

## *Lokaal betrokken*

Onderzoek naar horizontalisering  
van lokaal Wmo-beleid

# *Kenniscabier*

Rob Gilsing  
Renske van der Gaag  
Dick Oudenampsen

Met medewerking van  
Wouter Roeleveld  
Melanie Knieriem

## **Lokaal betrokken**

*Onderzoek naar horizontalisering van lokaal  
Wmo-Beleid*

Rob Gilsing  
Renske van der Gaag  
Dick Oudenampsen

Met medewerking van  
Wouter Roeleveld  
Melanie Knieriem

Januari 2014



## Inhoud

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
Inleiding	5
Onderzoeksvragen en -methoden	7
Samenvatting van de resultaten	11
<b>1 Lokale betrokkenheid bij beleid maatschappelijke ondersteuning</b>	<b>27</b>
1.1 De Wmo en horizontalisering	27
1.2 Dit onderzoek: de praktijk van horizontalisering	29
1.3 Achtergrond: sturingsfilosofie Wmo	30
1.4 Doel- en vraagstelling	31
1.5 Opzet en werkwijze	33
1.6 Opzet van het rapport	36
<b>2 Organisatie van horizontalisering</b>	<b>39</b>
2.1 Welke partijen manifesteren zich in het kader van horizontalisering?	39
2.2 Het functioneren van Wmo-raden (en vergelijkbare organen)	50
2.3 Verhouding Wmo-raad tot andere actoren	57
2.4 Betrokkenheid bij beleidsvorming verschillende actoren	61
2.5 Conclusies	65
<b>3 Invloed op beleidsvorming</b>	<b>75</b>
3.1 Overzicht literatuur	75
3.2 Rekenkameronderzoeken	77
3.3 Onderzoek in acht gemeenten	79
3.4 Conclusies	93
<b>4 Verantwoording</b>	<b>97</b>
4.1 Overzicht literatuur	97
4.2 Rekenkameronderzoeken	100
4.3 Onderzoek in acht gemeenten	103
4.4 Conclusies	111
<b>Bijlagen</b>	
1 Geraadpleegde literatuur	115
2 Overzicht gemeenten met rekenkameronderzoeken	121
3 Overzicht acht gemeenten	125
4 Overzicht (groeps)interviews acht gemeenten	127





## *Samenvatting en conclusies<sup>1</sup>*

### *1 Inleiding*

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De Wmo vormt het wettelijk kader voor het maatschappelijke ondersteuningsbeleid van gemeenten. Gemeenten werden verantwoordelijk voor taken die eerder deels op landelijk niveau waren belegd. Het centrale doel van de Wmo is in de Memorie van Toelichting omschreven als ‘participatie van alle burgers’ (TK 2004/2005: 2) ofwel ‘meedoen’ (p. 7). Wanneer dat meedoen niet op eigen kracht lukt, moeten mensen ondersteuning krijgen van hun omgeving en ‘als mensen en hun omgeving het niet zelf kunnen’ van de gemeentelijke overheid (p. 8). De Wmo kent vier maatschappelijke doelen, namelijk zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie, actief burgerschap/ maatschappelijke inzet en sociale samenhang (De Klerk et al., 2010).

Een belangrijk element in de Wmo is de zogenoemde horizontalisering. Dit sturingsconcept sluit aan bij het advies *Bevrijdende kaders* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2002). De verantwoordingslijnen lopen in dit concept veel meer horizontaal dan verticaal. Het Rijk is systeemverantwoordelijk: het ziet erop toe dat de wet het mogelijk maakt de maatschappelijke doelen te bereiken. Het idee is dat elke gemeente zijn beleid laat aansluiten bij de specifieke eigenschappen en kenmerken van de lokale samenleving. De Wmo verplicht gemeenten te zoeken naar maximaal lokaal draagvlak, een transparant beleid te ontwikkelen en lokaal verantwoording af te leggen. Omdat een aantal kwetsbare groepen rechtstreeks geraakt worden door het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten mag van gemeenten in dit verband meer gevraagd worden dan wat de Gemeentewet al

---

1 Deze *Samenvatting en conclusies* worden ook uitgebracht als webbijlage bij de tweede landelijke Wmo-evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

vraagt, aldus de wetgever - in dit opzicht is de Wmo te zien als voorloper. Gemeenten dienen, binnen de kaders die de wetgever stelt, hun beleid te ontwikkelen in samenspraak met hun inwoners en de vertegenwoordigende organisaties daarvan, en met instellingen die bij de uitvoering van het beleid worden betrokken. Verantwoording over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan vindt eveneens horizontaal plaats: aan de lokale samenleving, en uiteindelijk aan de gemeenteraad. Binnen de lokale samenleving vindt, zo is de bedoeling, het debat plaats over de vraag of de lokale doelen zijn bereikt, het voorzieningenaanbod voldoende is, de kwaliteit afdoende, de doelmatigheid toereikend, enzovoort. Gemeenten zijn geen verantwoording schuldig aan andere overheden. Met dit laatste aspect onderscheidt de Wmo zich van eerdere decentralisatiewetten.

In de Wmo is een aantal artikelen expliciet gericht op de horizontalisering. Artikel 11 gaat over het betrekken van de ingezetenen en instellingen in de gemeente bij de beleidsontwikkeling, met bijzondere aandacht voor 'de ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken.' Artikel 3 regelt in het verlengde hiervan dat gemeenten in hun beleidsplannen dienen aan te geven hoe zij zich hebben vergewist van de behoeften van moeilijk bereikbare doelgroepen. Artikel 12 vraagt van gemeenten om aan vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning de mogelijkheid te bieden om voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan hun mening kenbaar te maken. Artikel 9 is bedoeld om het proces van verantwoording te ondersteunen. Het artikel verplicht gemeenten jaarlijks een tevredenheidsonderzoek uit te voeren onder aanvragers van maatschappelijke ondersteuning en om gegevens te publiceren over een aantal door het Ministerie van VWS opgestelde prestatie-indicatoren (zie ook [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl)). Het idee daarachter is dat daarvoor de ingezetenen van de gemeente in staat zijn de resultaten van het beleid van hun gemeente te vergelijken met die van andere gemeenten. Artikel 9 is nadrukkelijk niet bedoeld om gemeenten verantwoording af te laten leggen aan de rijksoverheid.

Gemeenten hebben inmiddels een aantal jaren ervaring op kunnen doen met dit proces van horizontalisering. Veel gemeenten hebben in 2011 of 2012 een nieuw vierjarig Wmo-beleidsplan vastgesteld. Het is de vraag hoe de horizontalisering in de praktijk vorm heeft gekregen. In het onderzoek waarvan dit de samenvatting en conclusies zijn, kijken we naar drie aspecten van horizontalisering. In de eerste plaats bekijken we hoe gemeenten hebben getracht

om in het bijzonder artikel 12 uit te voeren: het bieden van de mogelijkheid aan vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning om hun mening over voorgenomen beleid kenbaar te maken. Hoe hebben gemeenten dit georganiseerd? In de tweede plaats kijken we naar de invloed van ingezetenen en instellingen bij de beleidsontwikkeling (art.11). In hoeverre lukt het gemeenten om burgers en hun organisaties, waaronder groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, bij de beleidsontwikkeling te betrekken en in hoeverre hebben deze actoren daadwerkelijk invloed op het beleid? In derde plaats nemen we het lokale verantwoordingsproces onder de loep. Is het zo dat, zoals de wetgever veronderstelt, de horizontale verantwoording een controlerend en corrigerend effect heeft op het lokale Wmo-beleid?

Deze samenvatting en conclusie komen voort uit een onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut heeft verricht naar de praktijk van horizontalisering rond het Wmo-beleid in Nederlandse gemeenten. Het betreft een praktijkgericht onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het VWS-programma Iedereen Telt Mee (ITM) en dat in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is uitgebreid om zo te komen tot een achtergrondstudie bij de tweede Wmo-evaluatie door het SCP. In dit verkennende, kwalitatieve onderzoek geven we inzicht in de praktijk van horizontalisering. Daarbij ligt de nadruk op het proces, veel meer dan op de inhoud van het Wmo-beleid.

## 2 *Onderzoeksvragen en -methoden*

### *Vraagstelling*

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de processen met betrekking tot inspraak en horizontale verantwoording binnen de Wmo: oefenen burgers en cliënten via deze wegen inderdaad invloed uit op het gemeentelijk Wmo-beleid en hoe gaat dat in zijn werk? Daarbij kijken we ook naar de ontwikkeling in de tijd: verloopt het proces na een aantal jaren ervaring met de Wmo anders dan in de beginjaren, onder meer in het besef dat veel gemeenten in de periode van onderzoek bezig waren met een nieuw beleidsplan of dat kort daarvoor hadden vastgesteld? We hanteren de volgende hoofdvragen met bijbehorende deelvragen:

#### 1. *Organisatie van horizontalisering*

Op welke wijze stelt de gemeente (vertegenwoordigende organisaties van)

vragers van maatschappelijke ondersteuning in staat om hun mening over het voorgenomen en gevoerde beleid kenbaar te maken?

- a. Welke partijen manifesteren zich in het kader van de horizontalisering?
- b. Kent de gemeente een orgaan waarin (organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning zitting hebben (Wmo-raad of vergelijkbaar)? Zo ja, welke groepen zijn daarin vertegenwoordigd? Zijn de belangen van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken vertegenwoordigd of geborgd? Bestrijkt het orgaan de volle breedte van de Wmo?
- c. Hoe functioneert de Wmo-raad (of een hiermee vergelijkbaar orgaan)?
- d. Hoe verhoudt een eventuele Wmo-raad of vergelijkbaar orgaan zich tot andere voor het Wmo-beleid relevante actoren, zoals het college, de gemeenteraad, organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning en maatschappelijke instellingen?
- e. In welk stadium, op welke wijze en in welke mate worden burgers, hun organisaties en de gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid? Is de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de gemeenteraad even sterk voor de verschillende beleidsterreinen van de Wmo, of is die op bepaalde terreinen sterker dan wel minder sterk?

## *2. Invloed op beleidsvorming*

In hoeverre oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid (inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken)?

- a. Is de inbreng van deze actoren in het beleid aanwijsbaar? Welke actoren zijn meer betrokken en welke minder? Welke hebben relatief veel, en welke relatief weinig invloed?
- b. Wat doen het college en de gemeenteraad met deze inbreng?

## *3. Beleidsverantwoording*

In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af aan de lokale samenleving en in hoeverre leidt deze horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid?

