken dat zij het functioneren binnen de Wmo adviesraad wel goed vonden, maar de samenwerking tussen de Wmo adviesraad en de gemeente niet naar wens vonden gaan.

“De Wmo adviesraad is nooit echt kunnen worden wat hij zou moeten zijn: een club die weet waar die voor staat, met elkaar optrekt en die ook in die zin echt een vuist kan maken, een plaats heeft, en door de betreffende instanties die de Wmo adviesraad moeten raadplegen, de politiek, inderdaad serieus genomen wordt. De Wmo adviesraad heeft daar zelf ook een rol in gehad dat dat niet is gebeurd. Zou het niet graag zeggen, want er zijn mensen erg serieus mee bezig geweest met hele goede bedoelingen, maar de praktijk wijst anders uit.”

De Wmo adviesraad wil met dit citaat aangeven dat zij zich bewust is dat niet alleen de gemeente verantwoordelijk is voor het functioneren van de Wmo adviesraad, maar dat zij daar zelf ook op aangesproken kan worden. Met het citaat wordt onder andere geduid op het hoge verloop binnen de Wmo adviesraad, waardoor elke keer opnieuw mensen ingewerkt moesten worden en geleerd moest worden om met elkaar samen te werken.

Ambtelijk ondersteuner:

“Het jaarverslag gaf een kritische kanttekening: we krijgen stukken te laat, telt onze mening wel mee, er wordt onvoldoende terug gekoppeld wat er met onze mening wordt gedaan. Kon me er voor een deel wel wat bij voorstellen. Het ontbrak ons simpelweg de tijd om te reageren, maar dan verwerkten we het advies wel in de definitieve nota. Maar er werd dan verzuimd om nog een brief te sturen: op deze manier hebben wij jullie opmerkingen in de nota verwerkt, of die en die opmerkingen hebben we niet opgenomen om die en die reden.”

Vanuit de gemeente wordt met dit citaat erkend dat de communicatie richting de Wmo adviesraad beter had gekund. Adviezen worden wel door de gemeente over genomen, maar dit wordt niet altijd gecommuniceerd aan de Wmo adviesraad. Hierdoor ontstaat bij de Wmo adviesraad het gevoel dat er niets gedaan wordt met de adviezen die zij geven.

Wethouder:

“Ik denk algemeen gezien, de Wmo is een ontzettend breed taakveld, dat de Wmo de mogelijkheid biedt om integraal te werken, om verbindingen te leggen met allerlei taakvelden. We moeten verbindingen maken over de prestatievelden heen en dan wordt het interessant om met collega's te overleggen die op andere doelgroepen gericht zijn. Als je op die manier beleid kunt bespreken, dan heb je een toegevoegde waarde.”

De wethouder geeft met dit citaat zijn visie op hoe hij de Wmo adviesraad voor ogen heeft en hoe hij deze het liefst vorm wil geven. Met de nieuw te installeren Wmo adviesraad wil hij dan ook proberen om meer invulling te geven aan deze visie: de Wmo adviesraad moet een meer overkoepelend orgaan worden die meer samenwerkt met de andere adviesorganen van de gemeente.

4.5 Algemene informatie gemeente Dordrecht

De andere onderzochte gemeente is de gemeente Dordrecht.

De gemeente Dordrecht is gelegen in Zuid-Holland, nabij Rotterdam. Op 1 januari 2008 had de stad 118.187 bewoners, waarvan 57.968 mannen en 60.219 vrouwen (GBA).

Leeftijd	Aantal	Percentage
Tot 10 jaar	13912	12 %
10 tot 20 jaar	14245	12 %
20 tot 40 jaar	31518	27 %
40 tot 60 jaar	34098	29 %
60 jaar of ouder	24414	20 %

Tabel 5: Aantal inwoners naar leeftijd per gemeente (Gemeente Dordrecht: GBA, 2008)

De gemeente Dordrecht maakt deel uit van de Drechtsteden. Drechtsteden is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Dordrecht, Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Waar mogelijk en gewenst, kijken de gemeenten in samenspraak of zij gezamenlijk beleid kunnen ontwikkelen en uitvoeren. De gemeenten bepalen wel lokaal wat zij belangrijk vinden (www.drechtsteden.nl).

4.6 Wmo beleid in theorie gemeente Dordrecht

4.6.1 Algemeen Wmo beleid

De gemeente Dordrecht zet in haar Wmo beleid actief burgerschap centraal: niet de gemeente is primair verantwoordelijk, maar de burger zelf. De gemeente heeft de volgende uitgangspunten voor haar Wmo beleid (Beleidsplan Wmo Dordrecht 2008-2010, 2007):

1. De nadruk ligt op de "burger en zijn verbanden", het gaat om het stimuleren van de civil society; de gemeente is niet als enige verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning.
2. Niet het aanbod van professionele ondersteuning is maatgevend, maar de vraag van de burger.
3. Beleid en uitvoering moeten nauw aan elkaar verbonden zijn.
4. De gemeente Dordrecht wil één breed Wmo loket en een inzichtelijke structuur van professionele ondersteuning voor de burgers, waarbij instanties nauw samenwerken om de individuele burger te ondersteunen.
5. Het geheel van voorzieningen moet betaalbaar en efficiënt zijn.
6. Een sluitende aanpak voor zorgmijders, overlastgevers, daklozen en verslaafden.

7. Openstaan voor nieuwe ontwikkelingen en dat wordt ook verwacht van partners van de gemeente.

De gemeente Dordrecht zet in haar beleidsplan de civil society centraal: afgestapt wordt van het idee van de verzorgingsstaat en centraler komt het idee dat het gevoerde beleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het bestuur, de maatschappelijke instellingen en de burger. Daarbij worden drie kernbegrippen genoemd: deelname, samenhang en verantwoordelijkheid. De gemeente Dordrecht ziet de civil society als 'het domein in de samenleving van vrijwillige verbanden' (Beleidsplan Wmo Dordrecht 2008-2010, 2007).

Twee andere kernbegrippen die in het beleidsplan naar voren komen, zijn persoonlijke verantwoordelijkheid en solidariteit. Met persoonlijke verantwoordelijkheid wordt niet alleen eigen verantwoordelijkheid bedoeld, maar ook verantwoordelijkheid voor de ander; een meer sociale verantwoordelijkheid. Solidariteit heeft betrekking op de burgers en de maatschappelijke instellingen, waarbij het bestuur een stap terug wil doen.

4.6.2 Organisatie

De verantwoordelijk wethouder Wmo heeft naast de Wmo ook de volgende onderwerpen in zijn pakket: Regionale samenwerking, Bouwen en wonen, Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing, Monumentenzorg en archeologie, Welzijn. Daarnaast zijn diverse andere wethouders betrokken bij het Wmo beleid, zoals de wethouder Sociale zaken en de wethouder Financiën. De Wmo valt in de gemeente onder de sector Maatschappelijke Ontwikkeling en heeft binnen de sector haar eigen aandachtsgebied. Binnen de gemeenteraad valt de Wmo onder meerdere programma's, zoals bijvoorbeeld Sociale infrastructuur en Werk en scholing.

4.6.3 Burgerparticipatie

Ook wat betreft burgerparticipatie heeft de gemeente Dordrecht een duidelijke visie met een zogenaamde Dordtse aanpak: meedenken vanaf het begin. De formele burgerparticipatie wordt onder andere vormgegeven in een Wmo adviesraad. Deze is ingesteld in januari 2007. De beleidsmedewerker en de administratieve ondersteuning zijn ondergebracht bij Zorgbelang Zuid-Holland Zuid Midden om de raad een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente te kunnen geven. Het doel van de raad is om een zo optimaal mogelijke betrokkenheid te bewerkstelligen van burgers bij het voorbereiden, vaststellen, uitvoeren en evalueren van het Wmo beleid. De raad legt de focus op prestatievelden 3, 4, 5 en 6 en kan gevraagd en ongevraagd advies geven aan het bestuur.

De raad is samengesteld uit 'vertegenwoordigers van representatieve organisaties aan de vraagkant van maatschappelijke ondersteuning' (www.wmo-adviesraaddordrecht.nl). Per organisatie wordt één vertegenwoordiger naar voren gedragen. Deze organisaties zijn o.a. gehandicaptenorganisaties, gezamenlijke ouderenbonden, Dordtse Integratie Adviesraad, Cliënten Belangen Bureau, Participatie en Activering Drechtsteden, Platform Mantelzorg, Dordtse kerken en de Regionale Federatie van Ouderenverenigingen Waardenlanden. Ook individuele burgers kunnen plaatsnemen in de adviesraad. Daarnaast heeft de adviesraad een onafhankelijk voorzitter.

De Wmo adviesraad heeft met de gemeente Dordrecht een reglement opgesteld, waarin de afspraken tussen de gemeente en de Wmo adviesraad zijn vastgelegd (Reglement Wmo adviesraad Dordrecht, 2007). Dit reglement is goedgekeurd door de gemeenteraad. De Wmo adviesraad houdt zich bezig met Wmo beleid en inclusief beleid. Artikel 3 van het reglement beschrijft de procedures voor advies en inspraak. Dit artikel geeft aan dat advies 'op een zodanig tijdstip wordt gevraagd en gegeven, dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit'. Ook stelt het artikel dat 'burgemeester en wethouders de Wmo adviesraad voorzien van de informatie om effectief te kunnen functioneren'. Net als bij de verordening van de gemeente Hulst is ook in het reglement van de gemeente Dordrecht een zekere mate van vrijheid te zien.

Naast de gemeentelijke Wmo adviesraad is ook een regionale Wmo adviesraad ingesteld: de Wmo adviesraad Drechtsteden. Deze raad is in 2007 tegelijk met de oprichting van de Sociale Dienst ingesteld (www.drechtsteden.waxtrapp.com). De Wmo adviesraad Drechtsteden bestaat uit een afvaardiging van de Wmo adviesraden uit de Drechtstedelijke gemeenten: Dordrecht, Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Uit elke lokale Wmo adviesraad nemen twee personen deel aan de regionale Wmo adviesraad. De Wmo adviesraad Drechtsteden houdt zich bezig met prestatievelid 6 en, voor zover van toepassing, met prestatievelid 3. De verantwoordelijkheid voor de individuele voorzieningen van prestatievelid 6 zijn namelijk door de regionale gemeenteraden overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, waardoor de gemeenteraad hier geen verantwoordelijkheid over heeft. Doordat de verantwoordelijkheid van individuele voorzieningen op regionaal niveau ligt, hebben de regionale Wmo adviesraden besloten prestatievelid 6 ook op regionaal niveau te behandelen.

Naast de formele burgerparticipatie bestaan in Dordrecht ook een aantal niet-formele vormen van burgerparticipatie. Dit zijn wijkdiscussiegroepen, stadsgesprekken met specifieke groepen (mantelzorgers en vrijwilligers, leden van de Wmo adviesraad, geestelijke

gezondheidszorg en jongeren met een beperking) en het Platform Ouderen en Gehandicaptenbeleid.

4.7 Wmo beleid in de praktijk gemeente Dordrecht

De vorige paragraaf heeft behandeld hoe in de gemeente Dordrecht op papier gedacht wordt over het Wmo beleid en de rol van de Wmo adviesraad. Deze paragraaf zal de praktijk van dit beleid weergeven.

4.7.1 Invoering van de Wmo

De invoering van de Wmo was een beleidsontwikkeling met een deadline: vanuit de landelijke overheid bestond de druk dat de wet ook daadwerkelijk per 1 januari 2007 werd ingevoerd, wat betekende dat de gemeenten per die datum ook hun nieuwe taken zouden moeten uitvoeren. Dit leidde ertoe dat bij de gemeente Dordrecht meerdere trajecten tegelijk liepen: de Wmo moest per 1 januari ingevoerd worden, waarbij de hulp bij het huishouden als een apart onderdeel werd gezien dat door de sociale dienst werd uitgevoerd in Drechtstedenverband. Dit leidde tot enige opwinding, want bij het niet op tijd invoeren zou dit tot problemen leiden voor de gemeente. Toch was de wethouder over het algemeen redelijk 'relaxed' tijdens de invoering van de Wmo, omdat het onderwerp hem erg interesseerde en hij daardoor goed in de materie thuis was. Hierdoor ontstond het gevoel de touwtjes in handen te hebben.

Voordat de Wmo ingevoerd werd, had de gemeente Dordrecht een overlegstructuur met twee groepen: de ouderenorganisaties en een samenwerkingsverband van de gehandicaptenorganisaties. De ouderenorganisaties waren sterk gericht op belangenvertegenwoordiging van hun cliënten, waardoor zij vaak kritisch op het gevoerde beleid waren. De gehandicaptenorganisatie was meer gericht op zelf initiatieven leveren aan de gemeente om op die manier het beleid te stimuleren.

Omdat zowel de ouderen als de gehandicapten gericht waren op voorzieningenbeleid, werden beide organisaties op een gegeven moment samengevoegd. Deze samenwerking verliep niet soepel volgens de wethouder: *"Toen was er heel vaak tot ergernis van de gehandicaptenorganisatie dat die ouderen alleen maar een beetje negatieve dingen zaten te vertellen, altijd maar zaten te mopperen, gingen altijd over dingen die te duur waren. En daar konden zij dus echt niet tegen. Die hadden een hele andere mentaliteit."*

De Wmo bood voor alle partijen een uitkomst om de samenwerking op een andere manier vorm te geven: een nieuwe adviesraad, waarin de ouderen en de gehandicapten vertegenwoordigd werden, maar waarin ook een bredere vertegenwoordiging plaats nam. Een voorbereidingsgroep onder leiding van de beleidsmedewerker van het

gehandicaptenbeleid ging aan de slag en heeft gekeken wie er in de adviesraad moesten komen te zitten. Er moesten geen dienstverleningsorganisaties inkomen, maar het moest een participatie zijn vanuit zorgvragers. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een adviesraad met 8 leden vanuit de organisaties aan de vraagkant van maatschappelijke ondersteuning en een onafhankelijk voorzitter.

4.7.2 Het functioneren van de Wmo adviesraad

Om de Wmo adviesraad goed te kunnen laten functioneren, werd gekozen om de raad onder te brengen bij Zorgbelang Zuid-Holland. Dit was arbeidsrechtelijk nodig, omdat de adviesraad een beleidsmedewerker en een secretaresse in dienst heeft. Verder is de adviesraad onafhankelijk, maar zij kan wel gebruik maken van de kennis en expertise van Zorgbelang. Zorgbelang is een organisatie die de belangen van gebruikers van zorg en welzijn behartigt. Daarnaast biedt zij ook ondersteuning aan organisaties van cliënten, patiënten, ouderen en mantelzorgers. Ook geeft Zorgbelang informatie en voorlichting (www.zorgbelang.nl).

De Wmo is een brede wet. In overleg met de gemeente heeft de Wmo adviesraad bij aanvang van haar functioneren om die reden besloten voor een zogenaamd groeimodel te kiezen. Begonnen werd met de onderdelen waar de raad al enigszins kennis van had en op termijn probeert zij de andere onderwerpen eigen te maken. De adviesraad concentreerde zich in eerste instantie voornamelijk op gehandicaptenbeleid, ouderenbeleid, vrijwilligerswerk, mantelzorg en de éénloketfunctie. Wel probeert de Wmo adviesraad zich zo breed mogelijk betrokken te voelen. De ambtelijk ondersteuner vertelt: *“Je hebt meer kennis van de groep waar je uit voortkomt of waar je bepaalde relaties mee hebt, maar je hebt het over het hele belang van alle terreinen waar de Wmo zich mee bezig houdt.”*

De Wmo adviesraad heeft diverse werkgroepen om de adviesraad op de wat meer praktische zaken te ondersteunen en om het draagvlak binnen de Wmo adviesraad te vergroten. De werkgroepen maken het daadwerkelijke advies en de Wmo adviesraad geeft het uiteindelijke fiat voor het advies. Leden van de adviesraad kunnen ook deelnemen in een werkgroep. De werkgroepen zijn: de AMO (Adviescommissie Maatschappelijke Ondersteuning), migrante senioren en GIPS (Gehandicapten Informatie Project Scholen).

De AMO is een samenvoeging van de oorspronkelijke werkgroepen toegankelijkheid, bouw en openbare ruimten, verkeer, vervoer en veiligheid, informatie en voorlichting en zorg en welzijn. Deze werkgroepen hadden veel onderlinge overlap en er bestond vanuit de werkgroepen ook de behoefte voor onderling overleg. In de werkgroep AMO nemen ook ervaringsdeskundigen, zoals mensen met een beperking of familieleden van mensen met psychische problematiek deel. Per onderwerp wordt binnen de AMO een kleinere werkgroep

van geïnteresseerden samengesteld om een advies voor te bereiden. De AMO bestaat uit ongeveer 20 leden.

Naast de AMO heeft de Wmo adviesraad sinds januari 2009 ook de werkgroep migrante senioren. Uit een landelijk onderzoek kwamen knelpunten naar voren die ook op de Dordtse situatie van toepassing waren en die aanleiding gaven tot het vormen van deze werkgroep. Ook het project GIPS maakt deel uit van de Wmo adviesraad en bestaat inmiddels 18 jaar.

Naast de Wmo adviesraad Dordrecht bestaat ook de Wmo adviesraad Drechtsteden. Deze adviesraad richt zich voornamelijk op de individuele voorzieningen die in de gemeenten op Drechtsteden niveau uitgevoerd worden. Vanuit iedere Drechtsteden gemeente is een vertegenwoordiging van twee personen uit de lokale Wmo adviesraad in de regionale Wmo adviesraad aanwezig. Het aantal leden van de Wmo adviesraad Drechtsteden komt hiermee dan op 12 personen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de Drechtsteden adviesraad geen aparte raad is, maar verband blijft houden met de lokale adviesraden. In de vergaderingen van de lokale adviesraden wordt verslag uitgebracht van de vergaderingen van de regionale Wmo adviesraad.

De Wmo adviesraad Dordrecht vergadert maandelijks en, indien nodig, incidenteel. Daarnaast legt de adviesraad werkbezoeken af. Hierbij worden ook de leden van de AMO betrokken. De AMO vergadert elke 6 weken, de werkgroepen binnen de AMO vergaderen ad hoc. De Wmo adviesraad Drechtsteden vergadert ook elke 6 weken.

De agenda voor de vergaderingen van de Wmo adviesraad wordt bepaald door de voorzitter en de beleidsmedewerker. De leden kunnen ook onderwerpen op de agenda plaatsen. Op grond van een eerdere vergadering en lopende ontwikkelingen vanuit de gemeente wordt de agenda compleet gemaakt.

Overleg tussen de Wmo adviesraad en de gemeente vindt op diverse manieren plaats. Minimaal twee keer per jaar vindt overleg met de wethouder plaats, zoals ook beschreven staat in het reglement. Tijdens deze overleggen wordt een gezamenlijke agenda besproken. Daarnaast vindt regelmatig overleg plaats tussen de Wmo adviesraad, een beleidsambtenaar en een strategisch beleidsmedewerker bij de gemeente Dordrecht. Het meeste contact tussen de gemeente en de adviesraad vindt echter op informele wijze plaats. De wethouder legt uit: *“Zo’n formeel overleg, dat moet je ook hebben, maar het meeste contact hebben we eigenlijk op informele manier. Dat contact is eigenlijk gewoon heel goed en ook wel redelijk intensief.”*

De Wmo adviesraad kan gevraagd en ongevraagd advies geven. Voor het gevraagde advies zit wel verschil in het moment dat de adviesraad om advies wordt gevraagd. Een lid vertelt: *“De ene keer worden we al betrokken bij een onderwerp voordat er een druppel inkt op papier is gegaan bij de gemeente en dan hebben we al vooraf overleg en kunnen we*

suggesties aandragen. Het gebeurt ook wel dat we gaandeweg het proces advies kunnen geven, dus als het eerste concept al op tafel ligt. Een advies kan ook weleens zijn door een gesprek met de wethouder. Het kan ook nog zijn dat we inspreken bij de behandeling van een advies in de Dordtse Kamers.”

4.7.3 Knelpunten

Ondanks dat zowel de gemeente als de Wmo adviesraad erg tevreden zijn over het functioneren van de Wmo adviesraad, zijn er toch een aantal knelpunten te identificeren. Door aan deze punten te werken, zou de adviesraad beter tot zijn recht zou kunnen komen. Een knelpunt vormt een belemmering in de samenwerking tussen de Wmo adviesraad en de gemeente. De knelpunten zijn onder te verdelen in een aantal categorieën. De knelpunten in het proces zijn de knelpunten die betrekking hebben op de procedure waarop een advies van de Wmo adviesraad tot stand komt. De inhoudelijke knelpunten hebben betrekking op de inhoud van de Wmo, zoals de breedte van de Wmo en doelgroepen van de Wmo.

De belangrijkste aandachtspunten zijn:

Proces

- De terugkoppeling van de Wmo adviesraad Drechtsteden naar de lokale Wmo adviesraad is niet helemaal naar tevredenheid van de voorzitter van de Wmo adviesraad. Door bijvoorbeeld meer aandacht te besteden aan een verslag of een presentatie over hetgeen besproken is tijdens de regionale vergadering kan dit verbeterd worden. Er vindt wel terugkoppeling plaats door middel van een verslag, maar dit verslag wordt niet altijd gelezen, waardoor een toelichting op zijn plaats is.
- De Wmo adviesraad wordt al dusdanig vroeg betrokken bij beleidsontwikkeling, dat voor de buitenwereld niet duidelijk is wat de bijdrage is die de adviesraad heeft geleverd aan het beleidsstuk. Een gemeenteraadslid licht toe: *“Doorgaans is het anders, dan was er eerst een beleidsvoorstel, dan vroeg je de doelgroep te reageren en dat werd dat apart zichtbaar gemaakt aan de raad. Dit was dan het oorspronkelijke voorstel, dit vinden de doelgroepen ervan en aan de hand daarvan passen we dit aan en dit niet. En hier is dat heel diffuus, omdat de verhoudingen gewoon zo goed zijn.”* Door de vroege betrokkenheid van de Wmo adviesraad is niet meer duidelijk terug te vinden wat zij als reactie op een beleidsvoorstel heeft gegeven: dit wordt niet meer apart zichtbaar gemaakt bij het oorspronkelijke voorstel.
- Door de vroege betrokkenheid is de Wmo adviesraad voornamelijk een adviesraad voor het college van burgemeester en wethouders en adviseren zij de gemeenteraad niet of nauwelijks. Als een beleidsstuk klaar is en naar de gemeenteraad gaat, is de Wmo adviesraad niet erg kritisch meer tegenover het college. Een beleidsmedewerker vertelt: *“De adviesraad wordt heel erg vroeg betrokken en dat is*

aan de ene kant heel positief, want dan heb je veel inbreng, maar het nadeel is dat eigenlijk je handtekening er al onder staat op het moment dat het stuk in de raad komt.”

Inhoud

- De Wmo is erg breed, waardoor het lastig is om in de Wmo adviesraad alle doelgroepen te vertegenwoordigen. Een beleidsmedewerker vertelt: *“Eigenlijk is iedere inwoner doelgroep van de Wmo onder prestatievelid 1, dus ja, hoe vertegenwoordig je nou iedereen? Het is heel moeilijk om de gewone burger te vinden.”*
- Naast de ‘gewone burger’ is ook vertegenwoordiging van de jongeren lastig te vinden. Het jongste lid binnen de adviesraad is over de veertig jaar. Jongeren worden wel betrokken via specifieke opdrachten voor de Wmo adviesraad, bijvoorbeeld op audiovisueel vlak of zij worden betrokken bij interviews of presentaties. Maar op beleidsniveau is het moeilijk om jongeren aan te trekken om mee te denken.
- De breedte van de Wmo bestaat ook binnen het ambtelijk apparaat. Voor de Wmo adviesraad is het lastig om alle afdelingen binnen de gemeente bewust te maken dat zij de Wmo adviesraad moeten betrekken bij het te vormen beleid. Daarnaast zorgt dit er ook voor dat de structuur van de Wmo niet duidelijk terug te vinden is binnen de gemeente. Dit zorgt ervoor dat onderwerpen als wijkgericht werken onder meerdere wethouders kan vallen.

4.7.4 Overige opvallende zaken

In de gemeente Dordrecht zijn een aantal opvallende punten terug te vinden die betrekking hebben op de Wmo adviesraad. Deze punten worden apart in deze paragraaf benoemd, omdat zij belangrijk zijn om in het kader van dit onderzoek te noemen. In deze paragraaf krijgen deze punten extra aandacht, omdat zij binnen het algemene verhaal over de gemeente Dordrecht minder op hun plek zouden zijn. Hieronder zullen een aantal punten en citaten die eerder niet aan de orde gekomen zijn, worden opgelicht.

- De FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) wilde graag een plek in de Wmo adviesraad. De gemeente was hier op tegen. De wethouder licht toe: *“Ik zag de bui al een beetje hangen, want een vakbond heeft toch wel vaak een insteek van belangenbehartigers. Dat zag ik ook veel terug bij de ouderenorganisaties die wij hadden. Ook heel erg inspelend op de privé of de particuliere belangen van de doelgroep.”* De gemeente had voor de adviesraad meer voor ogen dat deze zou meedenken over beleid en zaken zou bepleiten door nieuwe suggesties aan te

dragen, in plaats van beleid te bekritisieren. Uiteindelijk is de FNV niet in de Wmo adviesraad terecht gekomen.

De gemeente Dordrecht ziet hiermee de Wmo adviesraad niet als belangenbehartiger van bepaalde doelgroepen en wil de Wmo adviesraad meer de rol geven van adviseur over het algemene beleid. Ook heerst er bij de gemeente Dordrecht het idee door eerdere ervaringen, dat belangenbehartigers een overwegend negatieve insteek hebben in hun rol richting de gemeente door bekritisering van beleid.

- De voorzitter van de Wmo adviesraad ziet een duidelijke rol weggelegd voor de Wmo adviesraad. Hij vertelt dat vorige eeuw de welvaart is toegenomen en dat het automatisme om voor elkaar in te springen meer naar de achtergrond is verdwenen. Het idee was: we betalen belasting en van dat geld moet de overheid maar voor onze ouderen zorgen. Tegelijkertijd zie je een ontwikkeling van individualisering ontstaan, wat heeft geleid tot wat doorslaan in die richting. In de jaren '90 is de opvatting gekomen dat dit niet zo verder kan en is het idee ontstaan dat de civil society zich moet gaan ontwikkelen en niet alles op de overheid afgeschoven moet worden. *“Misschien zal het wel 50 jaar duren om dat weer op te bouwen. Er is tijd voor nodig om die paradigmashift, dat compleet anders denken, dat compleet anders in te richten. Die tijd hebben we nodig om dat op te bouwen. En ik denk dat de Wmo adviesraad daar een rol in moet spelen en dat moet stimuleren.”*

Dit citaat is opvallend, omdat de voorzitter een duidelijke visie voor de Wmo adviesraad heeft. Hij heeft een doel waar hij met de Wmo adviesraad naartoe wil werken en ziet een duidelijke rol voor de Wmo adviesraad weggelegd in de paradigmashift die de maatschappij volgens hem door moet maken.

- De Wmo adviesraad vat de term adviseren breed op: niet alleen reageert zij op stukken die door de gemeente wordt aangeleverd, maar zij probeert op zoveel mogelijk manieren de gemeente en de burger van advies te voorzien. Zo heeft zij zich bezig gehouden met de gemeenteraadsverkiezingen. De Wmo adviesraad heeft haar wensenpakket geformuleerd en dit naar de gemeenteraadsfracties gestuurd. Vervolgens heeft zij de programma's van de verschillende partijen opgevraagd om die te beoordelen en uiteindelijk heeft de Wmo adviesraad in een krantenartikel haar constatering gepubliceerd.

Dit is opvallend, omdat de Wmo adviesraad hiermee een stap verder gaat dan puur het adviseren van de gemeente over het Wmo beleid. Uiteindelijk zijn alle dingen die de Wmo adviesraad doet wel terug te leiden tot adviseren, maar toch houden zij het niet bij het reageren op beleidsstukken die door de gemeente worden opgesteld.

- De Wmo adviesraad kreeg de opdracht van de gemeente Dordrecht om het actieplan civil society op te stellen. Een beleidsmedewerker vertelt: *“De gemeente kan zich*

daar eigenlijk niet in gaan mengen, want zodra je er als overheid in gaat zitten, is het niet meer een civil society. Dus een rare paradox is dat.” De Wmo adviesraad was daarmee aan de slag gegaan en had een aftrapbijeenkomst georganiseerd. Een van de uitkomsten van deze bijeenkomst was dat er in Dordrecht al erg veel wordt gedaan op het gebied van civil society. “Het heeft wel tot nadenken aangezet binnen de gemeente. Het werd wel herkend: als we een probleem zien dan komen we gelijk hup in actie en lossen we het op, terwijl je soms misschien ook maar eens moet wachten en bekijken of iemand anders wat gaat doen. Als je de samenleving meer wilt laten oppakken, dan moet je ze daar ook wel ruimte voor geven.”

Het is opvallend dat er binnen de gemeente Dordrecht al veel gedaan wordt aan de problemen die zich binnen de gemeente voordoen door de gemeente zelf. Hierdoor blijft er voor de burger weinig ruimte over om zelf een probleem aan te pakken, omdat de gemeente vaak al voor een oplossing heeft gezorgd.