- a. In hoeverre en op welke wijze verantwoorden colleges van B&W de resultaten van hun Wmo-beleid aan de gemeenteraad en aan (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten? Welke rol spelen de verplichtingen van artikel 9 Wmo hierin?
- b. Wat doen de gemeenteraad en (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten met de informatie die zij van het college ontvangen

inzake de resultaten van het Wmo-beleid in de gemeente? Is deze informatie bruikbaar en voldoende en/of verzamelt men aanvullende informatie? Wat doen het college en/of de gemeenteraad met deze inbreng?

- c. Welke andere instrumenten worden gebruikt om het beleid te evalueren? Zijn er periodieke (tussen)evaluaties van het Wmo-beleid? Zo ja, wie worden betrokken bij het opstellen van deze evaluaties? Worden de evaluaties besproken met de gemeenteraad, de Wmo-raad, en/of andere partijen? Leiden de evaluaties tot bijstellingen van het beleid? Zo nee, op welke wijze krijgt de horizontale verantwoording dan gestalte?

### *Methoden van onderzoek*

Het onderzoek kent een kwalitatieve, beschrijvende opzet. Het beschrijft de ontwikkelingen in het horizontaliseringsproces. Daarbij is het doel niet om tot generaliseerbare uitkomsten te komen. Het onderzoek geeft indicaties over die ontwikkelingen. Daarnaast geeft het inzicht in het verloop van processen, zoals factoren die het proces van horizontalisering bevorderen of belemmeren.

Het onderzoek vond plaats in de periode maart tot en met december 2012. Het bestond uit de volgende drie onderdelen:

- A. Literatuuronderzoek
- B. Meta-analyse rekenkameronderzoeken
- C. Kwalitatief onderzoek in acht gemeenten
- D. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we deze drie onderdelen

#### ***A Literatuuronderzoek***

In de eerste maanden van 2012 hebben we literatuuronderzoek verricht naar het horizontaliseringsproces rond de Wmo. (Burger)Participatie, Wmo-raden, verantwoording en verwante begrippen waren de zoektermen die we gebruikten. In de eerste maanden van 2013 is opnieuw gezocht naar intussen verschenen onderzoek op dit terrein.

#### ***B Meta-analyse rekenkameronderzoeken***

In de afgelopen jaren zijn in veel gemeenten rapporten van de lokale rekenkamer-(commissie)s (hierna: rekenkamers) over het Wmo-beleid verschenen. In een aanzienlijk deel van deze rapporten wordt aandacht besteed aan aspecten van horizontalisering, in het bijzonder de positie van gemeenteraden.

De onderzoeken hebben vooral tot doel de gemeenteraden te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. We hebben een inventarisatie gemaakt van rapporten die verschenen zijn tot en met eind 2011 en ze geanalyseerd op bevindingen met betrekking tot horizontalisering.

In totaal hebben we via een websearch 77 rekenkamerrapporten gevonden die zijn verschenen in de periode 2006 t/m 2011. 75 rapporten betreffen de bevindingen van een of meer unieke gemeenten; in totaal gaat het daarbij om 82 unieke gemeenten. Daarnaast betroffen twee rapporten meerdere gemeenten (respectievelijk twee en zes) waarbij de bevindingen niet tot unieke gemeenten zijn te herleiden. In totaal beschikken we daarmee over 84 onderzoeken. In deze onderzoeken zijn gemeenten met minder dan 20.000 inwoners ondervertegenwoordigd en gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 150.000 inwoners oververtegenwoordigd.

### ***C Casuonderzoek acht gemeenten***

We hebben acht gemeenten geselecteerd waarin we diepgaand op het horizontaliseringsproces zijn ingegaan. Bij de werving hebben we gestreefd naar variatie op criteria als omvang van de gemeente, stedelijkheid en de mate van intergemeentelijke samenwerking. Tevens zochten we naar gemeenten waar horizontalisering relatief veel aandacht leek te krijgen; we waren in het kader van het ITM-onderzoek op zoek naar factoren die het proces van horizontalisering bevorderen of belemmeren. Aan dit laatste uitgangspunt hebben we wegens gebrek aan medewerking van gemeenten niet vast kunnen houden. Uiteindelijk hebben we een selectie van acht gemeenten die variëren naar inwonertal en geografische ligging.<sup>2</sup>

In de acht gemeenten onderzochten we relevante beleidsdocumenten: Wmo-nota's, voortgangsrapportages, programmabegrotingen en -rekeningen, (tussen)evaluaties, rapportages prestatiegegevens en cliënttevredenheidsonderzoeken. In de eerste helft van 2012 hielden we interviews met de wethouder en/of de coördinerend Wmo-beleidsambtenaar, de griffier en de voorzitter van de Wmo-raad. Daarnaast hielden we voor de zomer van 2012 in iedere gemeente een focusgroepbijeenkomst met gemeenteraadsleden en/of leden van de Wmo-raad, en eventueel andere belangrijke organisaties in het

---

2 Het betreft één gemeente met een inwonertal tussen de 10- en 20.000 inwoners, vier gemeenten met tussen de 20- en 50.000 inwoners, twee gemeenten met tussen de 50- en 150.000 inwoners en één gemeente met meer dan 150.000 inwoners. Het betreft twee gemeenten in het CBS-landsdeel Noord, drie in het landsdeel West en twee in het landsdeel Zuid.

Wmo-beleid van de gemeente. Ook organiseerden we in het laatste kwartaal van 2012 in iedere gemeente een groepsinterview met drie of vier organisaties van ouderen, mensen met een beperking, chronisch zieken en/of cliënten die bij voorkeur niet in de Wmo-raad vertegenwoordigd zijn. Tot slot namen we in iedere gemeente een interview af met een vertegenwoordiger van een groep waarvan verondersteld wordt dat die haar belangen en behoeften niet goed kenbaar kan maken. Die groep selecteerden we in overleg met de coördinerend Wmo-beleidsambtenaar; in de praktijk kwamen we in de meeste gemeenten uit bij cliënten van de geestelijke gezondheidszorg. In iedere gemeente beschreven we kort een concrete kwestie die in de laatste jaren in de betreffende gemeente heeft gespeeld en door (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten op de agenda is gezet.

### 3 *Samenvatting van de resultaten*

In deze paragraaf vatten we de bevindingen ten aanzien van de drie hoofdvragen in het onderzoek samen. Dat doen we door per hoofdvraag de deelvragen te beantwoorden. Aan het eind van elke paragraaf presenteren we conclusies.

#### 3.1. *Organisatie van horizontalisering*

*Op welke wijze stelt de gemeente (vertegenwoordigende organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning in staat om hun mening over het voorgenomen en gevoerde beleid kenbaar te maken?* Door in te gaan op de deelvragen bij deze onderzoeksvraag kunnen we in de conclusie van deze paragraaf een antwoord op deze vraag formuleren.

##### *a. Welke partijen manifesteren zich in het kader van de horizontalisering?*

De betrokkenheid van de lokale samenleving krijgt in bijna alle gemeenten vorm via een Wmo-raad of een vergelijkbaar orgaan (Oudenampsen, 2008; Van Houten et al., 2008; Gilsing, 2010; Vonk et al., 2013). In sommige gemeenten bestaan er naast deze Wmo-raad andere organen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij het Wmo-beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om organen waarin cliënten die gebruikmaken van Wmo-voorzieningen vertegenwoordigd zijn. In de meeste gemeenten nemen de Wmo-raden echter een dominante positie in de adviesstructuur - dat blijkt uit de rekenkameronderzoeken, het onderzoek in de acht gemeenten en uit eerder onderzoek naar de horizontalisering van Wmo-beleid. Ook zien we in een aantal gemeenten organen die betrokken zijn bij deelterreinen van de Wmo, zoals op het gebied



van jeugd of op het gebied van leefbaarheid (Oudenampsen, 2013). Belangenorganisaties van doelgroepen die te maken hebben met de Wmo spelen in veel gemeenten ook een rol in het Wmo-beleid. Al is het maar omdat zij in een deel van de gemeenten vertegenwoordigd zijn in de Wmo-raad.

Individuele burgers zijn in de meeste gemeenten nauwelijks rechtstreeks betrokken bij het Wmo-beleid, zo stellen we vast op basis van de rekenkamer-onderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten. In de meeste van de acht gemeenten wordt het betrekken van individuele burgers als een lastig punt gezien. Gemeenten trachten vaak wel om burgers te betrekken, waarvoor zij verschillende vormen inzetten, zoals informatie- en dialoogbijeenkomsten, digitale raadpleging en koffieochtenden. Gemeenten bouwen en vertrouwen daarnaast in sterke mate op vertegenwoordigende organen. Naast de Wmo-raad en belangenorganisaties gaat het dan vanzelfsprekend ook om de gemeenteraad.

*b. Kent de gemeente een orgaan waarin (organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning zitting hebben (Wmo-raad of vergelijkbaar)? Zo ja, welke groepen zijn daarin vertegenwoordigd? Zijn de belangen van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken vertegenwoordigd of geborgd? Bestrijkt het orgaan de volle breedte van de Wmo?*

Zoals we hiervoor al zagen, kennen bijna alle gemeenten een Wmo-raad of een daarmee vergelijkbaar orgaan. De omvang van de Wmo-raden verschilt sterk tussen gemeenten. In de acht gemeenten bestaat de kleinste Wmo-raad uit vier en de grootste uit 23 leden.

Groepen die in Wmo-raden het best zijn vertegenwoordigd, zijn ouderen, mensen met een fysieke beperking, mantelzorgers, chronisch zieken en vrijwilligers (Van Houten et al., 2008; Nederland, 2009; Gilsing, 2010; De Gruijter et al., 2010). We zien dit beeld uit eerder onderzoek terug in een deel van de acht gemeenten. De relatief sterke betrokkenheid van deze organisaties hangt deels samen met hun historisch gegroeide positie: vaak waren zij al voor de invoering van de Wmo betrokken bij het lokale beleid. Het is echter niet zo dat in de Wmo-raad altijd organisaties vertegenwoordigd zijn die de belangen van Wmo-doelgroepen vertegenwoordigen, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten. Sommige van deze gemeenten kiezen nadrukkelijk voor een Wmo-raad waarin de leden op individuele titel zitting

hebben. Deze leden zijn lang niet altijd verbonden aan een belangenorganisatie. We zien een ontwikkeling in de tijd: aanvankelijk werden structuren die voor de invoering van de Wmo al bestonden omgevormd tot Wmo-raad. Organisaties die ouderen en lichamelijk gehandicapten vertegenwoordigen waren mede daardoor goed vertegenwoordigd in de Wmo-raad. Uit het literatuuronderzoek (zie hierboven) blijkt dat daarnaast mantelzorgers, vrijwilligers en chronisch zieken in veel Wmo-raden vertegenwoordigd zijn. In ieder geval bestonden de meeste van de Wmo-raden in de acht gemeenten aanvankelijk uit belangenbehartigers. Gaandeweg is in een deel van de gemeenten een verschuiving opgetreden naar Wmo-raden waarin de meeste leden op persoonlijke titel zitting hebben. Weliswaar hebben deze leden in sommige gevallen nog wel een relatie met een belangenorganisatie, maar hebben zij geen zitting namens deze organisatie. Ook zien we dat steeds meer onafhankelijke leden zitting hebben in Wmo-raden.