Tot slot nog een aantal opvallende citaten van geïnterviewden:

Beleidsmedewerker:

- *“In Rotterdam is expres niet gekozen voor een Wmo adviesraad. Dan is het daar ook veel groter en onoverzichtelijker. Ook een beetje vanuit het idee van dat je moet uitkijken dat je weer zo’n instituut in het leven roept die alleen met zichzelf bezig is en met het huishoudelijk reglement en wie vertegenwoordigen die mensen eigenlijk. Ze hadden zoiets van: we kijken per onderwerp welke adviesclub er al is en die gebruiken we daarvoor.”*

Met dit citaat wil de beleidsmedewerker laten zien dat een Wmo adviesraad in een gemeente niet verplicht is. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij de participatie van burgers vorm willen geven en kunnen dat afstemmen op de behoeften en wensen van de lokale bevolking.

- *“Op de Dordtse schaal vind ik dat het wel werkt, een Wmo adviesraad. Maar ik vind dat je er eigenlijk ook nog wel dingen naast moet zetten. Dat je niet moet zeggen: we hebben een Wmo adviesraad, participatie is geregeld, dus klaar. Want met alle respect, die mensen vertegenwoordigen weliswaar groepen, maar een heleboel groepen bereiken ze niet, die spreken ze niet. En dat ligt niet aan hen, dat lukt gewoon niet. Volgens mij zijn er heel veel manieren om participatie te organiseren.”*

Met dit citaat wordt aangegeven dat een Wmo adviesraad niet de enige vorm binnen een gemeente hoeft te zijn om de participatie vorm te geven. Een Wmo adviesraad kan zelfs onvoldoende mogelijkheden geven om de burgers te laten participeren in het

gemeentelijke Wmo beleid. De beleidsmedewerker geeft aan dat het belangrijk is om daar over na te blijven denken.

Wethouder:

- *“Of zo’n raad zijn werk goed kan doen, hangt toch af van hun relaties. Als ze een goede ingang hebben en ze komen met goede, constructieve dingen, dan wordt het er alleen maar beter van. Dat duurt wel een paar jaar hoor. Ze hadden hier al veel krediet toen ze begonnen. Als je met een clubje mensen die nog niks met elkaar hebben en dat moet nog groeien, dan is dat veel lastiger.”*

De wethouder geeft aan dat een adviesraad niet zomaar haar plaats verworven binnen de gemeentelijke politiek. Hiervoor is het noodzakelijk dat de adviesraad de tijd en mogelijkheid krijgt om te groeien. Maar als dit op een goede manier gebeurt, kan de adviesraad wel een belangrijke toegevoegde waarde hebben op het Wmo beleid.

4.8 Ten slotte

In de resultaten komen duidelijke verschillen naar voren tussen de Wmo adviesraden in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht. Beide adviesraden zijn vanuit een ander punt gestart en hadden een andere relatie met de gemeente. Waar de Wmo adviesraad Dordrecht een welkom gevoel had in de gemeente, had de Wmo adviesraad een onwelkom gevoel in haar gemeente. De Wmo adviesraad Dordrecht had gekozen voor een groei-model in haar aanpak van de onderwerpen, terwijl de Wmo adviesraad Hulst had gekozen om zich met alle onderwerpen die de Wmo betreffen bezig te houden. Tot slot had de Wmo adviesraad Dordrecht een aantal werkgroepen ter ondersteuning en functioneerde de Wmo adviesraad Hulst op zichzelf.

Maar er zijn ook overeenkomsten tussen beide adviesraden. Zij hadden beide de mogelijkheid tot het geven van gevraagde en ongevraagde adviezen en kregen beide ondersteuning van een ambtelijk ondersteuner. Bij beide adviesraden nam de gemeente de uiteindelijke beslissing over het te voeren beleid.

In het volgende hoofdstuk zullen de resultaten van de beide gemeenten met elkaar vergeleken en geanalyseerd worden.

5 Analyse gemeente Hulst en gemeente Dordrecht

5.1 Inleiding

In de vorige paragrafen is de situatie op papier en in de praktijk besproken voor de beide gemeenten. Deze paragraaf zal voor beide gemeenten de bevindingen koppelen aan het theoretisch kader, zodat de resultaten geanalyseerd kunnen worden.

In dit hoofdstuk is gekozen voor een andere structuur dan in het theoretische hoofdstuk, waardoor dit hoofdstuk beter aansluiting vindt op de resultaten. Wel zijn door het hoofdstuk heen de indicatoren en onderwerpen van de operationalisering terug te vinden. Het hoofdstuk sluit af met een bespreking van het conceptuele model met daarbij een overzicht van de uitkomsten van de indicatoren.

5.2 Start van de Wmo adviesraad

Decentralisatie kan leiden tot verschillen in aanpak bij verschillende gemeenten, zodat maatwerk geleverd kan worden (Putters, 2007). Bij de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht is dit al terug te vinden in de uitgangssituatie waar beide gemeenten in verkeren bij de installatie van de Wmo adviesraden. Waar de gemeente Dordrecht ervoor koos om bestaande adviesraden te laten samensmelten tot een nieuwe adviesraad, besloot de gemeente Hulst om met een geheel nieuwe adviesraad te starten. Deze keuze is van directe invloed op de relatie die de adviesraad heeft met de gemeente: de adviesraad in Hulst had nog geen relatie met de gemeente en moest deze nog helemaal opbouwen. De adviesraad in de gemeente Dordrecht had door het gehandicaptenoverleg al een gevestigde naam in de stad en genoot daardoor vanuit de gemeente een groot vertrouwen in het functioneren. Dit vertrouwen was ontstaan doordat de gemeente Dordrecht in het verleden al had bewezen dat zij betrouwbaar was: gemaakte afspraken werden door de gemeente nagekomen. Ditzelfde gold andersom: de gemeente Dordrecht had voor de adviesraad al een gevestigde naam, terwijl de gemeente Hulst zichzelf bij de adviesraad nog waar moest maken.

Dit verschil leidde ertoe dat de start van de Wmo adviesraad in Hulst moeizamer verliep dan die in Dordrecht. De Wmo adviesraad bleek in Dordrecht een probleem met de voormalige adviesraden op te lossen, terwijl in Hulst de Wmo adviesraad meer werd gezien als nóg een adviesraad. Hierdoor kreeg de adviesraad in Hulst een duidelijk formeel karakter: de adviesraad was wettelijk verplicht, maar vanuit de gemeenteraad kwam naar voren dat zij eigenlijk niet veel behoefte had aan een Wmo adviesraad in de vorm waarop zij werd ingesteld. Ook de verhouding tussen de gemeente en de Wmo adviesraad is formalistisch. Gesprekken vinden plaats op vaste tijden en adviezen komen bij de gemeente terecht via de formele weg.

De Wmo adviesraad van Dordrecht is ook formeel ingesteld, maar de verhouding tussen de gemeente en de adviesraad heeft formele en informele karakteristieken. Zo vinden formele overleggen plaats, maar wordt onderling ook veel op de wandelgangen of op informele bijeenkomsten besproken.

5.3 Proces

Het proces van participeren heeft betrekking op hoe de burgerparticipatie plaats vindt. Hierbij zijn onderwerpen als het moment van adviseren, de mate van input en de rol van burger en bestuur van belang.

Moment van adviseren

Het moment waarop de adviesraad haar advies uitbrengt, hangt bij beide adviesraden af van het soort advies dat gegeven wordt. Immers hebben de adviesraden altijd de mogelijkheid om een ongevraagd advies te geven, welke niet toebehoort aan een specifiek moment in het beleidsproces. Bij een gevraagd advies vanuit de gemeente bestaat wel een verschil tussen de Wmo adviesraad van de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht. Bij de gemeente Hulst is het tijdstip van advies een vast punt in het beleidvormingstraject: nadat een stuk door het college is goedgekeurd, wordt deze naar de Wmo adviesraad gestuurd ter beoordeling. De verordening van de gemeente Hulst biedt weinig duidelijkheid over het tijdstip van advisering: advies wordt gevraagd op een tijdstip waarop het advies van wezenlijke invloed kan zijn. Van tevoren is door de gemeente en de adviesraad niet duidelijk afgesproken wat dit tijdstip dan precies zou zijn, waardoor door beide partijen de verwachtingen van de rol van de adviesraad uiteen liepen. Echter, in de ambtelijke projectgroep Wmo is wel beschreven wanneer de Wmo adviesraad haar invloed uit kan oefenen, namelijk nadat de projectgroep het concept beleidsvoorstel heeft opgesteld. Maar in de praktijk is te zien dat deze procedure niet altijd opgevolgd wordt. In de beginfase kwam dit voornamelijk doordat een hoge tijdsdruk op het beleidsvormingsproces lag. Er moesten veel stukken in weinig tijd behandeld worden. Later is te zien dat de Wmo adviesraad de stukken krijgt op het moment dat het beleidsstuk door de gemeenteraad goedgekeurd moet worden.

Bij de gemeente Dordrecht komt naar voren dat ook bij gevraagde adviezen het tijdstip waarop advies wordt gevraagd afhankelijk is van het onderwerp van het advies. De ene keer wordt vroeg in het traject een verzoek ingediend, een andere keer wordt door het college meer voorbereidend werk gedaan voordat de Wmo adviesraad naar een beleidsstuk zal kijken. Maar bij de gemeente Dordrecht staat wel de 'Dordtse aanpak' centraal: de Wmo adviesraad wordt vaak al vroeg in de beleidsvorming betrokken.

Het moment van adviseren bij de gemeente Hulst duidt op een sterk formalistisch karakter van het adviseringsproces: op een vast tijdstip volgens een vast traject wordt een advies gevraagd. Het moment van adviseren bij de gemeente Dordrecht verloopt niet volgens een vast traject: bij het ene onderwerp brengt de adviesraad al vroeg in het beleidsproces een advies uit, terwijl een andere keer dit tijdstip later in het proces ligt. Toch verloopt ook hier het adviseren via een vast traject en kan gesproken worden van een formalistisch karakter van het adviseringsproces.

De beide Wmo adviesraden laten hun stem richting het bestuur horen tijdens de beleidsvoorbereiding. Dit is de fase waarin informatie wordt verzameld en geanalyseerd en het beleid wordt ontworpen (Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Er is op dat moment nog geen besluit genomen over de inhoud van het beleid, maar het onderwerp is al wel bepaald.

In de gemeente Dordrecht is te zien dat de Wmo adviesraad de ene keer veel invloed heeft in de beginfase van het beleidsvormingsproces en een andere keer meer invloed heeft aan het eind van het beleidvormingsproces. Als de Wmo adviesraad in de beginfase veel invloed heeft, dan is terug te zien dat zij voornamelijk adviseur is van het college en bij het bespreken van het beleidsstuk in de gemeenteraad eigenlijk haar goedkeuring al heeft gegeven. Hierbij komen een aantal motieven van de gemeente voor burgerparticipatie duidelijk naar voren: door de burger al vroeg te betrekken in het beleidvormingsproces, wordt het draagvlak voor het beleid vergroot en wordt het beleidsproces versneld. Doordat de burgers al vroeg betrokken worden, laten zij tijdens de bespreking in de gemeenteraad vaker hun goedkeuring voor het beleid horen. Op deze manier heeft de gemeente ook een groter draagvlak, al voor het beleidsstuk in de gemeenteraad besproken wordt.

Omdat alle motieven in de motievenketen van Edelenbos (2000) met elkaar samenhangen, zullen bovenstaande motieven voor het invoeren van burgerparticipatie niet de enige redenen voor de gemeente Dordrecht zijn geweest om burgerparticipatie in een vroeg stadium in het beleidsvormingsproces mogelijk te maken voor de Wmo adviesraad. Ook de andere genoemde motieven in de motievenketen zullen daarbij een rol hebben gespeeld.

Rol bestuur

In de gemeente Hulst heeft het bestuur vooral een consultatieve stijl gehanteerd: de Wmo adviesraad krijgt van de gemeente de mogelijkheid om ideeën aan te dragen, maar heeft niet de uiteindelijke stem over het te voeren beleid in de gemeente. De Wmo adviesraad in Dordrecht heeft een informeler contact met het bestuur. De rol van het bestuur in Dordrecht kan het beste getypeerd worden als participatief. Het bestuur staat meer open voor inbreng vanuit de burger, maar bepaalt toch zelf het uiteindelijke beleid.

Rol burger

De rol die de Wmo adviesraden zich hebben toebedeeld in beide gemeenten, is de rol van adviseur: de adviesraden dragen graag zelf ideeën en oplossingen aan, maar zijn zich er wel van bewust dat het uiteindelijke beleid door het bestuur wordt bepaald. In de gemeente Hulst komt de praktijk van de rol van de burger meer in de buurt van een geconsulteerde: de gemeente vraagt wel aan de Wmo adviesraad om een advies te geven over bepaalde onderwerpen, maar gaat voornamelijk haar eigen weg. Vanuit de adviesraad was de mening dat de gemeente niet openstond voor de inbreng die vanuit de adviesraad werd gedaan: advies werd pas gevraagd op het moment dat een beleidsvoorstel door het college al was goedgekeurd en de adviesraad slechts kleine wijzigingen aan kon brengen. Daarnaast was ook vanuit de commissie naar voren gekomen dat zij niet veel waarde aan de mening van de adviesraad hechtten, mede doordat er naast de Wmo adviesraad nog talrijke andere adviesraden aanwezig zijn in Hulst.

In de gemeente Dordrecht komt de rol van de Wmo adviesraad wel overeen met waar de adviesraad zichzelf geplaatst heeft: de gemeente staat in Dordrecht meer open voor de inbreng van de adviesraad en geeft duidelijke redenen aan om een advies af te wijzen. Doordat de adviesraad vaak in een vroeg stadium wordt betrokken door de gemeente, krijgt zij een grotere gelegenheid om haar ideeën naar voren te brengen en haar invloed uit te oefenen op het beleid van de gemeente. Toch kan bijvoorbeeld niet over een samenwerkende stijl van de gemeente gesproken worden, omdat de macht over het te vormen beleid uiteindelijk bij de gemeente ligt.

De participatieladder heeft laten zien dat verschillende participatievormen mogelijk zijn, waarbij de treden van de participatieladder geen waardeoordeel geven over de kwaliteit van de participatie. Wel hebben de participatievormen invloed op de rollen die de burger en het bestuur spelen in het proces. In de verschillende fasen van het beleidsproces zijn daardoor niet alle participatievormen altijd even geschikt. Als een beleidsstuk door het college is goedgekeurd, zal de burger niet meer de mogelijkheid hebben om te coproduceren of mee te beslissen. Als je verder in het beleidsproces komt, zal een participatievorm die lager op de ladder staat het meest geschikt zijn. Andersom hoeft dit niet te gelden: het bestuur kan al vroeg in het beleidsproces de mening van de burger vragen, zonder daar consequenties aan te verbinden. Het is daarom van belang dat gemeente en Wmo adviesraad vooraf bepalen wat de rol van de burger en het bestuur moet zijn en aan de hand hiervan het meest geschikte moment voor de burger om te participeren in het beleidsproces te bepalen.

Mate van input

In de gemeente Hulst werd de Wmo adviesraad in het begin van haar bestaan door de gemeente overstelpt met beleidsstukken die onder tijdsdruk beoordeeld moesten worden en op een later tijdstip kregen zij juist minder adviesaanvragen. Pas toen de adviesraad min of meer besloten had om haar werkzaamheden niet langer voort te zetten, had de gemeente nog een interessante adviesaanvraag voor de adviesraad.

De Wmo adviesraad in de gemeente Dordrecht houdt zich bezig met een beperkt aantal onderwerpen van de Wmo. De Wmo adviesraad heeft gekozen voor een groeimodel, waardoor zij zich in eerste instantie specialiseert op een beperkt aantal onderwerpen. De Wmo adviesraad denkt mee vanaf het begin van het beleidsproces. Hierdoor is de input van de Wmo adviesraad op de punten waar zij zich specialiseert groot.

Daarnaast hebben de Wmo adviesraden altijd de mogelijkheid om ongevroegde adviezen in te dienen. Zij bepaalt hierdoor zelf hoe groot de input is die zij levert aan de gemeente.

Binding uitkomst

In beide gemeenten mogen adviezen die door de Wmo adviesraad zijn uitgebracht alleen worden afgewezen als de gemeente daar een beargumenteerde onderbouwing voor aan kan dragen. Dit betekent dat er een zekere binding aan de uitkomst van de adviezen zou zijn. Maar het bestuur heeft de uiteindelijke stem in het te voeren beleid en kan daardoor alsnog besluiten om adviezen van de Wmo adviesraad alsnog niet over te nemen.

Ondersteuning burger

De Wmo adviesraad in Dordrecht wordt door de gemeente ondersteund door middel van een full-time ambtelijk ondersteuner, een administratief medewerker en een hoog budget.

De Wmo adviesraad in Hulst is ondersteund door een ambtelijk secretaris en werd gefaciliteerd in vergaderruimte en een secretaris voor de adviesraad.

5.4 Inhoud

Problematiek

Een aantal onderwerpen in de Wmo leent zich niet goed voor burgerparticipatie. Een van die onderwerpen is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Omdat dit een samenwerkingsverband betreft tussen verschillende partijen die in een dergelijk centrum moeten plaatsnemen, leidt het maken van een besluit hierover vaak tot een moeizaam tot stand gekomen compromis tussen de partijen. Het probleem is hiermee dus al uitgewerkt

door de partijen die samenwerken in het CJG, waardoor de Wmo adviesraad hier weinig meer aan toe kan voegen. Het advies dat door de Wmo adviesraad gegeven wordt, zal dan ook weinig meer van invloed zijn op het te voeren beleid inzake het CJG.

De Wmo adviesraad Dordrecht heeft om die reden gekozen voor een groeimodel, waarbij de adviesraad is gestart met een beperkt aantal onderwerpen en de 'nieuwe' onderwerpen nog niet meegenomen werden. De Wmo adviesraad in Hulst is met de start meteen in het diepe gesprongen en heeft zich met alle onderwerpen die voor de Wmo van belang zijn bezig gehouden.

De keuze voor de problematiek wordt voor het grootste deel door de adviesraden bepaald: adviesaanvragen die de gemeente indient, hoeven door de adviesraad niet behandeld te worden als zij daar de kennis niet over heeft. Daarnaast kan de adviesraad zelf ongevraagde adviezen bij de gemeente neerleggen en op die manier zelf de problematiek waar zij zich mee bezig houdt bepalen.

Oplossingen

Als de Wmo adviesraad de gemeente een advies heeft gegeven, kan de gemeente besluiten het advies van de adviesraad op te volgen of deze beargumenteerd naast zich neer te leggen. De daadwerkelijke oplossing voor de problematiek die door de Wmo adviesraad behandeld is, wordt uiteindelijk bepaald door het bestuur. De adviesraad heeft nog wel de mogelijkheid om te proberen de gemeenteraad te overtuigen door bijvoorbeeld in te spreken in de raadsvergadering, maar de uiteindelijke stem ligt niet bij de Wmo adviesraad.

5.5 Motieven, doelen en voorwaarden

Het betrekken van de burger bij het Wmo beleid is een verplichting die is vastgelegd in de wet. Bij beide gemeenten is gekozen voor een aparte Wmo adviesraad die de gemeente gevraagd en ongevraagd van adviezen mag voorzien, maar de gemeente kan de adviezen beargumenteerd verwerpen.

De legitimiteit van de overheid bepaalt de laatste jaren grotendeels de relatie tussen de burger en het bestuur, waarbij burgerparticipatie een middel is om de legitimiteit van het bestuur te vergroten (Edelenbos et al, 2005). Om burgerparticipatie succesvol te laten verlopen, moet deze aan een aantal voorwaarden voldoen (Pröpper en Steenbeek, 1999). Per gemeente zullen de voorwaarden van belang een voor een besproken worden.

Gemeente Hulst:

- Openheid: vanuit de adviesraad was de mening dat de gemeente niet openstond voor de inbreng die vanuit de adviesraad werd gedaan: advies werd pas gevraagd op het moment dat een beleidsvoorstel door het college al was goedgekeurd en de

adviesraad slechts kleine wijzigingen aan kon brengen. Daarnaast was ook vanuit de commissie naar voren gekomen dat zij niet veel waarde aan de mening van de adviesraad hechtten, mede doordat er naast de Wmo adviesraad nog talrijke andere adviesraden aanwezig zijn in Hulst.

- Duidelijkheid over de rollen. Op dit punt biedt de verordening van de gemeente Hulst weinig duidelijkheid: advies wordt gevraagd op een tijdstip waarop het advies van wezenlijke invloed kan zijn. Van tevoren is door de gemeente en de adviesraad niet duidelijk afgesproken wat dit tijdstip dan precies zou zijn, waardoor door beide partijen de verwachtingen van de rol van de adviesraad uiteen liepen.
- Meerwaarde van de participatie: zoals eerder aangegeven werd door de gemeenteraad de meerwaarde van de Wmo adviesraad niet ingezien, waardoor de Wmo adviesraad het idee kreeg dat zij niet serieus genomen werden. Ook vanuit de gemeenteambtenaren kwamen geluiden over 'weer een inspraakorgaan' erbij.
- Geschikte problematiek: een aantal onderwerpen in de Wmo leent zich niet goed voor burgerparticipatie. Een van die onderwerpen is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Omdat dit een samenwerkingsverband betreft tussen verschillende partijen die in een dergelijk centrum moeten plaatsnemen, leidt het maken van een besluit hierover vaak tot een moeizaam tot stand gekomen compromis tussen de partijen. Het probleem is hiermee dus al uitgewerkt door de partijen die samenwerken in het CJG, waardoor de Wmo adviesraad hier weinig meer aan toe kan voegen. Het advies dat door de Wmo adviesraad gegeven wordt, zal dan ook weinig meer van invloed zijn op het te voeren beleid inzake het CJG.
- Voldoende en geschikte hulpmiddelen: de Wmo adviesraad is ondersteund door een ambtelijk secretaris en werd gefaciliteerd in vergaderruimte en een secretaris voor de adviesraad zelf.

De motievenketen van Edelenbos (2000) is in negatieve zin van toepassing bij de gemeente Hulst. Door de gebrekkige samenwerking tussen de gemeente en de Wmo adviesraad ontstond een verlaging van de democratische legitimiteit van de gemeente. De kloof tussen de Wmo adviesraad en het gemeentebestuur werd hierdoor vergroot, wat het probleemoplossend vermogen niet ten goede kwam. De kwaliteit van het beleid werd niet verhoogd, waardoor ook het draagvlak voor het gevoerde beleid niet vergroot werd. De snelheid van het beleidsproces werd niet beïnvloed. De conclusie die de Wmo adviesraad van de gemeente Hulst hieraan verbond, was dat zij in onvoldoende mate van invloed kon zijn op het gemeentelijke Wmo beleid.

De Wmo adviesraad ziet geen duidelijk motief terug bij de gemeente Hulst voor het instellen van de Wmo adviesraad. Volgens hen ziet de gemeente Hulst het instellen van de

Wmo adviesraad alleen als een wettelijke verplichting en staat de gemeente niet achter het instellen van een Wmo adviesraad.

Het motief dat de gemeente mogelijk had, was dat zij haar imago wilde verbeteren. Doordat zij de burger de mogelijkheid gaf om te participeren, gaf dit naar de buitenwereld een signaal af dat de gemeente open stond voor de inbreng van de burger.

De gemeente Dordrecht:

- Openheid en meerwaarde van de participatie: de gemeente Dordrecht had de Wmo adviesraad opdracht gegeven om zelf aan de slag met het begrip 'civil society'. Dit duidt erop dat de gemeente openstaat voor de inbreng die door de Wmo adviesraad wordt gedaan. Anders zou de gemeente ervoor gekozen hebben om zelf beleid te vormen rond dat begrip.
- Duidelijkheid over de rollen: ook bij de gemeente Dordrecht wordt in de verordening veel ruimte gelaten voor de rolopvatting van beide partijen. Toch lijken zowel de gemeente als de adviesraad zich goed op hun plaats te voelen met de rol die zij spelen bij de totstandkoming van het gemeentelijk beleid. De reden dat een wat onduidelijke omschrijving toegepast wordt, is omdat het ene onderwerp zich beter leent tot een vroege consultering van de Wmo adviesraad dan het andere onderwerp. Er kan per onderwerp bekeken worden wat een geschikt moment is om de Wmo adviesraad te raadplegen, maar dit gebeurt in de regel wel voordat het collegebesluit is genomen.
- Geschikte problematiek: de Wmo adviesraad heeft gekozen voor een groeimodel, waarbij zij zich in de eerste fase voornamelijk richten op de onderwerpen waar de adviesraad al enige kennis van heeft. Onderwerpen als het CJG en verslavingsbereid zijn onderwerpen waar de Wmo adviesraad wat minder kennis van heeft. Bij deze onderwerpen geven zij dan ook minder snel een advies aan de gemeente.
- Voldoende en geschikte hulpmiddelen: de gemeente Dordrecht heeft een ruim budget beschikbaar gesteld voor de Wmo adviesraad om hun taken te verrichten. Daarnaast hebben zij de beschikking over een full-time beleidsmedewerker en een part-time secretaresse.

Bij de gemeente Dordrecht lijkt aan alle voorwaarden van Pröpper en Steenbeek (1999) te zijn voldaan om participatie van de Wmo adviesraad tot een succes te maken. Dat blijkt ook wel uit de tevredenheid die door de gemeente en de Wmo adviesraad wordt uitgesproken over de samenwerking.

Ook alle motieven van Edelenbos (2000) komen naar voren bij de gemeente Dordrecht. Zij lijkt open te staan voor de inbreng van de burgers. De motievenketen van Edelenbos (2000) is in positieve zin van toepassing bij de gemeente Dordrecht. Door de

positieve samenwerking tussen de gemeente en de Wmo adviesraad is een verhoogde democratische legitimiteit ontstaan. Hierdoor is de kloof tussen de burger en het bestuur verkleind. Door de adviezen van de Wmo adviesraad wordt het oplossend vermogen vergroot en de kwaliteit van het beleid verhoogd. Het draagvlak voor het beleid is groter, omdat de burger vanaf het begin van het beleidsproces mee kan denken. Ook wordt het beleidsproces versneld, omdat de Wmo adviesraad vaak al achter het beleid staat als deze in de gemeenteraad komt.

5.6 Civil society

De civil society draait voornamelijk om de burgers en de vrijwillige relaties die zij aangaan. Bij beide gemeenten is de civil society een belangrijk onderdeel van de Wmo. De gemeente Dordrecht heeft zelfs de Wmo adviesraad opdracht gegeven om daar zelf mee aan de slag te gaan. De adviesraad kwam er in de aftrapbijeenkomst achter dat er al veel gedaan wordt op het gebied van civil society en dan niet alleen door de burgers, maar ook door de gemeente zelf. Echter, de bedoeling van de civil society is nu juist dat de gemeente probeert afstand te houden en de burger in staat stelt om relaties aan te gaan en met elkaar laat samenwerken. Hier blijkt uit dat de gemeente Dordrecht op dat gebied toch wat meer moeite heeft om de verantwoordelijkheid aan burgers te geven en zelf dingen los te laten.

5.7 Knelpunten

Bij beide gemeenten zijn diverse knelpunten te zien die betrekking hebben op de participatie van burgers. De knelpunten leiden ertoe dat de samenwerking tussen de Wmo adviesraad en het bestuur belemmerd wordt. Dit kan op diverse manieren gebeuren, bijvoorbeeld: de relatie tussen de Wmo adviesraad en het bestuur is verstoord of de inhoud van de Wmo leent zich op sommige aspecten niet voor de methode die door de gemeenten gehanteerd wordt. In deze paragraaf worden de knelpunten besproken en aan welke voorwaarden van burgerparticipatie deze gekoppeld kunnen worden.

In de gemeente Hulst bestond een hoog verloop van leden van de Wmo adviesraad. Een voorwaarde voor burgerparticipatie is dat er een constructieve relatie moet bestaan tussen de burger en het bestuur. Bij een steeds wisselende samenstelling van de Wmo adviesraad is het moeilijker om deze relatie op te bouwen, omdat nieuwe mensen elkaar moeten leren kennen binnen de Wmo adviesraad, maar ook tussen het bestuur en de Wmo adviesraad. Hierdoor is het voor alle betrokkenen elke keer opnieuw aftasten wat elkaars standpunten zijn en hoe zij met elkaar tot oplossingen voor problemen kunnen komen. Daarnaast was ook het contact tussen het college en de Wmo adviesraad beperkt, wat de relatie tussen het college en de Wmo adviesraad niet ten goede kwam.

Een ander knelpunt was dat de Wmo adviesraad weinig contact had met andere adviesraden, terwijl de wethouder graag had gezien dat de Wmo adviesraad een meer overkoepelend orgaan zou worden van de andere adviesraden. In de verordening Wmo adviesraad gemeente Hulst (2006) is te zien dat de Wmo adviesraad twee keer per jaar contact heeft met de gezamenlijke belangengroeperingen. Ook leverde de gemeente volgens de Wmo adviesraad de stukken niet tijdig aan. Hier is terug te zien dat er andere verwachtingen zijn van de taak van de Wmo adviesraad bij de burger en het bestuur. In de verordening is niet genoeg duidelijkheid gegeven over de vorm waarin het bestuur de Wmo adviesraad het liefst terug zou zien en het tijdstip waarop de Wmo adviesraad van 'wezenlijke invloed' zou kunnen zijn.