We moeten constateren dat moeilijk bereikbare doelgroepen (in zes van de acht gemeenten wordt in dit verband de ggz-doelgroep genoemd) in de meeste van de acht gemeenten niet betrokken zijn bij de beleidsvorming. Het is lastig om deze groepen direct in de Wmo-raad vertegenwoordigd te laten zijn. Gemeenten vinden het moeilijk om zicht op deze groepen te krijgen. Veel gemeenten voldoen ook niet aan de wettelijke eis om in het beleidsplan aan te geven hoe zij deze groepen bij de beleidsvorming hebben betrokken. Het is opvallend dat rekenkamers hier in het kader van hun onderzoek naar rechtmatigheid meestal niet op letten. Ook in andere onderzoeken wordt vastgesteld dat de betrokkenheid vaak tekort schiet (RMO, 2009; Sok, 2010; De Gruijter et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Het is voor gemeenten en Wmo-raden lastig om deze betrokkenheid te organiseren. We zien in een deel van de acht gemeenten dat de belangen van deze groepen vertegenwoordigd worden door medewerkers van instellingen die met de betreffende groep werken. De constatering dat de positie van lokale belangenorganisaties (zie hierna) soms onder druk staat vanwege de dominante positie van de Wmo-raad geldt ook zeker de organisaties die opkomen voor de belangen van deze kwetsbare groepen.

Het bereik van de Wmo-raden varieert tussen gemeenten. Sommige Wmo-raden bestrijken alle negen prestatievelden van de Wmo, andere slechts een deel. We kunnen wel vaststellen dat Wmo-raden in ieder geval over de prestatievelden 3 t/m 6 gaan, de prestatievelden die met name mensen met (psychische dan wel fysieke) beperkingen aangaan.

c. *Hoe functioneert de Wmo-raad (of een hiermee vergelijkbaar orgaan)?*

In de meeste gevallen heeft de Wmo-raad een adviserende rol richting het college en/of de gemeenteraad (Koepel Wmo-raden, 2012; Sok et al., 2011). We zien onder de acht gemeenten echter ook dat Wmo-raden een rol als co-producent van beleid hebben. Op basis van het literatuuronderzoek en het rekenkameronderzoek stellen we vast dat dit in een relatief klein deel van de gemeenten het geval is. Er lijkt in dit opzicht sprake van een ontwikkeling. In sommige gemeenten functioneerde de Wmo-raad in de beginjaren van de Wmo als co-producent van Wmo-beleid. De betrokkenheid bij de ontwikkeling van Wmo-beleid was in die gevallen vanaf het begin groot. Dat compliceerde de positie van de Wmo-raad als adviesorgaan. Het geven van onafhankelijk advies over beleidsvoorstellen is lastig als de eerdere betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling groot is. We zien in de acht gemeenten een tendens dat Wmo-raden vaker een exclusief adviesorgaan zijn en minder vaak optreden als co-producent van beleid. Ook op andere punten zien we een ontwikkeling in het functioneren van Wmo-raden. In het algemeen lijkt het erop dat alle betrokken partijen aanvankelijk zochten naar een goede taakverdeling en dat daar in de loop van de tijd in een deel van de gemeenten meer duidelijkheid over is gekomen.

In sommige van de acht gemeenten zijn de meeste betrokken partijen tevreden over de wijze waarop de Wmo-raad functioneert als adviesorgaan van de gemeente. Er zijn echter ook gemeenten waar de Wmo-raad in de ogen van in ieder geval sommige partijen minder goed of zelfs slecht functioneert. Dat blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten en uit de rekenkameronderzoeken. De relatie met de gemeente is soms moeizaam: de positie en rol van de Wmo-raad zijn niet (voor iedereen) duidelijk, de Wmo-raad wordt laat geïnformeerd en betrokken door de gemeente, en er is weinig of geen terugkoppeling over wat de gemeente met de adviezen van de Wmo-raad doet. In sommige gemeenten zijn Wmo-raden ontevreden over hun betrokkenheid bij specifiek deelbeleid. Wmo-raden vinden vaak dat ze serieus worden genomen, maar zien hun adviezen en standpunten niet altijd in het beleid terug.

Er is een aantal factoren aan te wijzen dat van invloed is op het functioneren van Wmo-raden. Zo zien we in de acht gemeenten dat een *duidelijke advies-taak* voor de Wmo-raad eraan bijdraagt dat de Wmo-raad vanuit een soort van algemeen maatschappelijk belang opereert. Dat lijkt de samenwerking in, en daarmee het functioneren van de Wmo-raad ten goede te komen. Het opereren vanuit dat algemeen maatschappelijk belang lijkt makkelijker te zijn als in

de Wmo-raad *geen belangenorganisaties* als zodanig zijn vertegenwoordigd, zo zien we in het onderzoek in de acht gemeenten. Omdat ervaringsdeskundigheid wel van belang is, zien we dat leden van belangenorganisaties op individuele titel zitting hebben in de Wmo-raad, waarbij zij worden geacht om zonder last of ruggenspraak te opereren in de Wmo-raad. Dat neemt niet weg dat een Wmo-raad als co-producent van beleid naar tevredenheid van de Wmo-raad zelf en de gemeente kan functioneren, zo blijkt eveneens uit het onderzoek in acht gemeenten. Het onderzoek in de acht gemeenten levert aanwijzingen op voor de stelling dat een Wmo-raad die bestaat uit belangenbehartigers minder goed functioneert (zie ook onder deelvraag d).

De formele adviesrol vraagt wel om *andere competenties* dan die welke nodig zijn voor alleen belangenbehartiging (Sok, 2012; Penning en Metzke, 2012). Het vraagt naast ervaringsdeskundigheid op specifieke terreinen om het vermogen vanuit een brede blik te opereren en om vaardigheden om te participeren in lokaal beleid. De benodigde competenties om invloed uit te oefenen binnen de formele structuur van het lokaal bestuur kan botsen met het borgen van ervaringsdeskundigheid in de Wmo-raad. Het is voor Wmo-raden een belangrijke opgave om hier een balans in te vinden.

Uiteraard kunnen Wmo-raden hun adviesrol alleen goed vervullen als gemeenten Wmo-raden hierin *serieus nemen*. Uit het onderzoek in acht gemeenten en uit de rekenkameronderzoeken blijkt dat dit onder meer betekent dat de gemeente duidelijk moet zijn in zijn verwachtingen ten aanzien van de Wmo-raad, dat zij de Wmo-raad tijdig en volledig informatie moet verstrekken en dat zij voldoende terug dient te koppelen aan Wmo-raden wat zij met de adviezen van de Wmo-raad doet.

Een laatste factor is de *betrokkenheid van de gemeente* bij de Wmo-raad. Uit het onderzoek in de acht gemeenten en de rekenkameronderzoeken rijst een beeld op dat Wmo-raden in hun functioneren in redelijk wat gemeenten worden ondersteund door de gemeente: soms secretariael, soms ook inhoudelijk. In sommige gemeenten worden Wmo-raadsleden in de gelegenheid gesteld om trainingen te volgen. De betrokkenheid van de gemeente bij de Wmo-raad komt soms ook tot uiting in de vaste aanwezigheid van gemeente-vertegenwoordigers (soms de wethouder) bij vergaderingen van de Wmo-raad, zo zien we in de acht gemeenten. In een van de gemeenten is de wethouder voorzitter van de Wmo-raad, dit naar tevredenheid van de overige leden van de Wmo-raad - dit is de gemeente waar de Wmo-raad de rol heeft van

co-producent. Het komt evenwel ook voor dat gemeentevertegenwoordigers nooit aanwezig zijn bij deze vergaderingen, of alleen indien de agenda daarom vraagt. Ons onderzoek in de acht gemeenten wijst uit dat (stevige) bemoeienis van de gemeente met het positioneren en inrichten van de Wmo-raad niet nadelig hoeft te werken. Integendeel, in gemeenten waarin Wmo-raden van onderop tot stand zijn gekomen lijkt het zo te zijn dat hun invloed minder groot is. Wmo-raden waarderen de ondersteuning en facilitering door de gemeente. In het algemeen kunnen we stellen dat intensieve contacten tussen de Wmo-raad en de gemeente het functioneren van de Wmo-raad ten goede lijken te komen.

*d. Hoe verhoudt een eventuele Wmo-raad of vergelijkbaar orgaan zich tot andere voor het Wmo-beleid relevante actoren, zoals het college, de gemeenteraad, organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning en maatschappelijke instellingen?*

Uit ons onderzoek in de acht gemeenten komt naar voren dat vooral rond de verhouding tussen de Wmo-raad en de in de gemeente aanwezige organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning (belangenorganisaties) veel te doen is. Doordat Wmo-raden zich ontwikkelen naar een meer onafhankelijk adviesorgaan is er minder ruimte voor directe belangenbehartiging. We zien deze ontwikkeling in de acht gemeenten, en die bevinding wordt ondersteund door andere onderzoeken. Door de doorgaans dominante positie van de Wmo-raad komt de positie van lokale belangenorganisaties soms onder druk te staan. De kans daarop is groter als zij geen directe connectie met de Wmo-raad hebben. Bovendien geldt deze constatering in versterkte mate voor kwetsbare groepen. De positie van belangenorganisaties staat ook onder druk doordat gemeenten meer dan voorheen uitvoerende instellingen (denk aan welzijnsinstellingen) betrekken bij het lokale Wmo-beleid - ook zij pogen hun stempel op het beleid te drukken (Oudenampsen, 2013).

De verzwakking van de positie van belangenorganisaties heeft weer tot gevolg dat voor de Wmo-raad de contacten met de achterban lastiger worden (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Het gevaar is dat Wmo-raden vervreemden van hun achterban. In sommige van de acht gemeenten zijn Wmo-raden daar zelf toch al niet tevreden over, en datzelfde geldt voor de achterban. Daartegenover staat dat gemeenten wel een Wmo-raad verwachten die met alle relevante partijen contacten onderhoudt en hen vertegenwoordigt. In de praktijk blijkt dit vaak niet eenvoudig. Uit het onderzoek in de acht gemeenten blijkt dat Wmo-raden daar dan ook niet altijd in slagen.