De gemeenteraad liet duidelijk merken niet achter de keuze staan voor de Wmo adviesraad. Er werd gesproken over nóg een adviesraad erbij. Duidelijk is dat de gemeenteraad de meerwaarde van de Wmo adviesraad niet inziet, waardoor zij de participatie van de Wmo adviesraad niet serieus neemt.

Ook de problematiek die de Wmo adviesraad behandelde was niet altijd geschikt. Het onderwerp van Centrum voor Jeugd en Gezin was een onderwerp waarbij veel verschillende betrokkenen tot overeenstemming moesten komen. Het probleem was eigenlijk al uitgewerkt door de andere betrokkenen, voordat de Wmo adviesraad zich met dit probleem bezig kon houden. Dit is een van de voorwaarden om burgerparticipatie tot een succes te laten worden. Inbreng vanuit de Wmo adviesraad had dan ook niet veel zin meer.

Het laatste knelpunt was dat in de opstartfase veel druk lag op de Wmo adviesraad om een advies uit te brengen over een aantal beleidsstukken, terwijl de Wmo adviesraad te weinig kennis had om de stukken goed tot zich te kunnen nemen. De Wmo adviesraad had meer hulpmiddelen nodig gehad om de gemeente goed te kunnen adviseren. Zij had bijvoorbeeld getraind moeten worden in het lezen van beleidsstukken en de beïnvloedingsmogelijkheden die zij had om tot een gedegen advies te kunnen komen.

De knelpunten van de gemeente Dordrecht zijn wat lastiger te koppelen aan de voorwaarden van succesvolle burgerparticipatie. Dit komt doordat de burgerparticipatie in Dordrecht succesvol verliep. Oftewel: er wordt in de gemeente Dordrecht aan alle voorwaarden voldaan om participatie succesvol te laten verlopen.

De knelpunten die bij Dordrecht naar voren komen laten vooral zien dat het moeilijk kan zijn om te bepalen op welk moment in het beleidsvormingsproces de Wmo adviesraad haar advies zou moeten geven. Als ze te vroeg adviseert, heeft de gemeenteraad daar geen profijt meer van en loopt de Wmo adviesraad het risico dat achteraf niet duidelijk is wat haar aandeel is geweest in het vormen van het beleid. Als de Wmo adviesraad te laat adviseert, dan is het vaak lastig om nog een advies te geven, omdat de beslissingen eigenlijk al zijn

genomen. Hierbij kun je je afvragen of het een probleem is dat de Wmo adviesraad niet zichtbaar is als zij vroeg haar advies uitbrengt: er bestaan ook andere mogelijkheden om te laten zien wat de Wmo adviesraad heeft gedaan, bijvoorbeeld door een jaarverslag of door artikelen in een krant te publiceren.

Daarnaast is een belangrijk knelpunt dat de Wmo adviesraad het lastig vindt om alle doelgroepen te bereiken. Immers: alle burgers moeten kunnen participeren, zowel op maatschappelijk niveau als in de vorm van burgerparticipatie. Echter, de burgers hoeven niet allemaal op hetzelfde niveau te participeren. De ene burger zal bijvoorbeeld al tevreden zijn met participatie in het beleid door alleen geïnformeerd te worden door de gemeente over de ontwikkelingen, terwijl een andere burger liever participeert door in te spreken op een gemeenteraadsvergadering. Participatie van de burger betekent dus niet automatisch dat deze betrokken moet worden bij de Wmo adviesraad.

Tot slot is de structuur van de Wmo binnen het ambtelijk apparaat breed. Meerdere afdelingen zijn bezig met beleid dat binnen de kaders van de Wmo valt, maar zij zijn zich niet altijd bewust dat zij de Wmo adviesraad kunnen of moeten betrekken. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de Wmo adviesraad zou willen participeren op bepaalde onderwerpen, maar daar door de gemeente niet bij betrokken wordt. Er zou dus meer bewustzijn moeten ontstaan bij de afdelingen binnen de gemeente over wat de Wmo precies inhoudt en wanneer de Wmo adviesraad daarbij betrokken zou moeten worden.

5.8 Conceptueel model

Het conceptueel model van paragraaf 2.4 laat de rollen van de actoren in de besluitvorming van de gemeente zien en de verantwoording die de actoren hebben voor het gevoerde beleid. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat waar de ene gemeente moeite heeft om de burger verantwoording te geven in participatie bij de beleidsvorming, de andere gemeente meer moeite heeft om de burger verantwoording te geven in participatie in de samenleving. En dat is nu juist waar de Wmo om draait: de burger moet in staat gesteld worden om te kunnen participeren en de burger moet daar ook zijn verantwoordelijkheid in nemen.

Bij de gemeente Hulst komt naar voren dat de burger bij de invloed op het beleid niet de verantwoordelijkheid op zich kan nemen die zij graag zou willen hebben. Bij de gemeente Dordrecht komt naar voren dat de burger bij projecten die door de civil society opgelost zouden kunnen worden, de gemeente vaak inspringt om te helpen en de burger de kans mist om daar haar verantwoordelijkheid te kunnen pakken.

De volgende tabel geeft een overzicht van de indicatoren en de uitkosten hiervan.

Indicatoren	Waarden Hulst	Waarden Dordrecht
Fase in het beleidsproces	Laat; op het moment dat het college de nota heeft opgesteld en alleen de raad nog moet beslissen over het voorstel	Vroeg; afhankelijk van het onderwerp
Mate van input	Door actoren; de Wmo adviesraad heeft de mogelijkheid om ongevraagde adviezen te geven over elk onderwerp dat zij wenselijk achten.	Door actoren; de Wmo adviesraad heeft de mogelijkheid om ongevraagde te geven over elk onderwerp dat zij wenselijk acht.
Openheid	Laag; bestuur staat weinig open voor de input van de Wmo adviesraad	Hoog; bestuur geeft de Wmo adviesraad opdrachten om de civil society te onderzoeken
Duidelijkheid rollen	Laag; de verordening geeft geen uitsluitel over de precieze rol van de Wmo adviesraad	Hoog; ondanks een verordening die veel ruimte biedt voor interpretatie over de rollen van burger en bestuur, weet de Wmo adviesraad haar plek goed te vinden
Meerwaarde participatie	Laag; de Wmo adviesraad wordt gezien als nóg een adviesraad erbij	Hoog; de Wmo adviesraad wordt gezien als een nuttig orgaan
Voldoende en geschikte hulpmiddelen	Hoog; de Wmo adviesraad wordt ondersteund door een ambtelijk ondersteuner, vergaderruimte en onafhankelijk secretaris	Hoog; de Wmo adviesraad heeft een full-time ambtelijk ondersteuner, een part-time secretaresse en een hoog werkbudget
Problematiek	Door actoren bepaald; de Wmo adviesraad heeft de mogelijkheid om ongevraagd advies te geven over elk onderwerp dat zij wenselijk acht.	Door actoren bepaald; de Wmo adviesraad heeft de mogelijkheid om ongevraagd advies te geven over elk onderwerp dat zij wenselijk acht.
Oplossingen	Door bestuur bepaald; het bestuur bepaalt	Door bestuur bepaald; het bestuur

	uiteindelijk het te voeren beleid en heeft geen verplichting om het advies van de Wmo adviesraad over te nemen.	bepaalt uiteindelijk het te voeren beleid en heeft geen verplichting om het advies van de Wmo adviesraad over te nemen.
Mate van binding van uitkomsten	Niet bindend; het bestuur bepaalt uiteindelijk het te voeren beleid en heeft geen verplichting om het advies van de Wmo adviesraad over te nemen.	Niet bindend; het bestuur bepaalt uiteindelijk het te voeren beleid en heeft geen verplichting om het advies van de Wmo adviesraad over te nemen.
Motieven	Er is geen duidelijk motief voor de gemeente Hulst om de Wmo adviesraad in te stellen. De adviesraad lijkt alleen te bestaan, omdat deze wettelijk verplicht is.	Alle motieven waar Edelenbos over spreekt, zijn terug te vinden bij de gemeente Dordrecht bij het instellen van de Wmo adviesraad.

Tabel 6: Uitkomsten indicatoren

Als de uitkomsten van de indicatoren voor beide gemeente met elkaar worden vergeleken, is tussen beide gemeente vooral een verschil te bemerken tussen de inter-persoonlijke relaties tussen de adviesraden en het gemeentebestuur. Waar Dordrecht een hoog informele relatie heeft, is deze bij Hulst met name formeel van karakter. Ook is terug te zien dat op punten waar de gemeenten geen duidelijke afspraken met de adviesraden hebben gemaakt, er in de gemeente Dordrecht tussen het bestuur en de Wmo adviesraad min of meer dezelfde ideeën bestaan, terwijl deze in de gemeente Hulst ver uiteen lopen.

Punten waar wel duidelijke afspraken over gemaakt kunnen worden, de wat meer 'tastbare onderwerpen', komen in beide gemeenten meer met elkaar overeen. Bij beide gemeenten heeft het bestuur het uiteindelijke laatste woord en kunnen de adviesraden zelf bepalen met welke onderwerpen zij zich bezig houden door het geven van een ongevraagd advies.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de gemeente Dordrecht en de gemeente Hulst naar voren gekomen. Immers, de Wmo adviesraad in de gemeente Dordrecht functioneert naar tevredenheid van zowel de gemeente als de Wmo adviesraad zelf, terwijl de Wmo adviesraad in Hulst heeft besloten om niet langer haar taken voort te zetten.

Een van de belangrijkste elementen waardoor de verschillen in functioneren tussen de Wmo adviesraden is ontstaan, heeft zijn oorsprong in de start van de adviesraden. In Dordrecht werd voortgeborduurd op reeds bestaande adviesraden, waardoor al een zeker

samenwerkingsverband en ervaring bestond tussen de gemeente en de Wmo adviesraad, maar ook bij de leden van de Wmo adviesraad onderling. In Hulst moest de adviesraad nog helemaal opgebouwd worden. Hierdoor ontbrak ervaring en bestond er ook nog geen duidelijke samenwerking tussen gemeente en de Wmo adviesraad en bij de leden van de adviesraad onderling. De gemeente en de Wmo adviesraad moesten bij de start van de Wmo adviesraad nog een vertrouwen opbouwen. Het opbouwen van vertrouwen kost tijd: door het nakomen van afspraken kan vertrouwen opgebouwd worden. Een voorwaarde hiervoor is dat deze afspraken duidelijk zijn, zodat de verschillende betrokken partijen geen andere interpretatie aan de afspraak kunnen geven. Onduidelijke afspraken leiden ertoe dat deze moeilijk na te komen zijn, omdat de afspraken anders opgevat kunnen worden. Dit leidt tot een verlies van vertrouwen.

Doordat de training voor de Wmo adviesraad geen doorgang kon vinden, kregen de leden ook niet de mogelijkheid om zich meer te specialiseren in de samenwerking en hoe zij bijvoorbeeld het beste om konden gaan met de gemeente en het aanbieden van adviezen.

Daarbovenop had de Wmo adviesraad in Hulst te kampen met een hoog verloop, waardoor nieuwe leden elke keer ingewerkt moesten worden en de continuïteit van de Wmo adviesraad aangetast werd. De Wmo adviesraad in de gemeente Hulst bestond op haar hoogtepunt uit 7 leden en een onafhankelijk voorzitter. Het vertrek van een van de leden leidde tot een behoorlijk gat, omdat de adviesraad weinig leden had. Bij de gemeente Dordrecht bestaat de Wmo adviesraad zelf uit 8 leden en een onafhankelijk voorzitter met daarnaast werkgroepen waar meer mensen deel van uitmaken. Het vertrek van een van de leden van deze adviesraad zal de continuïteit van de adviesraad minder aantasten, omdat dit makkelijker opgevangen kan worden door de werkgroepen.

Vervolgens kampte de Wmo adviesraad Hulst met een gemeenteraad die liet blijken niet achter de adviesraad te staan. Ook vanuit het ambtelijk apparaat ontstonden geluiden als 'weer een adviesraad erbij'. Terwijl in Dordrecht veel meer een geluid te horen is dat de gemeenteraad graag hoort wat de Wmo adviesraad van een onderwerp denkt en haar expertise wil benutten.

Doordat de verwachtingen van de gemeente Hulst en de Wmo adviesraad Hulst zo ver uit elkaar lagen, werd de samenwerking tussen de beide partijen bemoeilijkt. De gemeente had verwacht dat de Wmo adviesraad veel met de andere adviesraden samen zou werken en aan de hand daarvan onderwerpen zou oppakken. De Wmo adviesraad verwachtte van de gemeente dat zij meer adviezen aan de adviesraad zou vragen en de adviezen die de Wmo adviesraad gaf, meer op zou volgen.

Bij de gemeente Dordrecht en de Wmo adviesraad Dordrecht lagen de verwachtingen veel dichtter bij elkaar, waardoor de beide partijen meer begrip voor elkaar konden opbrengen en tot een betere samenwerking konden komen.

Samenvattend zijn een aantal factoren te noemen die bijdragen aan het succesvol functioneren van een Wmo adviesraad. Onderstaand schema laat deze factoren zien, met daarnaast de valkuilen die bij het niet toepassen van de succesfactoren er juist toe leiden dat de Wmo adviesraad niet succesvol functioneert.

Succesfactoren	Valkuilen
Onderling vertrouwen Wmo adviesraad en gemeente.	Opbouwen van vertrouwen kost tijd.
	Onduidelijke afspraken kunnen leiden tot een afbreuk van vertrouwen.
Openheid en duidelijkheid verwachtingen gemeente en Wmo adviesraad	Uiteenlopende verwachtingen kunnen samenwerking belemmeren.
Openstaan voor inbreng van gemeente en Wmo adviesraad	Inbreng van de andere partij wordt niet doorgevoerd, waardoor functie inbreng verloren gaat.
Kennen van de eigen beperkingen van de Wmo adviesraad.	Te veel hooi op de vork nemen.
Beleid en functioneren van de gemeente kennen door de Wmo adviesraad.	Geen mogelijkheid om de juiste ingangen te vinden bij de gemeente om invloed uit te oefenen.
Juiste persoonlijkheden binnen gemeente en Wmo adviesraad.	Botsende persoonlijkheden kunnen leiden tot een belemmering in de samenwerking.

Tabel 7: Succesfactoren en valkuilen functioneren Wmo adviesraad.

De daadwerkelijke invloed die de Wmo adviesraden hebben op het gemeentelijke Wmo beleid is bij de gemeente Dordrecht duidelijker terug te zien dan bij de gemeente Hulst. Alhoewel de Wmo adviesraad in de gemeente Dordrecht vaak al in het begin van het beleidsvormingsproces haar invloed uitoefent, besteedt zij ook aandacht aan publiciteit in kranten en dergelijke. Hierdoor valt toch terug te zien waar zij zich mee bezig houdt en in hoeverre zij het Wmo beleid beïnvloedt. Er zijn op dit moment nog onderwerpen waar de Wmo adviesraad niet genoeg expertise heeft om advies aan de gemeente te geven, maar op andere punten komt wel naar voren dat de Wmo adviesraad invloed heeft gehad op het beleid.

Bij de gemeente Hulst is dit minder duidelijk terug te zien. De Wmo adviesraad geeft zelf aan weinig invloed op het beleid gehad te hebben. Dit kwam doordat de gemeente naar verloop van tijd weinig advies vroeg aan de Wmo adviesraad en het advies dat gevraagd werd, kwam op een moment dat het beleidsstuk door het college al was goedgekeurd.

Het volgende hoofdstuk zal aan deze analyse conclusies verbinden die antwoord geven op de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek.

6. Conclusie

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de casestudies van de Wmo adviesraden van de gemeente Dordrecht en de gemeente Hulst besproken. In dit hoofdstuk zal door middel van het beantwoorden van de deelvragen antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Op welke wijze geven de Wmo adviesraden in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht invulling aan de participatie in het Wmo beleid zoals bedoeld in de Wmo en hoe beïnvloedt dit het Wmo beleid?

6.2 Beantwoording deelvragen

Voor het beantwoorden van de deelvragen is van diverse methoden gebruik gemaakt: er is literatuuronderzoek gedaan, een documentenanalyse en er zijn interviews gehouden. Bij het beantwoorden van de deelvragen is voor een deel gebruik gemaakt van het vormen van een theoretisch kader, terwijl voor een ander deel een analyse van verzamelde gegevens heeft plaatsgevonden.

6.2.1 Wat zijn de participatiemogelijkheden voor burgers in en rondom het Wmo beleid?

De Wmo is de Wet maatschappelijke ondersteuning, die ervoor moet zorgen dat burgers in de maatschappij moeten kunnen deelnemen. De wet is een samenvoeging van de WVG, de Welzijnswet en een deel van de AWBZ, zodat meer samenhang voor de burger wordt gecreëerd. De wet betreft zowel burgers met een beperking als burgers zonder beperking. De Wmo kent een aantal prestatievelden waarin de diverse onderdelen van de Wmo aan bod komen.

Door de komst van de Wmo heeft een decentralisering plaatsgevonden: het gemeentelijk bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering. Dit leidt tot verschillen tussen gemeenten, omdat zij ieder hun eigen beleid binnen de gestelde kaders kunnen bepalen en op die manier maatwerk aan haar burgers kan bieden.

De Wmo stelt burgerparticipatie verplicht bij de beleidsontwikkeling door de gemeente. Op welke wijze invulling van burgerparticipatie plaatsvindt, is vrij voor de gemeenten.

Het uitoefenen van invloed op het gemeentelijk beleid kan op diverse momenten in het beleidsproces plaatsvinden. De Wmo adviesraad heeft de volgende mogelijkheden:

- Meebeslissen: de burger is initiatiefnemer en wordt gefaciliteerd door de gemeente.

- Coproduceren: de burger werkt mee aan het te vormen beleid, de gemeente heeft de uiteindelijke stem.
- Adviseren: de burger wordt advies gevraagd, de gemeente bepaalt het uiteindelijke beleid.
- Raadplegen: de burger dient als geconsulteerde gesprekspartner, de gemeente hoeft hier geen consequenties aan te verbinden.
- Informeren: de burger wordt door de gemeente op de hoogte gesteld over het uit te voeren beleid, maar heeft zelf geen invloed.

De participatieladder geeft geen waardeoordeel over de kwaliteit van de participatie. Hoe hoger op de participatieladder, hoe meer invloed de Wmo adviesraad heeft, maar dit zegt niets over de kwaliteit van het proces.

De Wmo adviesraad kan ook tijdens verschillende fasen in het besluitvormingsproces van het bestuur haar invloed uitoefenen. Dit kan al bij de agendavorming zijn, maar de burger kan ook pas op het moment van de beleidsevaluatie betrokken worden. Hoe eerder de burger betrokken wordt, hoe groter haar invloed op het te vormen beleid kan zijn.

Het moment van adviseren heeft invloed op de rol die de burger en het bestuur spelen en welke vorm van participatie mogelijk is. Wanneer de Wmo adviesraad haar invloed uit kan oefenen op het moment dat een beleidsstuk door het college is goedgekeurd, zal niet meer gesproken kunnen worden over coproduceren of meebeslissen. Het college heeft op dat moment haar beslissing immers al genomen. Tijdens de beginfasen van de vorming van het beleid kunnen wel participatievormen die onderaan de ladder staan gehanteerd worden: het bestuur kan bepalen wat zij met de inbreng van de burger doet, waardoor de vorm van de participatie door het bestuur bepaald wordt.

Het moment van adviseren van de burger heeft ook gevolgen voor welke personen binnen het bestuur de Wmo adviesraad adviseert. Als de adviesraad haar advies al in een vroeg stadium uitbrengt, zal zij voornamelijk adviseur zijn van het college en minder van de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt namelijk pas in een later stadium betrokken bij de beleidsbepaling. Hierdoor zal op het moment dat een beleidsstuk in de gemeenteraad behandeld wordt, de Wmo adviesraad haar advies al uitgebracht hebben en niet veel toe te voegen hebben op het beleidsstuk dat er dan ligt.

Als de Wmo adviesraad tijdens de beleidsbepaling betrokken wordt, is zij meer de adviseur van de gemeenteraad dan het college. Het college heeft op dat moment al het voorbereidende werk gedaan en zal alleen nog aanpassingen doorvoeren. Het college is op dat moment nog wel beïnvloedbaar, maar de gemeenteraad is op dat moment meer ontvankelijk voor adviezen.

Het ene onderwerp leent zich beter voor meer invloed vanuit de burger dan het andere onderwerp. Bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin

(CJG) is een onderwerp dat zich niet goed leent voor een grote invloed vanuit de burger, omdat bij dit onderwerp veel actoren betrokken zijn die tot een compromis moeten komen. Een extra stem vanuit de burger zal dan ook weinig invloed hebben.

Naast de hierboven genoemde momenten bestaan voor individuele burgers inspraakmomenten in het beleidsvormingsproces en kan de burger ook trachten op informele wijze haar invloed uit te oefenen op het gemeentelijk beleid.

6.2.2 Hoe komt burgerparticipatie met betrekking tot de Wmo in praktijk tot stand in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht?

Burgerparticipatie is verplicht gesteld in de Wmo, maar de wijze waarop deze wordt vormgegeven wordt per gemeente vrij gelaten. In beide gemeenten wordt gebruik gemaakt van een Wmo adviesraad die door de gemeente wordt gefaciliteerd.

De Wmo adviesraad in Hulst is tot stand gekomen door een sollicitatieprocedure te starten voor individuen die geïnteresseerd waren om zich bezig te houden met de Wmo en hield zich bezig met de gehele breedte van de Wmo. De Wmo adviesraad in Hulst bestond uit een groep mensen zonder ervaring met de Wmo en zonder expertise in samenwerking met de gemeente.

De Wmo adviesraad in Dordrecht is tot stand gekomen door een samensmelting van de al bestaande adviesraden voor ouderen en gehandicapten. Hierdoor bestond bij aanvang in de Wmo adviesraad al enige expertise met betrekking tot de Wmo en met betrekking tot het samenwerken met de gemeente en het uitbrengen van adviezen. Ook bestond er al een relatie tussen de gemeente en de Wmo adviesraad, waardoor de Wmo adviesraad in Dordrecht al vanaf de installatie een zekere meerwaarde voor de gemeente vormde. De gemeente Dordrecht was zich al bewust van de mogelijkheden die de Wmo adviesraad met zich mee kon brengen. De Wmo adviesraad in de gemeente Dordrecht heeft gekozen voor een groeimodel, waarin zij zich in eerste instantie bezighoudt met de onderwerpen waar zij al expertise in heeft om zich vervolgens te verdiepen in de wat minder bekende terreinen.

6.2.3 Hoe ervaren burgers en gemeenten de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van het Wmo beleid in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht?

In de gemeente Dordrecht komt duidelijk naar voren dat de samenwerking tussen de gemeente en de Wmo adviesraad bij beide partijen naar tevredenheid verloopt. De lijnen tussen de gemeente en de adviesraad zijn kort, de adviesraad voelt zich serieus genomen en kan haar bijdragen leveren aan het Wmo beleid dat in Dordrecht gevoerd wordt. De Wmo adviesraad wordt betrokken bij het Wmo beleid volgens de Dordtse aanpak: burgers kunnen meedenken vanaf het begin van de beleidsvorming. Er zijn weleens problemen of meningsverschillen in Dordrecht, maar niet van dien aard dat de samenwerking hierdoor

belemmerd wordt: het wordt eerder als gezond beschouwd. De Wmo adviesraad in Dordrecht lijkt zich goed bewust van haar eigen mogelijkheden binnen de gemeente.

In de gemeente Hulst had de Wmo adviesraad het idee dat zij door de gemeente niet serieus genomen werd: er werden weinig adviezen gevraagd en adviezen werden niet overgenomen zonder dat duidelijk door de gemeente werd beargumenteerd wat hiervan de reden was. Ook werd de Wmo adviesraad niet 'tijdig' om advies gevraagd, waardoor zij weinig invloed op het beleid uit konden oefenen.

De gemeente ziet dit probleem minder, maar is wel van mening dat de samenwerking op een andere manier beter had kunnen werken: in plaats van een onafhankelijke Wmo adviesraad ziet zij graag een samengestelde Wmo adviesraad uit andere adviesraden. Op deze manier ontstaat een overkoepelende adviesraad die beter in staat zou moeten zijn om verbanden te leggen tussen de verschillende adviesraden en onderwerpen die de Wmo omvat.

6.2.4 Wat zijn factoren die bijdragen aan het falen of het succes van een Wmo adviesraad?

Een van de belangrijkste sleutelementen die het succes van een Wmo adviesraad bepaalt, is het onderlinge vertrouwen van de gemeente en de Wmo adviesraad. De adviesraad moet vertrouwen hebben dat de gemeente haar serieus zal nemen en de gemeente moet vertrouwen hebben dat de adviesraad haar werk naar behoren zal uitvoeren. Dit vertrouwen opbouwen kost tijd: als een nieuwe adviesraad is opgezet, kan niet verwacht worden dat een relatie tussen de adviesraad en het gemeentebestuur al direct aanwezig is. Om het vertrouwen tussen de burger en het bestuur te ontwikkelen, is het van belang dat de partijen regelmatig met elkaar in gesprek gaan om over het proces met elkaar van gedachten te wisselen. Vertrouwen wordt opgebouwd door je aan de afspraken die gemaakt zijn te houden. Op die manier wordt je een betrouwbaar persoon. Voorwaarde hiervoor is dat de afspraken die gemaakt zijn ook duidelijk zijn: bij een onduidelijke afspraak bestaat de kans dat deze anders geïnterpreteerd wordt door verschillende mensen. Vertrouwen raak je dan ook kwijt als gemaakt afspraken niet nagekomen worden.

Daarnaast is een andere belangrijke voorwaarde voor het slagen van participatie dat zowel het bestuur als de Wmo adviesraad openheid en duidelijkheid geven over de verwachtingen die zij van elkaar hebben en welke rol zij hebben in het beleidsproces. Deze verwachtingen hebben betrekking op hoe het proces van adviseren plaats zal vinden, hoe het bestuur en de Wmo adviesraad met elkaar omgaan en in welke mate de Wmo adviesraad invloed uit zal kunnen oefenen op het beleid. Door verschillende verwachtingen over bijvoorbeeld het moment waarop advies wordt gevraagd, kan de samenwerking ernstig belemmerd worden. Als daarnaast de rollen die beide partijen in het adviseringsproces

hebben onduidelijk zijn, kunnen de verwachtingen van de partijen dusdanig uiteenlopen dat zij niet meer met elkaar verenigbaar zijn. De adviesraad denkt bijvoorbeeld meer invloed te hebben dan het bestuur kan geven, waardoor zij zich tekort gedaan voelt. Deze verwachtingen zijn in principe niet afhankelijk van de personen die in de Wmo adviesraad of het bestuur zitten: immers kunnen van een Wmo adviesraad in het algemeen of van het bestuur in het algemeen bepaalde verwachtingen ontstaan, ongeacht van de personen die zich daarin bevinden.

Ook een andere vorm van openheid van de Wmo adviesraad en het bestuur is een voorwaarde voor het slagen van de participatie. Het bestuur moet openstaan voor de inbreng van de Wmo adviesraad op het te voeren beleid, waar de burger open moet staan voor feedback en eventuele afwijzingen van het bestuur. Als beide partijen niet openstaan voor elkaars inbreng, zal deze inbreng ook niet doorgevoerd worden en gaat de functie daarvan verloren.

Het kennen van de eigen beperkingen is een eigenschap die onmisbaar blijkt voor de Wmo adviesraad. De Wmo is een brede wet, waarbij het lastig is om direct alle facetten daarvan onder de knie te hebben. Een groeiemodel waarbij de focus eerst ligt op de onderwerpen waar de adviesraad al enigszins bekend mee is, is een goede formule om de wet te leren kennen en de kennis steeds verder uit te breiden. Op die manier ontstaat ook gedegen advies.

Om goed te kunnen functioneren, is het voor een adviesraad van belang dat zij het beleid onder knie heeft, maar ook het functioneren van het bestuur. Advies geven over onderwerpen waarin je zelf niet thuis bent, is een lastige klus. Als daarnaast onduidelijk is wat geschikte manieren zijn om de invloed uit te oefenen bij het bestuur, wordt de kans groter dat het advies niet op de juiste manier bij het bestuur terecht komt. Een training voor de adviesraad in adviseren en de Wmo zelf vormt een belangrijk onderdeel voor het goed functioneren van de Wmo adviesraad.

Ook de persoonlijkheden binnen het bestuur en de Wmo adviesraad zijn van belang in het adviseringsproces. Een ontoegankelijk bestuur is voor de adviesraad niet prettig. Maar een adviesraad die een houding van belangenbehartiger aanneemt, zal zich voornamelijk negatief richting het bestuur opstellen en daarmee irritaties oproepen.