Belangenorganisaties geven dan aan het belangrijk te vinden dat voor hen de directe kanalen naar de gemeente open blijven.

Een manier om de verhouding met belangenorganisaties vorm te geven, is door hen zitting te geven in de Wmo-raad. In de praktijk van de acht gemeenten blijkt dat dat niet altijd onproblematisch is. We zien in deze gemeenten dat het gevaar bestaat dat de Wmo-raad verwordt tot een arena waarin de strijd tussen verschillende belangenorganisaties wordt gevoerd. Het is van belang dat als belangenbehartigers zitting hebben in de Wmo-raad er duidelijke afspraken worden gemaakt over de werkwijze. Het is niet voor niets dat in de meeste van de acht gemeenten intussen gekozen is voor een vorm waarin leden op persoonlijke titel zitting hebben.

Als belangenorganisaties geen zitting hebben in de Wmo-raad kunnen zij nog wel directe contacten met de gemeente onderhouden. In sommige van de acht gemeenten worden zij net als de Wmo-raad formeel gevraagd om advies. Maar in andere gevallen is er nauwelijks sprake van contacten met de gemeente omdat alles via de Wmo-raad loopt, of is er sprake van een vorm van betrokkenheid waarin de belangenorganisaties zich niet serieus genomen voelen. Dit hangt samen met de vraag hoe de Wmo-raad is gepositioneerd: als hét adviesorgaan van de gemeente, of als één van haar (weliswaar belangrijke) gesprekspartners.

Een nieuwe ontwikkeling, mede ingegeven door de toenemende regionale samenwerking tussen gemeenten, is dat Wmo-raden ook op dat niveau gaan samenwerken. Ook deze regionale samenwerking zou de relatie met de lokale achterban kunnen compliceren (Aandacht voor Iedereen, s.a.).

De relatie tussen de Wmo-raad en de gemeenteraad is doorgaans goed, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten. De meeste gemeenteraden nemen de adviezen van de Wmo-raad serieus en wegen deze mee in hun standpuntbepaling. Wel is het vaak zo dat gemeenteraden zich meer dan Wmo-raden laten leiden door financiële afwegingen, hetgeen gezien hun rol voor de hand ligt. Over de relatie tussen Wmo-raden en het college en het ambtelijk apparaat hebben we hierboven al een en ander gezegd.

*e. In welk stadium, op welke wijze en in welke mate worden burgers, hun organisaties en de gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid? Is de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de*

*gemeenteraad even sterk voor de verschillende beleidsterreinen van de Wmo, of is die op bepaalde terreinen sterker dan wel minder sterk?*

Het stadium waarin gemeenten de diverse groepen actoren betrekken bij de beleidsontwikkeling verschilt sterk tussen gemeenten, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten en de rekenkameronderzoeken. Sommige gemeenten kiezen er expliciet voor om in een vroeg stadium zoveel mogelijk groepen te betrekken, andere gemeenten doen dat pas in een latere fase, bijvoorbeeld nadat zij zelf de kaders hebben ontwikkeld. In vergelijking tussen de aanvangsfase van de Wmo en de ontwikkeling van het tweede beleidsplan lijkt er een verschuiving op te treden naar het eerder betrekken van de verschillende groepen. Zo zijn blijkens de rekenkameronderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten ongeorganiseerde burgers voor en kort na de invoering van de Wmo in veel gemeenten betrokken geweest bij de ontwikkeling van een visie en/of het eerste beleidsplan. Dit gebeurde vooral door het informeren en raadplegen van burgers via bijvoorbeeld conferenties of informatiesessies. Bij het opstellen van het tweede beleidsplan lijkt het er op basis van ons onderzoek in de acht gemeenten op alsof de inspanningen van gemeenten op dit gebied zijn toegenomen, en dat gemeenten meer pogingen ondernamen om buiten de Wmo-raad om doelgroepen te betrekken. In de meeste van de acht gemeenten blijft de betrokkenheid van burgers en hun organisaties wel beperkt tot de ontwikkeling van de beleidsplannen. Tussentijdse betrokkenheid van burgers en hun organisaties zien we, behalve bij Wmo-raden, veel minder. De genoemde verschuiving naar het in een eerder stadium betrekken geldt echter ook voor de Wmo-raad. In het algemeen lijkt de betrokkenheid van Wmo-raden verbeterd door de betere contacten tussen Wmo-raad en gemeente die in de loop van de jaren zijn ontstaan.

Ook in de betrokkenheid van gemeenteraden is er variëteit tussen gemeenten. De fase waarin gemeenteraden worden betrokken verschilt, net als bij andere actoren, van vroeg in de beleidsvorming tot een fase waarin het college het beleid al duidelijk in de steigers heeft staan. Ook zien we verschillen in de mate waarin gemeenteraden zich actief en kaderstellend opstellen. Veel rekenkameronderzoeken tonen zich kritisch over de rol van de gemeenteraad: ze zouden zich te passief opstellen en te veel volgend zijn aan het college, en te weinig kaderstellend zijn. Veel minder rekenkamers oordelen positief over de rol van de gemeenteraad.

De vraag of de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de gemeenteraad verschilt tussen de verschillende beleidsterreinen kunnen we niet goed

beantwoorden. Het lijkt er evenwel sterk op dat de betrokkenheid van met name burgers en hun organisaties bij de beleidsvorming vooral gestalte krijgt voor de prestatievelden 3 tot en met 6. Dan gaat het dus vooral om mensen met een beperking, mantelzorgers en vrijwilligers. Dat lijken ook de terreinen waar de Wmo-raad het meest actief is. Rond de prestatievelden 1 (sociale samenhang en leefbaarheid) en 2 (jeugd) lijken burgers in mindere mate betrokken bij de beleidsvorming. Rond het beleid voor kwetsbare burgers (de prestatievelden 7 tot en met 9) lijkt de betrokkenheid van burgers en hun organisaties eveneens minder, gezien ook de moeite die gemeenten zeggen te hebben met het betrekken van burgers die hun wensen en behoeften minder goed duidelijk kunnen maken.

*Conclusie: Op welke wijze stelt de gemeente vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning in staat om hun mening over het voorgenomen en gevoerde beleid kenbaar te maken?*

Gemeenten leunen sterk op Wmo-raden. De tendens is dat deze in steeds meer gemeenten een louter adviserende rol hebben en in steeds minder gemeenten een belangenbehartigende rol. We zien dat mede daardoor de positie van *vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning* in het gedrang komt. Het lijkt erop alsof de verhoudingen tussen de belangrijkste actoren (dagelijks gemeentebestuur, Wmo-raad, gemeenteraad) zich steeds verder uitkristalliseren, terwijl daarbij in sommige gemeenten de positie van traditionele belangenbehartigers in het gedrang komt. Tevens moeten we vaststellen dat veel gemeenten er niet in slagen om de groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken daartoe in staat te stellen.

### *3.2 Invloed op de beleidsvorming*

*In hoeverre oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid (inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken)?*

Deze vraag beantwoorden we in deze paragraaf. Daarbij behandelen we eerst de hierbij geformuleerde deelvragen.

*a. Is de inbreng van de verschillende actoren in het beleid aanwijsbaar? Welke actoren zijn meer betrokken en welke minder? Welke hebben relatief veel, en welke relatief weinig invloed?*

Georganiseerde burgers hebben via belangenorganisaties en de Wmo-raad in veel gemeenten een duidelijke positie in de beleidsontwikkeling (Gilsing,



2010; Cromwijk et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Daarnaast hebben professionele organisaties vaak een rol in de gemeentelijke beleidsontwikkeling (Van Houten et al., 2008; Vonk et al., 2013). Dat wordt bevestigd in het onderzoek in de acht gemeenten. Er lijkt wel sprake van verschillen tussen de beleidsontwikkeling in de aanvangsfase van de Wmo, bij de opstelling van het eerste plan, en de jaren erna, bij onder meer de ontwikkeling van het tweede beleidsplan. Bij de ontwikkeling van het tweede plan was er buiten de Wmo-raad om vaker rechtstreeks contact van gemeente met doelgroepen en verliepen de contacten makkelijker; er lijkt sprake van een zekere gewenning. We zien dus dat een deel van de acht gemeenten bij het tweede beleidsplan gekozen heeft voor een meer interactieve beleidsontwikkeling.

Het is evenwel lastig vast te stellen wat de invloed van de diverse groepen actoren is op het uiteindelijk vastgestelde Wmo-beleid. In de meeste van de acht gemeenten lijken Wmo-raden wel de nodige invloed te hebben, althans, zij vinden zelf dat hun adviezen in voldoende mate terugkomen in het gemeentelijke beleid. Gemeenteraden stellen per definitie het beleid vast, maar de mate waarin zij invloed hebben op voorstellen van het college is door hun reactieve opstelling in veel gemeenten beperkt - zo blijkt ook uit de rekenkameronderzoeken. De impact op het beleid van het raadplegen van ongeorganiseerde burgers laat zich niet vaststellen. Een aantal rekenkamers stelt dat het ontbreken van duidelijke spelregels en verwachtingen belemmerend werkt voor de participatie en betrokkenheid van de lokale samenleving. In een deel van de acht gemeenten zijn belangenbehartigers minder goed te spreken over hun invloed; dat geldt gemeenten waar de gemeente vooral contacten onderhoudt met de Wmo-raad en de Wmo-raad naar de opvatting van belangenbehartigers onvoldoende oor heeft voor hun wensen en opvattingen.

In het onderzoek in de acht gemeenten hebben we betrokken partijen (Wmo-raden en belangenorganisaties) gevraagd naar een voorbeeld van succesvolle beïnvloeding van het gemeentelijke beleid door de Wmo-raad, andere betrokken organisaties of burgers. Het viel daarbij op dat het niet in alle gemeenten makkelijk was om een voorbeeld aan te wijzen. In twee gemeenten heeft het uiteindelijk beschreven voorbeeld betrekking op het proces van beleidsvorming. In de andere gemeenten zijn over het algemeen meer inhoudelijke kwesties aangekaart, zoals wachtlijsten in de thuiszorg, het verplicht stellen van vrijwillige inzet door familieleden van bewoners van een

verpleeghuis, het versterken van de informatie- en adviesfunctie voor mensen met een ondersteuningsbehoefte en het behoud van voorzieningen voor oudere inwoners. In de meeste voorbeelden heeft het agenderen van de kwestie invloed gehad op het beleid. Daaruit mogen we niet de conclusie trekken dat er vaak sprake is van invloed van lokale actoren; de werkwijze bij de selectie van voorbeelden brengt met zich mee dat die invloed er is, maar dat zegt niets over de invloed van de betreffende actoren in algemene zin.