De meeste factoren die leiden tot het succes of het falen van een Wmo adviesraad hebben betrekking op de relatie tussen de gemeente en de Wmo adviesraad. Het vertrouwen hebben in elkaar, openheid van verwachtingen, openstaan voor elkaars inbreng en bij elkaar passende persoonlijkheden zijn allen factoren die afhankelijk zijn van hoe de gemeente en de Wmo adviesraad met elkaar omgaan. Deze factoren zijn voor een deel vast

te leggen in duidelijke afspraken tussen de beide partijen, maar zijn voornamelijk afhankelijk van de samenwerking tussen de gemeente en de Wmo adviesraad.

6.2.5 Wat zijn aanbevelingen voor zowel burgers als gemeenten?

Omdat de Wmo een nieuwe wet is waarbij een grote verantwoordelijkheid van het rijk bij de gemeenten is neergelegd, betekent dit dat de verschillende partijen hebben moeten zoeken naar een mogelijkheid om goed te kunnen samenwerken en elkaars rol optimaal te benutten. Om dit voor elkaar te krijgen, worden hieronder een aantal aanbevelingen gedaan voor zowel burgers als gemeenten.

1. Zorg voor een goede voorbereiding. Door als gemeente en Wmo adviesraad in wording met elkaar om de tafel te gaan zitten en te bespreken wat iedereen van elkaar verwacht, wordt een hoop onduidelijkheid weggenomen. Hierbij gaat het voornamelijk om verwachtingen met betrekking tot het proces rondom het uitbrengen van een advies, de omgang van het bestuur met de Wmo adviesraad en de mate van invloed die de Wmo adviesraad zal hebben. Hierdoor zal de Wmo adviesraad beter functioneren als zij eenmaal in zitting is en krijgt de adviesraad een grotere toegevoegde waarde aan het te ontwikkelen beleid.
2. Zorg voor een heldere verordening waarin de gemaakte afspraken tussen de gemeente en de Wmo adviesraad concreet staan beschreven. Vermijd hierbij termen als 'tijdig' en 'van wezenlijke invloed', maar noteer formuleringen waar geen misverstanden over kunnen bestaan. Hierbij kan wel gekozen worden voor een onderwerpafhankelijk tijdsplan: het precieze tijdstip van het uitbrengen van een advies kan per onderwerp variëren. Belangrijk wel is om dit helder vast te leggen.
3. Een nieuwe adviesraad heeft tijd nodig om met elkaar te leren samenwerken, het beleid te leren kennen en de samenwerking met de gemeente te optimaliseren. Vanuit zowel de gemeente als de adviesraad is het daarom nuttig hier ook daadwerkelijk de tijd voor te nemen. Een hoge tijdsdruk vanaf de start kan tot gevolg hebben dat deze stap onvoldoende gewaarborgd wordt en kan ertoe leiden dat de adviesraad niet lekker in haar rol zal komen. De kwaliteit van de adviesraad wordt op deze manier verminderd. Daarnaast is ook training voor de Wmo adviesraad belangrijk, zodat zij de wet en de werking van de bestuurlijke beleidsvorming beter kan leren kennen.
4. Communicatie tussen de gemeente en de Wmo adviesraad is van belang. Zeker bij de start van een nieuwe adviesraad bij een nieuw onderwerp moet het contact tussen bestuur en adviesraad nauw zijn, zodat onduidelijkheden opgehelderd kunnen worden en in de gaten gehouden kan worden of de onderlinge samenwerking naar

wens verloopt. De gemeente kan op die manier ook zorgen voor ondersteuning bij eventuele moeilijkheden van de adviesraad.

5. Een Wmo adviesraad is niet verplicht. Alleen de mogelijkheid tot participatie van burgers bij de totstandkoming van het beleid is verplicht. De gemeente hoeft dus geen Wmo adviesraad in te stellen, maar kan ook voor een andere vorm van participatie kiezen. Bijvoorbeeld, bij een groot aantal andere adviesorganen binnen de gemeente, kan gekozen worden om per onderwerp een adviesorgaan te benaderen en een advies uit te laten brengen. Belangrijk is dat het gemeentebestuur en de gemeenteraad achter de keuze voor de vorm van participatie staan.

Bovenstaande aanbevelingen zijn er voornamelijk op gericht om een goede samenwerking tussen de burger en het bestuur mogelijk te maken. Maar hoe goed de samenwerking tussen burger en bestuur uiteindelijk wordt, is ook afhankelijk van meer abstracte elementen. Als er bijvoorbeeld tussen de Wmo adviesraad en het college andere ideeën bestaan over waar de Wmo adviesraad voor zou moeten staan, dan zal de samenwerking tussen het college en de Wmo adviesraad moeizamer verlopen.

Het goed functioneren van de Wmo adviesraad is niet alleen afhankelijk van een goede voorbereiding en een goede communicatie tussen de betrokkenen, maar hangt ook af van de instelling die de betrokkenen hebben. Als de Wmo adviesraad in de gemeente niet geaccepteerd wordt als een participant die een waardevolle toevoeging kan geven op het Wmo beleid, dan zal de Wmo adviesraad geen succes kunnen worden.

Ook de cultuur die in een gemeente heerst kan van invloed zijn op het functioneren van de Wmo adviesraad. Als binnen de gemeente het idee heerst dat burgers al vroeg in het beleidsproces de kans moeten krijgen om hun invloed uit te oefenen, dan zal de Wmo adviesraad een grotere kans van slagen hebben dan wanneer een gemeente minder openstaat voor de invloed van de Wmo adviesraad.

Aanbevelingen voor deze punten zijn moeilijk te geven, omdat dit vooral om een bepaalde denkwijze binnen een gemeente draait. Bij het ontbreken van de intentie van een gemeente om de burger te betrekken, zal een cultuuromslag gemaakt moeten worden. Maar een cultuuromslag vergt tijd en zal ook vanuit het college zelf moeten komen.

6.3 Hoofdvraag

Het beantwoorden van de deelvragen maken het mogelijk om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

Op welke wijze geven de Wmo adviesraden in de gemeente Hulst en de gemeente Dordrecht invulling aan de participatie in het Wmo beleid zoals bedoeld in de Wmo en hoe beïnvloedt dit het Wmo beleid?

De gemeente Dordrecht heeft vanaf de instelling van de Wmo adviesraad een band met de Wmo adviesraad. Er bestaan korte lijnen tussen de gemeente en de adviesraad. De gemeente Dordrecht heeft de Wmo adviesraad een ruime facilitering geboden en de Wmo adviesraad vat haar taak ook breed op. Alles wat zij doet, gebeurt in het kader van het adviseren van de gemeente, maar zij doet veel randtaken. Ook de inrichting van de Wmo adviesraad en haar werkgroepen duiden deze brede taakopvatting aan.

De Wmo adviesraad in de gemeente Dordrecht heeft invloed op het Wmo beleid dat gevoerd wordt in de gemeente. De adviesraad ziet in het gemeentelijk Wmo beleid dingen terug die zij zelf naar voren heeft gebracht in adviezen aan de gemeente. Echter, dit is voor de buitenwereld minder duidelijk, omdat de Wmo adviesraad vaak al in het begin van de beleidsontwikkeling haar advies inbrengt. Tijdens de behandeling in de gemeenteraad komt hierdoor de stem van de Wmo adviesraad minder naar voren.

Bij een onderzoek van de Wmo adviesraad naar de civil society in de gemeente Dordrecht kwam naar voren dat de gemeente in de civil society een rol voor zichzelf heeft weggelegd, terwijl ze dit eigenlijk liever aan de burger zelf over zou willen laten. Door vroeg ingrijpen bij ontstane problemen in de maatschappij neemt de gemeente deze rol op zich. De burger had in zulk soort gevallen ook met initiatieven kunnen komen, maar krijgt daar simpelweg de ruimte niet voor, omdat vanuit het bestuur al vroeg een initiatief komt met een oplossing voor het probleem.

De gemeente Hulst heeft tijdens de installatietoespraak van de Wmo adviesraad de beste bedoelingen naar voren gebracht. De gemeente heeft de Wmo adviesraad gefaciliteerd in de mogelijkheid om te kunnen vergaderen en adviezen richting de gemeente te zenden.

De Wmo adviesraad heeft geen duidelijke invloed gehad op het Wmo beleid in de gemeente Hulst. Advies werd gevraagd op het moment dat het college een beleidsstuk al had goedgekeurd, waardoor de Wmo adviesraad het geven van een advies niet meer als zinvol beschouwde. De adviezen die zij uitbracht, werden dan ook niet altijd door de gemeente opgenomen. Hierbij werd door de gemeente verzuimd te vermelden wat de beargumentering hiervan was.

Doordat de verordening veel ruimte liet voor verschillende interpretaties, ontstonden binnen de Wmo adviesraad en het bestuur andere verwachtingen over de rol van de Wmo adviesraad. De Wmo adviesraad zag een veel grotere invloed voor zich dan de gemeente haar kon bieden. De betrokkenheid van de Wmo adviesraad was groot, maar de invloed die zij op het Wmo beleid had, was daardoor niet automatisch ook even groot. Samen met de negatieve uitlatingen vanuit de gemeenteraad richting de Wmo adviesraad en het gevoel dat er bij het bestuur hing van nog een adviesraad, ontstond bij de Wmo adviesraad een gevoel

van een gebrek aan openheid, duidelijkheid en vertrouwen vanuit de gemeente en heeft dit geleid tot de beëindiging van het functioneren van de Wmo adviesraad.

7. Discussie

Ondanks dat de grootste zorg is besteed aan de vormgeving van dit onderzoek, zijn sommige aspecten toch voor verbetering vatbaar.

Dit onderzoek is uitgevoerd door een lid van de Wmo adviesraad Maassluis. Hierdoor kan sprake zijn van enige kleuring van de onderzoeksresultaten: er is eerder een zekere affiniteit met en begrip voor de Wmo adviesraden dan de gemeenten. Hoewel dit onderzoek zo objectief mogelijk is uitgevoerd, moet het referentiekader van waaruit de onderzoeker het onderzoek uitvoert, meegewogen worden in de beoordeling van de resultaten van het onderzoek.

Dit onderzoek heeft slechts gekeken naar twee gemeenten. Bij de gemeente Dordrecht functioneert de Wmo adviesraad wel en bij de gemeente Hulst functioneerde de Wmo adviesraad niet. Bij deze gemeenten is gekeken naar wat wel werkte en wat niet werkte. Hierdoor kan aangenomen worden dat voor elke gemeente 'regels' bestaan die aan kunnen geven wat zij wel of juist niet moeten doen om een Wmo adviesraad tot een succes te maken. Maar elke gemeente is anders, waardoor deze regels niet altijd op zullen gaan. Het onderzoek heeft daardoor een zekere beperking, omdat zij niet voor alle gemeenten te generaliseren is. Wel is het mogelijk voor gemeenten om zelf na te gaan of zij zichzelf terug kunnen vinden in de beschrijvingen die in dit onderzoek zijn vermeld en voor zichzelf kijken of zij hier iets mee kunnen doen.

Tijdens het onderzoek is gekozen om veel aandacht te besteden aan de interviews, waardoor de focus wat minder op de documenten kwam te liggen. De belangrijkste documenten zijn bestudeerd en boden genoeg informatie om het onderzoek uit te voeren. Maar voor meer achtergrondinformatie over de gemeenten en het Wmo beleid binnen de gemeenten, zoals bijvoorbeeld de financiën, had meer documentatie gebruikt kunnen worden.

Om te kijken wat de daadwerkelijke invloed van de Wmo adviesraden op het Wmo beleid is, zou het interessant zijn om in de gemeente Hulst te kijken wat de verschillen zijn met de oude Wmo adviesraad en de nieuw in te stellen Wmo adviesraad. Ten tijde van dit onderzoek was de nieuwe Wmo adviesraad nog niet ingesteld, waardoor dit niet mogelijk was.

Het conceptuele model dat voor dit onderzoek is gebruikt, was een zeer versimpelde weergave van de praktijk. Maar juist doordat het conceptuele model gesimplificeerd was, konden tijdens het onderzoek de hoofdlijnen goed in de gaten gehouden worden. De burgerparticipatie draait namelijk in de kern om de participatie van de burger op het Wmo

beleid dat door de gemeente gevormd en om de verantwoordelijk die burger en bestuur tegenover elkaar hebben.

In het conceptuele model zijn daarnaast de centrale begrippen uit de theorie geoperationaliseerd. Hierdoor is het mogelijk geworden om indicatoren af te leiden die tijdens het onderzoek een houvast hebben gegeven om antwoorden op de deelvragen, en daarmee ook een antwoord op de hoofdvraag, te kunnen formuleren.

Achteraf gezien hebben deze factoren tijdens het onderzoek geholpen om houvast te geven aan de richting van het onderzoek. Wellicht zou bij een volgende keer bij de indicatoren het begrip 'invloed' wat meer op de voorgrond gezet moeten worden, waardoor dit begrip wat meer op de voorgrond kan treden. Aan de andere kant is de invloed die de Wmo adviesraden hebben op het Wmo beleid een lastig te grijpen begrip. Om die reden wordt dit begrip dan ook in de hoofdvraag aan de orde gesteld en zijn er deelvragen nodig om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen.

Omdat de Wmo een veel omvattende wet is en dit onderzoek beperkt, zijn er veel mogelijkheden voor verder onderzoek. Dit onderzoek heeft puur gekeken naar de Wmo adviesraad binnen twee gemeenten. Interessant is om de verdere samenhang te bekijken met het Wmo beleid te bekijken: in hoeverre is de Wmo adviesraad nu daadwerkelijk van invloed op het gevoerde beleid binnen de gemeente? Dit onderwerp is in dit onderzoek wel behandeld, maar bij uitgebreider onderzoek zou hier nog verder naar gekeken kunnen worden en dieper op het Wmo beleid ingegaan kunnen worden: denkt de Wmo adviesraad in Dordrecht over een aantal jaar nog hetzelfde over de invloed die zij op het Wmo beleid kan uitoefenen en wat zegt de nieuwe adviesraad in Hulst hierover?

Ook zou in verder onderzoek de 'niet participerende burger' verder uitgelicht kunnen worden. Wat weet deze burger over de Wmo en over meedoen? Wordt deze burger door de gemeente en de adviesraad in staat gesteld om zijn stem te laten horen en op wat voor manier wordt dit gedaan? In principe zijn alle burgers in de gemeente participant en zouden zij allemaal in staat gesteld moeten worden om hun stem te laten horen, maar dit blijkt in de praktijk vrij lastig te zijn.

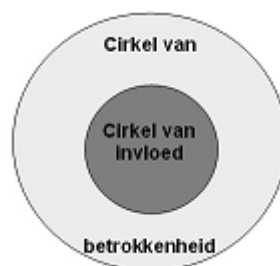
Dit onderzoek heeft zich beperkt tot twee gemeenten: een waar de Wmo adviesraad haar bestaan heeft opgeheven en een waar de Wmo adviesraad stand heeft gehouden. Voor verder onderzoek kan gekeken worden naar andere gemeenten waar Wmo adviesraden zitting hebben. Vervolgens kunnen de verschillende manieren waarop gemeenten deze Wmo adviesraden vormgeven onderzocht worden. Ook kunnen gemeenten waar niet gekozen is voor een Wmo adviesraad onderzocht worden en worden afgevraagd waarom de gemeente heeft gekozen voor een andere participatievorm.