De kwaliteit van de adviezen van de Wmo-raad is in belangrijke mate bepalend voor de invloed die de Wmo-raad heeft op het gemeentelijke beleid (Cromwijk et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). In het onderzoek in de acht gemeenten wordt die bevinding ondersteund. De kwaliteit van de adviezen kan positief worden beïnvloed door ervaringsdeskundigheid (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). De invloed van de Wmo-raad wordt daarnaast bepaald door de mate waarin de Wmo-raad een proactieve houding aanneemt en een goede relatie heeft met de gemeente, waarbij in een aantal gemeenten gesignaleerd wordt dat de Wmo-raad ervoor dient te waken in de rol van co-producent van beleid te komen omdat dan de onafhankelijke adviesrol in het gedrang komt.

*b. Wat doen het college en de gemeenteraad met deze inbreng?*

In antwoord op de eerste vraag (a) hebben we al vastgesteld dat het lastig is vast te stellen wat de invloed van de diverse groepen actoren is op het uiteindelijk vastgestelde Wmo-beleid, maar dat de meeste Wmo-raden zich wel serieus genomen voelen door het college. De relatie tussen de Wmo-raad en de gemeenteraad is in de acht gemeenten doorgaans goed en de meeste gemeenteraden nemen de adviezen van de Wmo-raad serieus en wegen deze mee in hun standpuntbepaling.

*Conclusie: In hoeverre oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid (inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken)?*

Het is op basis van ons onderzoek lastig deze vraag goed te beantwoorden. Weliswaar hebben Wmo-raden, georganiseerde burgers en professionele organisaties vaak een duidelijke rol in de beleidsvorming, maar hun directe invloed is lastig vast te stellen. Voor Wmo-raden geldt dat zij zich in de meeste van de acht gemeenten serieus genomen voelen door het college en dat hun adviezen een serieuze rol spelen in de standpuntbepaling door de

gemeenteraad. Eerder hebben we al geconstateerd dat in een deel van de gemeenten de positie van belangenorganisaties in het gedrang komt. De invloed van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, lijkt in de meeste gemeenten marginaal te zijn.

### 3.3 *Verantwoording*

*In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af aan de lokale samenleving en in hoeverre leidt deze horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid?* Deze vragen staan centraal in deze paragraaf. Daarbij merken we op dat dit onderzoek wellicht nog wat vroeg komt om deze vragen goed te beantwoorden. We hebben onderzoeken van rekenkamers tot en met 2011 bestudeerd (waarbij het onderzochte beleid tot meestal uiterlijk 2010 liep), en het onderzoek in de acht gemeenten vond grotendeels plaats in 2012. De periode 2011-2012 is juist de periode dat in veel gemeenten het eerste beleidsplan ten einde liep, waardoor mogelijk de verantwoording over en evaluatie van het eerste beleidsplan nog niet volledig was afgerond.

*a. In hoeverre en op welke wijze verantwoorden colleges van B&W de resultaten van hun Wmo-beleid aan de gemeenteraad en aan (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten? Welke rol spelen de verplichtingen van artikel 9 Wmo hierin?*

De verantwoording over het gevoerde Wmo-beleid is in veel gemeenten nog vooral een zaak tussen college en gemeenteraad, en soms ook de Wmo-raad, zo blijkt uit de rekenkameronderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten. In de acht gemeenten beperkt de verantwoording zich daartoe. Weliswaar zijn er in veel gemeenten cliënttevredenheidsonderzoeken, maar deze worden niet per definitie actief onder de aandacht gebracht van de Wmo-raad of van burgers en hun organisaties. In een aantal gemeenten wordt gewezen op de beperkingen van deze onderzoeken: in plaats van een gemiddelde waardering zou het meer moeten gaan om de burgers die niet tevreden zijn met het beleid of de uitvoering daarvan. Ook zijn moeilijk bereikbare groepen in deze onderzoeken ondervertegenwoordigd.

In veel gemeenten wordt het beleid (soms ook tussentijds) geëvalueerd als onderdeel van de beleidscyclus, maar in sommige niet, zo blijkt uit de rekenkameronderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten. Deze evaluaties komen vaak niet verder dan de gemeenteraad, en soms de Wmo-raad. Soms leidt dat tot bijstelling in de uitvoering van beleid. Een deel van de

rekenkamers merkt op dat de gemeenteraden zich in de verantwoording passief en volgend aan het college opstellen. Zij zouden bijvoorbeeld veel actiever om informatie van het college kunnen vragen. Deze constatering wordt ondersteund door het onderzoek in de acht gemeenten.

Het is duidelijk dat de verantwoording in veel gemeenten wordt belemmerd door de gebrekkige formulering van beleidsdoelen - dat zien we zowel in de rekenkameronderzoeken als in de acht gemeenten. In het algemeen zijn de doelen te weinig in termen van beleidsprestaties en maatschappelijke effecten gedefinieerd - laat staan dat dat op een concrete, meetbare wijze is gebeurd. Die gebrekkige beleidsformulering maakt een heldere verantwoording over het beleid lastig - het is immers niet helder waarover gemeentebesturen zich nu precies verantwoorden.

De prestatiegegevens van artikel 9 worden in gemeenten nauwelijks gebruikt. In de acht gemeenten speelden ze vaak geen rol of geen rol van betekenis en was het bestaan ervan weinig bekend, en in slechts enkele rekenkameronderzoeken worden ze genoemd.

*b. Wat doen de gemeenteraad en (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten met de informatie die zij van het college ontvangen inzake de resultaten van het Wmo-beleid in de gemeente? Is deze informatie bruikbaar en voldoende en/of verzamelt men aanvullende informatie? Wat doen het college en/of de gemeenteraad met deze inbreng?*

Gemeente- en Wmo-raden in de acht gemeenten zijn veelal kritisch over de informatie die zij vanuit de gemeente krijgen. Deze stelt hen doorgaans niet in staat zich een oordeel te vormen over het doelbereik of de effectiviteit van het beleid - hetgeen ook te maken heeft met de in dit opzicht gebrekkige beleidsformulering (zie onder deelvraag a). Er is kritiek op cliënttevredenheidsonderzoeken, die soms een lage respons hebben, te veel de nadruk leggen op tevreden cliënten en moeilijk bereikbare groepen buiten beeld laten. De gemeenten die deelnemen aan de SGB0-benchmark<sup>3</sup> zijn doorgaans kritisch over de bruikbaarheid ervan.

Zoals we eerder stelden, is het niet vanzelfsprekend dat colleges de informatie die zij in dit verband aan de gemeenteraad ter beschikking stellen ook actief aanbieden aan burgers en hun organisaties. Er is zodoende ook weinig terugkoppeling vanuit deze organisaties naar colleges en/of gemeenteraden.

---

3 SGB0/BMC heeft voor gemeenten een Wmo-benchmark ontwikkeld, waaraan gemeenten tegen betaling mee kunnen doen. In 2012 deden 123 gemeenten mee aan de benchmark.

Het is ons nauwelijks gebleken dat gemeenteraden en (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten aanvullende informatie verzamelen ter controle van het beleid. In sommige van de acht gemeenten onderhouden Wmo-raden contact met hun achterban over de voortgang, resultaten en knelpunten in de beleidsuitvoering. In een van de gemeenten verzamelen belangenorganisaties zelf informatie en stellen deze ter beschikking aan de gemeente; het is niet duidelijk of en wat de gemeente hiermee doet.

Op basis van het onderzoek in de acht gemeenten kunnen we niet concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid die het college verstrekt aan burgers en hun organisaties, in het bijzonder Wmo-raden, leidt tot feedback die doorwerkt in het beleid of in de standpuntbepaling van de gemeenteraad. De inbreng die Wmo-raden leveren, komt tot stand op basis van op basis van signalen uit de samenleving en is in zeer beperkte mate gebaseerd op beleidsinformatie van de gemeente.

*c. Welke andere instrumenten worden gebruikt om het beleid te evalueren? Zijn er periodieke (tussen)evaluaties van het Wmo-beleid? Zo ja, wie worden betrokken bij het opstellen van deze evaluaties? Worden de evaluaties besproken met de gemeenteraad, de Wmo-raad, en/of andere partijen? Leiden de evaluaties tot bijstellingen van het beleid? Zo nee, op welke wijze krijgt de horizontale verantwoording dan gestalte?*

Bij het antwoord op vraag a) merkten we al op dat de cliënttevredenheidsonderzoeken en beleidsevaluaties de belangrijkste instrumenten zijn in de verantwoording van het beleid. Daarnaast maakt een deel van de gemeenten gebruik van benchmarks of (regionale) monitoren. De evaluaties worden doorgaans aangeboden aan de gemeenteraad, maar meestal niet aan andere partijen. Aan de gemeenteraden leggen de colleges ook verantwoording af in de jaarrekeningen. Het is lastig te zeggen of in de acht gemeenten de tussentijdse evaluaties en de verantwoordingsinformatie leiden tot bijstelling van het beleid. In enkele gemeenten zien we wel dat vooral signalen uit de samenleving leiden tot aanpassingen in de beleidsuitvoering.

*Conclusie: In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af aan de lokale samenleving en in hoeverre leidt deze horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid?*

Gemeenten leggen in het algemeen beperkt verantwoording af over het gevoerde beleid. Mogelijk heeft deze constatering te maken met het feit dat

in de onderzoeksperiode de evaluatie en terugblik op de eerste beleidsperiode nog moest plaats vinden. Niettemin kunnen we vaststellen dat het afleggen van (tussentijdse) verantwoording in de meeste gemeenten is beperkt tot de gemeenteraad. In sommige gemeenten is ook de Wmo-raad betrokken. Gemeente- en Wmo-raden in de acht gemeenten zijn kritisch over het verantwoordingsproces. Het verantwoordingsproces wordt bemoeilijkt doordat beleidsdoelen vaak niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. De mate waarin het afleggen van verantwoording leidt tot bijstelling van beleid lijkt beperkt. Hiermee vergeleken lijkt de fase waarin nieuwe beleidsplannen worden gemaakt meer mogelijkheden tot beïnvloeding te bieden.