De Wmo adviesraden in Nederland staan nog in de kinderschoenen. De Wmo is immers een nieuwe wet. In de toekomst zullen waarschijnlijk een aantal Wmo adviesraden zich realiseren dat zij niet zoveel invloed hebben op het Wmo beleid als zij zelf gewild zouden hebben. Dit omdat invloed op bepaalde onderwerpen simpelweg niet mogelijk is of omdat de gemeente deze invloed niet accepteert en of ondersteunt. Dit zal tot gevolg hebben dat in een aantal gemeenten de Wmo adviesraden waarschijnlijk zullen verdwijnen en de gemeenten op zoek zullen moeten gaan naar een nieuwe Wmo adviesraad of een andere vorm om de burgerparticipatie in te gieten

Ik denk dan ook dat in de toekomst er minder 'standaard' Wmo adviesraden te vinden zullen zijn en er meer gezocht zal worden naar andere mogelijkheden om de burgerparticipatie vorm te geven. Gemeenten werken immers allemaal op een andere manier, waardoor een Wmo adviesraad niet voor alle gemeenten geschikt zal zijn. De gemeente Hulst is al bezig met het zoeken naar een andere manier om de Wmo adviesraad vorm te geven: zij wil een bredere, overkoepelende taak voor de Wmo adviesraad. In een andere gemeente is te zien dat de Wmo adviesraad daar ad-hoc gevormd wordt uit andere adviesraden om te adviseren op specifieke onderwerpen.

De Wmo adviesraden zullen niet verdwijnen, maar zullen zich wel steeds meer gaan vormen naar de meeste prettige manier waarop zij kunnen werken binnen hun eigen gemeente.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de verwachtingen van de Wmo adviesraad en de gemeente Hulst niet met elkaar overeenstemden. Een mogelijke verklaring voor het niet overeenstemmen van de verwachtingen van de verschillende partijen kan verklaard worden met behulp van de cirkels van Covey (1989). Covey beschrijft twee cirkels: de cirkel van betrokkenheid en de cirkel van invloed. De cirkel van betrokkenheid geeft de omgeving aan waar je interesses liggen en waar je je bij betrokken voelt. De cirkel van invloed geeft de onderwerpen weer waar je daadwerkelijke invloed op uit kan oefenen. Dit is maar een klein deel van de cirkel van betrokkenheid (zie figuur 4). Dat wil zeggen dat, ook al wil je invloed uitoefenen op een groot gebied, het daadwerkelijk lukt in een veel kleiner gebied. Dat is dan ook het gebied waar je je op zou moeten richten.



Figuur 4: Cirkels van Covey (1989).

Terug vertaald naar de Wmo adviesraden kan dit verklaren waarom de Wmo adviesraad Hulst zich niet serieus genomen voelt en zich niet betrokken voelt bij de beleidsvorming en beleidsvoering van de gemeente Hulst en waarom dit wel het geval is bij de Wmo adviesraad Dordrecht en de gemeente Dordrecht. De Wmo adviesraad Hulst wil graag een zo groot mogelijke betrokkenheid hebben, die zich mogelijk deels buiten de cirkel van invloed bevindt. Hierdoor wil de adviesraad invloed uitoefenen op onderwerpen waar dit niet mogelijk is.

De Wmo adviesraad Dordrecht lijkt zich hier beter van bewust te zijn, door te starten met onderwerpen waar zij al expertise in heeft en op die manier hun cirkel van invloed steeds groter te maken.

Literatuur

Literatuurbronnen:

- van der Arend, S. 2007. *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten: Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*. Delft: Eburon.
- Bron, P. 2007. *Essay: Wat is burgerparticipatie?* [Internet]. Arcon, 22-08-2007 [aangehaald 20-05-2010]. Bereikbaar op: http://www.arcon.nl/admin/doc_center/docs/Essay_Participatie_Concept_Arcon.pdf
- Covey, S.R. 1989. *The 7 habits of highly effective people*. New York: Simon & Schuster.
- Dekker, P. 2002. *De oplossing van de civil society*. Rede uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar Civil society, globalisering en duurzame ontwikkeling aan de Katholieke Universiteit Brabant op vrijdag 28 juni 2002.
- den Oudsten, H.T. & Bleijenberg, C. & Kaspers, F. & Boom, N. 2006. *Invoering WMO, Handreiking: Burgerparticipatie in de WMO*. Den Haag: SGBO.
- Edelenbos, J. 2000. *Proces in Vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. 2005. 'De impact van organisatorische arrangementen op de uitkomsten van interactieve beleidsvorming.' *Bestuurswetenschappen* 59(4):281-305.
- Edelenbos, J., Klaassen, H.L. & Schaap, L. 2005. *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.J., van Tatenhove, J. 2006. *Burgers als beleidsadviseurs*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Fraanje, R., van der Knaap, J., van Twist, M., Wesseling, H. 2008. *Veerkracht en democratie. Pleidooi voor een nieuw sociaal contract*. Den Haag: Huis voor de Democratie, VGS en VB.
- Gilsing, R. 2009. 'De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing.' In: Keuzenkamp, S. (red.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van gemeenten*, 37-49. Den Haag: SCP.
- De Graaf, L. 2007. *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Guijt, I. en Shah, M.K. 1998. *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*. London: ITDG Publishing.
- Heins, M. 2001. *Interactieve beleidsvorming, een houding. Korte beschrijving van de aspecten van interactieve beleidsvorming*. [Internet]. Wageningen Universiteit, 20-12-

2001 [aangehaald 23-12-2009]. Bereikbaar op

http://www.heinsadvies.nl/pub/interactieve_beleidsvorming.pdf.

- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. 2003. *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Jansen, R. & den Uyl, R. 2004. *De gevolgen van de WMO voor gemeenten: een verkenning*. Utrecht: Radar, adviesbureau voor sociale vraagstukken.
- Kooiman, A. 2005. *De medezeggenschap doen we zo! Aanbevelingen en voorwaarden voor een constructieve medezeggenschapsraad Wmo*. Goes: Stichting het Klaverblad Zeeland.
- Meurs, P.L., Schrijvers, E.K., de Vries, G.H. 2006. *Leren van de praktijk: Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Amsterdam: AUP.
- Pröpfer, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. 1998. 'Interactieve beleidsvoering: typering, ervaring en dilemma's.' *Bestuurskunde* 7(7):292-301.
- Pröpfer, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. 1999. *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Pröpfer, I. & Litjens, B. & Weststeijn, E. 2006. *Wanneer Werkt Participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*. Vught: Partners+Pröpfer.
- Putnam, R.D., Leonardi, R., Nanetti, R.Y. 1993. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putters, K., Van Hout, E.J.Th., Cardoso Ribeiro, T. 2007. *De zorg van het lokaal bestuur: consequenties van de Wmo*. Assen: Van Gorcum.
- (Raad voor het Openbaar Bestuur). 2005. *Burgers betrekken: Een handleiding voor burgerparticipatie*. [Internet]. Raad voor het Openbaar Bestuur, 8-6-2005 [aangehaald 30-08-2009]. Bereikbaar op http://soc.kuleuven.be/io/participatie/ned/Burgers_betrekken.pdf.
- Rueschemeyer, D. 1998. 'The self-organization of society and democratic rule.' In: Rueschemeyer, D., Rueschemeyer, M., Wittrock, B. (Eds.), *Participation and democracy in east and west*. Armonk: M.E. Sharpe
- Tjalma – den Oudsten, H., Bleijenberg, C., Kaspers, F., Boom, N. 2006. *Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo*. Den Haag: SGBO.
- Vermaat, M.F. 2006. 'Wet maatschappelijke ordening: alles mag, niets moet?'. *Tijdschrift voor gezondheidsrecht* 30(1):12-20.
- Van Dale. 2008. *Dikke van Dale woordenboek*.
- WHO. 2002. *International classification of functioning, disability and health: ICF*. Geneva: World Health Organization.

Gemeentelijke stukken:

- Gemeente Dordrecht. 2007. *Beleidsplan Wmo Dordrecht 2008-2019*. Gemeente Dordrecht.
- Gemeente Dordrecht. 2007. *Reglement Wmo adviesraad Dordrecht*. Gemeente Dordrecht.
- Gemeente Hulst. 2006. *Raadsbesluit. Verordening Wmo-raad gemeente Hulst*. Gemeente Hulst.
- Gemeente Hulst. 2006. *Verordening Wmo adviesraad gemeente Hulst*. Gemeente Hulst.
- Gemeente Hulst. 2007. *Wmo beleidsplan. Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning 2008-2010*. Gemeente Hulst.
- Gemeente Hulst. 2007. *Wmo-beleidsplan. Verdieping Kadernota Wet maatschappelijke ondersteuning 2008-2010*. Gemeente Hulst.

Internetbronnen:

- www.cbs.nl [aangehaald 22-11-2009]
- www.gemeentehulst.nl [aangehaald 15-05-2009]
- www.dordrecht.nl [aangehaald 15-05-2009]
- www.drechtsteden.nl [aangehaald 22-11-2009]
- www.invoeringwmo.nl [aangehaald 1-7-2009]
- www.zorgbelang-zuid-holland.nl [aangehaald 22-11-2009]
- <http://drechtsteden.waxtrapp.com/drechtsteden?waxtrapp=iyqouNsHuOnMocBIIBNE> [aangehaald 23-03-2010]

Bijlage 1 Vragenlijst interview

Voor de beeldvorming van het onderzoek zijn een aantal interviewvragen opgesteld om erachter te komen hoe de Wmo adviesraden in de gemeenten functioneren. Deze vragen kunnen nog aangepast worden nadat de documentatie en literatuur nader is geraadpleegd. De interviews zullen een bepaalde structuur aanhouden, om het gesprek een zo natuurlijk mogelijk verloop te laten krijgen. De vragen worden als leidraad gebruikt, waar tijdens het gesprek mogelijk van afgeweken kan worden.

Introductie

Voorafgaand aan het interview zal ik mijzelf kort introduceren. Daarna volgt een introductie op het onderzoek waarvoor het interview gebruikt gaat worden. Er wordt uitgelegd waarom het gesprek wordt opgenomen en dat het een vertrouwelijk gesprek zal zijn. Dit betekent dat de geïnterviewde personen wel geciteerd kunnen worden, maar dat geen namen zullen worden genoemd. Omdat het voor een aantal functies duidelijk is wie de betreffende persoon is, zal het onderzoek na uitwerking bij de betrokken personen voorgelegd worden. Ook zal in korte lijnen de loop van het gesprek uitgelegd worden.

Nadere kennismaking geïnterviewde

- Kunt u kort wat vertellen over uzelf en hoe u in aanraking bent gekomen met de Wmo?
- Wat is uw huidige betrokkenheid bij de Wmo?
- Wat is uw doel in uw betrokkenheid bij de Wmo?
- Welke rol had u voor uzelf in gedachten toen u startte met uw huidige functie?
- Wanneer denkt u dat uw rol geslaagd is?

Wmo in de gemeente

- Wanneer is uw gemeente begonnen met de beleidsvorming rondom de Wmo?
- Hoe lang bestaat de Wmo adviesraad in uw gemeente?
- Hoe is de adviesraad samengesteld?
- Is er ook nagedacht over andere vormen van participatie, behalve een adviesraad?
- Waarom is de keuze gemaakt voor het instellen van een Wmo adviesraad?

Proces adviesraad

- Staat de agenda vast?

- Wie bepaalt de agenda?
- Zijn er actoren uitgesloten van deelname aan het proces?
- Hoe vaak vinden vergaderingen van de Wmo adviesraad plaats?
- Wat wordt er in een vergadering besproken?
- Zijn er weleens toeschouwers aanwezig bij een vergadering?
- Welke onderwerpen worden er zoal besproken tijdens vergaderingen?
- Zijn er naast de vergadering nog andere contactmomenten tussen de adviesleden onderling?

Doelen, taken en verwachtingen adviesraad

- Wat verwachtte u van de adviesraad toen zij startte?
- In hoeverre zijn deze verwachtingen uitgekomen?
- Wat is volgens u het doel van de adviesraad?
- Wat voor taak heeft de adviesraad binnen uw gemeente?
- Ervaart u de Wmo adviesraad als een nuttige participatiemogelijkheid voor burgers?

Proces gemeente en adviesraad

- Hoe verhoudt de gemeente zich tot de adviesraad?
- Zijn er ook contactmomenten met de gemeente?
- Wordt de adviesraad door de gemeente om advies gevraagd of geeft zij ook zelf ongevraagd advies?
- Op welk moment in het beleidsproces vraagt de gemeente advies aan de adviesraad?
- Wat gebeurt er als de adviesraad een advies aan de gemeente heeft gegeven?
- Hoe ondersteunt de gemeente de adviesraad bij het vormen van een advies?
- Welke afspraken bestaan er tussen de gemeente en de adviesraad rondom de procedures voor adviesvorming?

Relatie gemeente en adviesraad

- Heeft de adviesraad een zekere expertise in gemeentelijk beleid?
- Heeft de adviesraad een zekere expertise in participeren en beïnvloeden?
- Welke knelpunten bent u tegengekomen in het functioneren van de Wmo adviesraad?
- Wat is er gedaan om deze knelpunten op te lossen?
- Bent u tevreden over de oplossing voor deze knelpunten?
- Welke mogelijke verbeteringen ziet u voor de Wmo adviesraad?
- Welke alternatieven voor de Wmo adviesraad zou u wenselijk vinden?

Afsluiting

Na het interview zal de geïnterviewde gevraagd worden of hij zelf nog vragen heeft of opmerkingen of iets anders wat hij kwijt zou willen over bijvoorbeeld een onderwerp dat tijdens het interview niet ter sprake is gekomen. Daarna wordt hij vriendelijk bedankt voor de medewerking aan het interview en zal uitgelegd worden hoe het onderzoek verder zal verlopen.

Bijlage 2 Respondentenlijst

Hieronder is het overzicht te vinden van de respondenten van de interviews van de gemeente Dordrecht en de gemeente Hulst.

Gemeente Dordrecht:

- Wethouder Wmo
- Voorzitter Wmo adviesraad
- Beleidsondersteuner Wmo adviesraad
- Beleidsmedewerker gemeente
- Gemeenteraadslid

Gemeente Hulst:

- Wethouder Wmo
- Voorzitter Wmo adviesraad
- Lid Wmo adviesraad
- Lid Wmo adviesraad
- Ambtelijk ondersteuner Wmo adviesraad