# *1 Lokale betrokkenheid bij beleid maatschappelijke ondersteuning*

## *1.1 De Wmo en horizontalisering*

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking getreden. De Wmo vormt het wettelijk kader voor het maatschappelijke ondersteuningsbeleid van gemeenten. In deze wet zijn de eerdere Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), de Welzijnswet 1994, de huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de openbare geestelijke gezondheidszorg uit de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) gebundeld. Gemeenten werden verantwoordelijk voor taken die eerder deels op landelijk niveau waren belegd. Het centrale doel van de Wmo is in de memorie van toelichting omschreven als ‘participatie van alle burgers’ (TK 2004/2005: 2) ofwel ‘meedoen’ (p. 7). Wanneer dat meedoen niet op eigen kracht lukt moeten mensen ondersteuning krijgen van hun omgeving en ‘als mensen en hun omgeving het niet zelf kunnen’ van de gemeentelijke overheid (p. 8). De participatiedoelstelling wordt in de memorie van toelichting en andere beleidsdocumenten uitgewerkt. Op grond daarvan valt te concluderen dat de Wmo vier maatschappelijke doelen kent, namelijk zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie, actief burgerschap/ maatschappelijke inzet en sociale samenhang (De Klerk et al. 2010).

Gemeenten moeten krachtens de Wmo beleid ontwikkelen en uitvoeren op het gebied van maatschappelijke ondersteuning. Dit beleid moet in ieder geval de onderstaande prestatievelden betreffen:

1. Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten.
2. Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met het opgroeien en ondersteuning 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 de deelname aan het maatschappelijke verkeer en het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem.
6. Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer.
7. Maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en huiselijk geweld.
8. Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Een belangrijk element in de Wmo is de zogenoemde horizontalisering. Gemeenten dienen, binnen de kaders die de wetgever stelt, hun beleid te ontwikkelen in samenspraak met hun inwoners en de vertegenwoordigende organisaties daarvan, en met instellingen die bij de uitvoering van het beleid worden betrokken. Verantwoording over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan vindt eveneens horizontaal plaats: aan de lokale samenleving, en uiteindelijk aan de gemeenteraad. Binnen de lokale samenleving vindt het debat plaats over de vraag of de lokale doelen zijn bereikt, het voorzieningen-aanbod voldoende is, de kwaliteit afdoende, de doelmatigheid toereikend, enzovoort. Gemeenten zijn geen verantwoording schuldig aan andere overheden. Met dit laatste aspect onderscheidt de Wmo zich van eerdere decentralisatiewetten. Deze sturingsfilosofie is gebaseerd op het advies *Bevrijdende kaders* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2002).

In de Wmo is een aantal artikelen expliciet gericht op de horizontalisering. Artikel 11 gaat over het betrekken van de ingezetenen en instellingen in de gemeente bij de beleidsontwikkeling, met bijzondere aandacht voor 'de ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken.' Artikel 3 regelt in het verlengde hiervan dat gemeenten in hun beleidsplannen dienen aan te geven hoe zij zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen. Artikel 12 vraagt gemeenten om aan vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning de mogelijkheid te bieden om voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan hun mening kenbaar te maken. Artikel 9 is bedoeld om het proces van verantwoording te ondersteunen. Het artikel verplicht gemeenten

jaarlijks een tevredenheidsonderzoek uit te voeren onder aanvragers van maatschappelijke ondersteuning en om gegevens te publiceren over een aantal door het Ministerie van VWS opgestelde prestatie-indicatoren (zie ook [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl)). Het idee daarachter is dat daardoor de ingezetenen van de gemeente in staat zijn de resultaten van het beleid van hun gemeente te vergelijken met die van andere gemeenten. Artikel 9 is nadrukkelijk niet bedoeld om gemeenten verantwoording af te laten leggen aan de rijksoverheid.

## *1.2 Dit onderzoek: de praktijk van horizontalisering*

Gemeenten voeren nu een aantal jaren Wmo-beleid en hebben dus ervaring op kunnen doen met het proces van horizontalisering. Veel gemeenten hebben in 2011 of 2012 een nieuw vierjarig beleidsplan vastgesteld. Het is de vraag hoe de horizontalisering vorm heeft gekregen. In dit onderzoek beantwoorden we deze vraag. Daarbij kijken we naar drie aspecten van horizontalisering. In de eerste plaats bekijken we hoe gemeenten hebben getracht om in het bijzonder artikel 12 uit te voeren: het bieden van de mogelijkheid aan vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning om hun mening over voorgenomen beleid kenbaar te maken. Hoe hebben gemeenten dit georganiseerd? In de tweede plaats kijken we naar de invloed van ingezetenen en instellingen bij de beleidsontwikkeling (art.11). In hoeverre lukt het gemeenten om burgers en hun organisaties, waaronder groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar te maken, bij de beleidsontwikkeling te betrekken? In derde plaats nemen we het lokale verantwoordingsproces onder de loep. Is het zo dat, zoals de wetgever eveneens veronderstelt, de horizontale verantwoording een controlerend en corrigerend effect heeft op het lokale Wmo-beleid?

In dit verkennende, kwalitatieve onderzoek geven we aan de hand van deze drie aspecten inzicht in de praktijk van horizontalisering. Daarbij de nadruk ligt op het proces, veel meer dan op de inhoud van het Wmo-beleid. Het is uitgevoerd in het kader van het VWS-programma Iedereen Telt Mee (ITM) en is in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uitgebreid om zo te komen tot een achtergrondstudie bij de tweede Wmo-evaluatie door het SCP. In dit verkennende, kwalitatieve onderzoek geven we inzicht in de praktijk van horizontalisering.

### 1.3 *Achtergrond: sturingsfilosofie Wmo*<sup>4</sup>

Het belangrijkste doel van de Wmo is ervoor zorgen dat alle burgers kunnen meedoen aan de samenleving. De Wmo tracht aan de ene kant recht te doen aan het uitgangspunt dat datgene wat er lokaal gedaan moet worden om te kunnen spreken van een behoorlijke zelfredzaamheid van de burgers en van een behoorlijke maatschappelijke participatie eigenlijk alleen goed op dat lokale niveau zelf vast te stellen. Aan de andere kant betreft de wet op een aantal onderdelen zaken die essentieel zijn voor de zelfredzaamheid en participatie, zoals individuele voorzieningen voor mensen met een lichamelijke beperking.

Het eerste uitgangspunt, de lokale beleidsvrijheid, wordt in de Wmo uitgewerkt doordat de wet zich goeddeels beperkt tot het stellen van algemene randvoorwaarden, waarbinnen gemeenten grote beleidsvrijheid hebben om de maatschappelijke ondersteuning te regelen. Elke gemeente kan zijn beleid zo laten aansluiten bij de specifieke eigenschappen en kenmerken van de lokale samenleving. Daarbij regelt de Wmo, zo is het idee, een sterke inbreng van de direct betrokkenen, transparante besluitvorming en inzichtelijk in de bereikte resultaten en prestaties. Dit sturingsconcept sluit aan bij het advies *Bevrijdende kaders* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2003). De verantwoordingslijnen lopen in dit concept veel meer horizontaal dan verticaal. De RMO spreekt van een proces van ‘horizontalisering.’ Het Rijk is systeemverantwoordelijk: het ziet erop toe dat de wet het mogelijk maakt de maatschappelijke doelen te bereiken.

Het andere punt, het voor sommige groepen mensen essentiële belang van een goede maatschappelijke ondersteuning, wordt in de Wmo geborgd door gemeenten te verplichten eens per vier jaar hun maatschappelijke-ondersteuningsbeleid neer te leggen in beleidsplannen. De Wmo verplicht hen daarbij te zoeken naar maximaal lokaal draagvlak, een transparant beleid te ontwikkelen en lokaal verantwoording af te leggen. Omdat een aantal kwetsbare groepen rechtstreeks geraakt worden door het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten mag daarom meer gevraagd worden dan wat de Gemeentewet van hen vraagt. Dit is uitgewerkt in de in de vorige paragraaf al aangehaalde wetsartikelen 11, 12 en 9. Het is de bedoeling dat gemeenten samen met burgers, instellingen en professionals hun eigen keuzes maken.

---

4 Deze paragraaf is gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij de Wmo en op RMO (2003).

Tevens moet over het dit beleid verantwoording worden afgelegd. Deze verantwoording vindt uiteraard plaats via de gemeenteraad, maar de wet beoogt ook het afleggen van verantwoording aan burgers, instellingen en professionals.

## *1.4 Doel- en vraagstelling*

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de processen met betrekking tot inspraak en horizontale verantwoording binnen de Wmo: oefenen burgers en cliënten via deze wegen inderdaad invloed uit op het gemeentelijk Wmo-beleid en hoe gaat dat in zijn werk? Daarbij kijken we ook naar de ontwikkeling in de tijd: verloopt het proces na een aantal jaren ervaring met de Wmo anders dan in de beginjaren, onder meer in het besef dat veel gemeenten in de periode van onderzoek bezig waren met een nieuw beleidsplan of dat kort daarvoor hadden vastgesteld? We hanteren de volgende onderzoeksvragen met bijbehorende deelvragen, onderverdeeld naar de in de inleiding genoemde aspecten van horizontalisering:

### *Vraagstelling*

#### *1. Organisatie van horizontalisering*

Op welke wijze stelt de gemeente (vertegenwoordigende organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning in staat om hun mening over het voorgenomen en gevoerde beleid kenbaar te maken?

- a. Welke partijen manifesteren zich in het kader van de horizontalisering?
- b. Kent de gemeente een orgaan waarin (organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning zitting hebben (Wmo-raad of vergelijkbaar)? Zo ja, welke groepen zijn daarin vertegenwoordigd? Zijn de belangen van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken vertegenwoordigd of geborgd? Bestrijkt het orgaan de volle breedte van de Wmo?
- c. Hoe functioneert de Wmo-raad (of een hiermee vergelijkbaar orgaan)?
- d. Hoe verhoudt een eventuele Wmo-raad of vergelijkbaar orgaan zich tot andere voor het Wmo-beleid relevante actoren, zoals het college, de gemeenteraad, organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning en maatschappelijke instellingen?
- e. In welk stadium, op welke wijze en in welke mate worden burgers, hun organisaties en de gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid? Is de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de

gemeenteraad even sterk voor de verschillende beleidsterreinen van de Wmo, of is die op bepaalde terreinen sterker dan wel minder sterk?

## 2. *Invloed op beleidsvorming*

In hoeverre oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid (inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken)?

- a. Is de inbreng van deze actoren in het beleid aanwijsbaar? Welke actoren zijn meer betrokken en welke minder? Welke hebben relatief veel, en welke relatief weinig invloed?
- b. Wat doen het college en de gemeenteraad met deze inbreng?

## 3. *Beleidsverantwoording*

In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af aan de lokale samenleving en in hoeverre leidt deze horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid?

- a. In hoeverre en op welke wijze verantwoorden colleges van B&W de resultaten van hun Wmo-beleid aan de gemeenteraad en aan (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten? Welke rol spelen de verplichtingen van artikel 9 Wmo hierin?
- b. Wat doen de gemeenteraad en (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten met de informatie die zij van het college ontvangen inzake de resultaten van het Wmo-beleid in de gemeente? Is deze informatie bruikbaar en voldoende en/of verzamelt men aanvullende informatie? Wat doen het college en/of de gemeenteraad met deze inbreng?
- c. Welke andere instrumenten worden gebruikt om het beleid te evalueren? Zijn er periodieke (tussen)evaluaties van het Wmo-beleid? Zo ja, wie worden betrokken bij het opstellen van deze evaluaties? Worden de evaluaties besproken met de gemeenteraad, de Wmo-raad, en/of andere partijen? Leiden de evaluaties tot bijstellingen van het beleid? Zo nee, op welke wijze krijgt de horizontale verantwoording dan gestalte?

## 1.5 *Opzet en werkwijze*

### *Opzet*

Het onderzoek kent een kwalitatieve opzet. Het beschrijft in een aantal gemeenten de ontwikkelingen in het horizontaliseringsproces. Daarbij is het doel niet om tot generaliseerbare uitkomsten te komen. Het onderzoek geeft indicaties over die ontwikkeling. Daarnaast geeft het inzicht in het verloop van processen, zoals factoren die het proces van horizontalisering bevorderen of belemmeren.

### *Werkwijze*

Het onderzoek vond plaats in de periode maart tot en met december 2012. Het bestond uit de volgende drie onderdelen:

- D. Literatuuronderzoek
- E. Meta-analyse rekenkameronderzoeken
- F. Kwalitatief onderzoek in acht gemeenten

In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we deze drie onderdelen.

#### ***A Literatuuronderzoek***

In de eerste maanden van 2012 hebben we literatuuronderzoek verricht naar het horizontaliseringsproces rond de Wmo. (Burger)Participatie, Wmo-raden, verantwoording en verwante begrippen waren de zoektermen die we gebruikten. In de eerste maanden van 2013 is opnieuw gezocht naar intussen verschenen onderzoek op dit terrein. De gevonden literatuur is bekeken op basis van de onderzoeksvragen van dit onderzoek.

#### ***B Meta-analyse rekenkameronderzoeken***

In de afgelopen jaren zijn in veel gemeenten rapporten van de lokale rekenkamer-(commissie)s (hierna: rekenkamers) over het Wmo-beleid verschenen. Rekenkameronderzoeken worden (bijna) altijd geïnitieerd door de Rekenkamer zelf, die vanuit een onafhankelijke positie opereren. In een aanzienlijk deel van deze rapporten wordt aandacht besteed aan aspecten van horizontalisering. Het Verwey-Jonker Instituut heeft een inventarisatie gemaakt van rapporten die verschenen zijn tot en met eind 2011 en ze geanalyseerd op bevindingen met betrekking tot horizontalisering.

De analyse van rekenkameronderzoeken is een aanvulling op het onderzoek in de acht gemeenten (zie hierna). Juist Rekenkamers kijken naar de samenhang

tussen de processen van beleidsvorming en -verantwoording: als doelen in de beleidsvorming niet goed worden geformuleerd, wordt het proces van verantwoording een stuk lastiger. Daarnaast kijkt een deel van de Rekenkamers naar de lokale betrokkenheid bij deze processen, waardoor analyse van deze onderzoeken een breder beeld oplevert dan alleen op basis van de acht gemeenten. Tot slot besteden Rekenkamers in het algemeen relatief veel aandacht aan de rol en positie van de gemeenteraad, een belangrijke actor in de horizontalisering. Overigens, en voor de volledigheid: rekenkamers doen geen onderzoek naar *best practices*. Hun onderzoeken hebben vooral tot doel de gemeenteraden te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol.

In totaal hebben we via een websearch 77 rekenkamerrapporten gevonden die zijn verschenen in de periode 2006 t/m 2011 (zie Bijlage B voor een overzicht). 75 rapporten betreffen de bevindingen van een of meer unieke gemeenten; in totaal gaat het daarbij om 82 unieke gemeenten. Daarnaast betroffen twee rapporten meerdere gemeenten (respectievelijk twee en zes) waarbij de bevindingen niet tot unieke gemeenten zijn te herleiden. In totaal beschikken we daarmee over 84 onderzoeken. In deze onderzoeken zijn gemeenten met minder dan 20.000 inwoners ondervertegenwoordigd en gemeenten met een inwoneraantal tussen de 50.000 en 150.000 inwoners oververtegenwoordigd. Dat zien we terug als we kijken naar de stedelijkheid: weinig en niet stedelijke gemeenten zijn ondervertegenwoordigd, de matig tot zeer sterk stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd. Als we kijken naar de provinciale herkomst van de gemeenten, dan zien we een ondervertegenwoordiging van Friese, Gelderse en Zeeuwse gemeenten en een oververtegenwoordiging van Zuidhollandse en Limburgse gemeenten.

Van de 84 onderzoeken hadden er 52 een breed beleidsperspectief. Er werd in deze onderzoeken gekeken naar zowel de ontwikkeling en de uitvoering van beleid als naar de verantwoording daarover. Niet al deze onderzoeken gingen evenwel over de volle breedte van de Wmo. Sommige rekenkamers kozen er bewust voor het onderzoek te beperken tot een aantal prestatievelden. De prestatievelden 7 t/m 9 en in mindere mate prestatieveld 2 (jeugd) waren daarbij minder in beeld dan de overige prestatievelden.

Eén onderzoek ging specifiek in op het functioneren van de Wmo-raad. Twaalf van de 84 onderzoeken waren gericht op de uitvoering van Wmo-beleid; vaak van (aspecten van) het beleid rond individuele voorzieningen. Elf onderzoeken

onderscheidten zich van de anderen omdat zij nog voordat de invoering van de Wmo een feit was zijn opgesteld, of in de periode voordat de betreffende gemeente een beleidsplan had. Deze onderzoeken richtten zich in zeer beperkte mate op horizontalisering. Tot slot waren er 8 onderzoeken die inspraak of participatie als centraal thema hadden, en waarbij het gemeentelijke Wmo-beleid fungeerde als (een van de ) casus(sen). Ook deze onderzoeken hebben we meegenomen in de analyse.

## ***C Casusbeschrijvingen acht gemeenten***

### ***1. Selectie gemeenten***

We hebben in totaal acht gemeenten geselecteerd. Bij de werving hebben we gestreefd naar variatie op criteria als omvang van de gemeente, stedelijkheid en de mate van intergemeentelijke samenwerking. Tevens zochten we naar gemeenten waar horizontalisering relatief veel aandacht leek te krijgen; we zijn immers op zoek naar factoren die het proces van horizontalisering bevorderen of belemmeren. Aan dit laatste uitgangspunt hebben we wegens gebrek aan medewerking van gemeenten niet vast kunnen houden. Uiteindelijk hebben we een selectie van acht gemeenten die variëren naar inwonertal en geografische ligging. Bijlage C biedt een overzicht van de acht gemeenten.

### ***2. Documentonderzoek***

In de geselecteerde gemeenten onderzochten we relevante beleidsdocumenten: Wmo-nota's, voortgangsrapportages, programmabegrotingen en -rekeningen, (tussen)evaluaties, rapportages prestatiegegevens en cliënttevredenheidsonderzoeken. In drie van de acht gemeenten waren onderzoeken van de rekenkamer beschikbaar (2 uit 2008, 1 uit 2011); deze hebben we meegenomen in het documentonderzoek en in de meta-analyse van rekenkameronderzoeken.

### ***3. Interviews en focusgroepen***

In de acht gemeenten hielden we in de eerste helft van 2012 interviews met de wethouder en/of de coördinerend Wmo-beleidsambtenaar, de griffier en de voorzitter van de Wmo-raad. Daarnaast hielden we voor de zomer van 2012 in iedere gemeente een focusgroepbijeenkomst met gemeenteraadsleden en/of leden van de Wmo-raad, en eventueel andere belangrijke organisaties in het Wmo-beleid van de gemeente. Ook organiseerden we in het laatste kwartaal van 2012 in iedere gemeente een groepsinterview met drie of vier



organisaties van ouderen, mensen met een beperking, chronisch zieken en/of cliënten die bij voorkeur niet in de Wmo-raad vertegenwoordigd zijn. Tot slot namen we in iedere gemeente een interview af met een vertegenwoordiger van een groep waarvan verondersteld wordt dat die haar belangen en behoeften niet goed kenbaar kan maken. Die groep selecteerden we in overleg met de coördinerend Wmo-beleidsambtenaar; in de praktijk kwamen we in de meeste gemeenten uit bij cliënten van de geestelijke gezondheidszorg. Bijlage D bevat een overzicht van de gerealiseerde (groeps)interviews en focusgroepen. Voor de (groeps)interviews en focusgroepen gebruikten we topiclijsten. Van alle (groeps)interviews en focusgroepen zijn schriftelijke verslagen gemaakt.

#### *4. Concrete casus*

In iedere gemeenten beschrijven we kort een concrete kwestie die in de afgelopen periode in de betreffende gemeente heeft gespeeld en door (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten op de agenda is gezet.

## *1.6 Opzet van het rapport*

In de volgende hoofdstukken behandelen we achtereenvolgens de drie onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de structuren en werkwijzen waarlangs de lokale betrokkenheid bij het Wmo-beleid vorm krijgt. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de vraag welke partijen zich manifesteren in het kader van de horizontalisering, op het bestaan van een Wmo-raad of een vergelijkbaar platform, op het functioneren van Wmo-raden en op de vraag hoe de Wmo-raad zich tot andere relevante actoren verhoudt. Ook gaan we hier in op de betrokkenheid van verschillende groepen actoren bij de ontwikkeling van Wmo-beleid.

In hoofdstuk 3 gaan we meer specifiek in op de invloed die verschillende actoren hebben op de ontwikkeling van het Wmo-beleid. Op sommige punten is er enige overlap tussen hoofdstuk 2 en 3. In grote lijnen gaat hoofdstuk 2 vooral over de wijze waarop de horizontalisering is georganiseerd, en hoofdstuk 3 over de invloed die verschillende partijen hebben op de beleidsontwikkeling.

In hoofdstuk 4 komt het proces van beleidsverantwoording aan de orde: de wijze waarop het gemeentebestuur dat doet, de betrokkenheid van andere

actoren daarbij en het effect van de verantwoording op de bijstelling van beleid.

In hoofdstuk 5 presenteren we de conclusies, waarbij we ook ingaan op de vraag welke ontwikkelingen in het proces van horizontalisering zichtbaar zijn.

De hoofdstukken 2 t/m 4 volgen een vast stramien. We gaan steeds eerst in op reeds bekende inzichten rond het betreffende thema. Daarbij betrekken we ook het recent gepubliceerde SCP-rapport van Vonk et al. (2013) over het gemeentelijke Wmo-beleid in 2010. Vervolgens presenteren we de bevindingen uit de onderzoeken van lokale rekenkamers. Tot slot gaan we in op de bevindingen in de acht gemeenten die we voor dit onderzoek uitvoering onderzocht hebben. We presenteren in de hoofdstukken de grote lijnen, dwars door de acht gemeenten heen. De beschrijvingen per gemeente zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen.



## 2 *Organisatie van horizontalisering*

Op welke wijze stelt de gemeente vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning in staat om hun mening over het voorgenomen en gevoerde beleid kenbaar te maken? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. We gaan daarbij achtereenvolgens in op de vraag welke partijen zich manifesteren in het kader van de horizontalisering, inclusief de Wmo-raad of vergelijkbaar orgaan (2.1) en op de vraag hoe de Wmo-raad zich tot andere relevante actoren verhoudt (2.2).

### 2.1 *Welke partijen manifesteren zich in het kader van horizontalisering?*

Gemeenten kunnen de rol van burgers in het kader van het Wmo-beleid op verschillende manieren vormgeven. Daarnaast kunnen (groepen) burgers zelf het initiatief nemen om een rol te spelen in het lokale beleid. In deze paragraaf laten we zien welke partijen relevant zijn als we spreken over horizontalisering: het betrekken van burgers (ingezetenen) bij het Wmo-beleid en het verantwoorden van het gevoerde beleid naar ingezetenen. In deze paragraaf gaan we verder niet afzonderlijk in op de gemeentelijke partijen die betrokken zijn bij het Wmo-beleid: gemeenteraad, college van B&W en het ambtelijk apparaat.

#### *Overzicht literatuur*

##### ***Partijen betrokken bij beleidsvorming***

Het SCP deed in de eerste jaren van de Wmo onderzoek naar de betrokkenheid van vertegenwoordigende organisaties van burgers en cliënten bij het Wmo-beleidsproces in gemeenten (Van Houten et al., 2008). Daaruit bleek dat in 2007 ouderen-, gehandicapten-, mantelzorg en vrijwilligersorganisaties volgens Wmo-ambtenaren in 89% of meer van de gemeenten betrokken waren bij het beleidsproces. Vooral voor ouderen- en gehandicaptenorganisaties

kreeg deze betrokkenheid vaak gestalte via deelname in de Wmo-raad. Individuele burgers, jeugd- en jongerenorganisaties, patiëntenorganisaties en bewonersplatforms waren in 67 tot 77% van de gemeenten betrokken. Belangenbehartigers van daklozen, verslaafden en slachtoffers van huiselijk geweld (in 43% van de gemeenten) en migrantenorganisaties (in 32%) werden in relatief weinig gemeenten betrokken. Burgers en cliënten worden het meest geraadpleegd via groepsgesprekken en conferenties (in 65% respectievelijk 59% van de gemeenten).

Ook vroeg het SCP naar de betrokkenheid van uitvoerende organisaties bij het opstellen van een visie en beleidsdoelen in het kader van het Wmo-beleid (Van Houten et al., 2008). In meer dan drie kwart van de gemeenten waren meer dan 10 typen organisaties betrokken. De meeste daarvan werden niet alleen geïnformeerd, maar ook actief geraadpleegd. Welzijnsinstellingen, mantelzorg- en vrijwilligersorganisaties en thuiszorginstellingen werden het meest genoemd, gevolgd door organisaties uit de eerstelijnsgezondheidszorg, woningcorporaties, afdelingen van MEE, instellingen gehandicapten, verzorgingscentra en -tehuizen, verslavingszorg en GGZ-instellingen.

Het SCP onderzocht later opnieuw het gemeentelijk Wmo-beleid, waaronder de betrokkenheid van organisaties bij de formulering van het beleid (Vonk et al., 2013). Daaruit blijkt dat in 2010 gemeenten zorg- en welzijnsaanbieders en burgers, cliënten en hun organisaties op verschillende wijzen bij de formulering van hun Wmo-beleid betrekken. Bij zorgaanbieders en welzijnsinstellingen komen periodiek en ad hoc bilateraal overleg het vaakst voor. Maar ook een Wmo-raad en/of een ander gemeentelijk platform blijkt in bijna de helft van de gemeenten een plek voor periodiek overleg met deze actoren. Voor het betrekken van burgers, cliënten en hun organisaties is periodiek overleg in een Wmo-raad veruit de populairste methode onder gemeenten (94%). Hierna gaan we verder in op het fenomeen van de Wmo-raden.

In de eerste fase van de Wmo voelden de zogenaamde moeilijk bereikbare doelgroepen zich onvoldoende betrokken bij de beleidsvorming (De Klerk et al. 2010: 293). Het SCP heeft in 2010 aan gemeenten gevraagd of en hoe zij de behoeften van een aantal bijzondere doelgroepen hebben gepeild (Vonk et al., 2013). Met mensen met een verstandelijke beperking overlegt 54% van de gemeenten, daarna volgen ouderen met psychogeriatrische problemen (48% van de gemeenten), mensen met een zintuiglijke beperking (46%) en mensen met langdurige psychiatrische klachten (42). Voor de overige voorgelegde

groepen geldt dat er in minder dan 40% van de gemeenten direct met hen overlegd wordt: allochtone burgers (35%), en homo- en transseksuele burgers (52), doelgroep van de OGGZ (32), homo- en transseksuele burgers (10) en laaggeletterden (5). Daarbij past de kanttekening dat in veel gemeenten wel overleg wordt gevoerd met professionals die met deze groepen werken. Het aandeel gemeenten dat op geen enkele manier informatie inwint over of bij deze groepen, is het hoogst bij homo- en transseksuele burgers (81% van de gemeenten), laaggeletterden (43), allochtone burgers (39) en mensen met een zintuiglijke beperking (32).<sup>5</sup>

### ***Wmo-raden***

Hoewel de wet niet voorschrijft op welke wijze burgers dienen te worden betrokken bij het Wmo-beleid, zien we dat al snel na de invoering van de Wmo de Wmo-raad of een vergelijkbaar orgaan de dominante adviesstructuur is geworden waarin burgerbetrokkenheid bij het Wmo-beleid vorm krijgt (Oudenampsen, 2008). Daarnaast zien we dat de bestaande adviserende rol van gehandicaptenplatforms en seniorenraden in veel gemeenten is geformaliseerd of dat zij samen zijn opgegaan in een Wmo-raad (Nederland, 2009; Cromwijk, 2010). Naast Wmo-raden kiezen sommige gemeenten ook andere vormen. Zo is er een beperkt aantal gemeenten (zoals Den Haag) waar geen Wmo-raad of een vergelijkbaar adviesorgaan functioneert (Zorg voor elkaar, 2011). In Den Haag is burgerbetrokkenheid op wijkniveau vormgegeven.

Welke partijen zijn vertegenwoordigd in Wmo-raden of vergelijkbare organen? Het blijkt dat ouderenbonden en gehandicaptenorganisaties het sterkst zijn vertegenwoordigd. Deze organisaties hebben in de loop van decennia een sterke positie opgebouwd van lokale beïnvloeding in seniorenraden en gehandicaptenplatforms of WVG-platforms.<sup>6</sup> Daarnaast zijn mantelzorgers, chronisch zieken en vrijwilligers vaak vertegenwoordigd (Van Houten et al., 2008; Nederland, 2009; Gilsing, 2010; De Gruijter et al., 2010). Mensen met een verstandelijke beperking en GGZ-cliënten zijn in twee van de drie Wmo-raden vertegenwoordigd. Dak- en thuislozen en verslaafden zijn meestal niet in de Wmo-raden vertegenwoordigd, evenals jeugd en jongeren. Zoals gezegd zijn ook de vrijwilligers goed vertegenwoordigd in de Wmo-raden, evenals de

---

5 Deze percentages zijn berekend op basis van de informatie in de tabellen 2.8 en 2.9 in Vonk et al. (2013).

6 Het gaat om platforms rond de lokale uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG), die tot 2006 in werking was. De WVG werd overbodig door de inwerkingtreding van de Wmo in 2007.

levensbeschouwelijke organisaties (Nederland et al., 2009). Wel zijn er op dit punt grote lokale verschillen tussen gemeenten.

Verschillende onderzoekers constateren dan ook dat de participatie van kwetsbare groepen in Wmo-raden tekortschiet (RMO, 2009; Sok, 2010; De Gruijter et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011) en dat Wmo-raden moeite hebben om goede contacten te onderhouden met de grote diversiteit van groepen die op de Wmo zijn aangewezen. Volgens sommige auteurs heeft dit ook te maken met de cultuur van Wmo-raden die onvoldoende aansluit bij de belevingswereld van met name kwetsbare groepen (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Ook wordt als verklaring gegeven dat georganiseerde verbanden, die voor de invoering van de Wmo al beleidsmatig contact hadden met de gemeente, sneller aansluiting vinden bij de Wmo-raden dan niet-georganiseerde verbanden of ongeorganiseerde burgers (Movisie, 2010). De samenstelling van de Wmo-raden blijkt in het onderzoek van Sok (2012) ook afhankelijk van lokale omstandigheden, zoals de nabijheid van GGZ-voorzieningen of instellingen voor mensen met een verstandelijke handicap.

Van Klaveren en Poortvliet (2011) deden een onderzoek naar het functioneren van vijf Wmo-raden. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten weliswaar belang hechten aan het betrekken van kleine kwetsbare groepen, maar dat zij nauwelijks in de Wmo-raad worden betrokken.

### ***Andere kanalen voor betrokkenheid***

Buiten het betrekken van Wmo-raden zijn er andere, soms meer informele kanalen om burgers te betrekken bij het Wmo-beleid. Zo heeft Enschede een expertgroep van ervaringsdeskundigen die ambtenaren en raadsleden inzicht geven in het leven met een chronische ziekte, handicap of psychische aandoening (Oudenampsen, 2013). Gemeenten organiseren in het kader van de geplande overheveling van taken uit de Awbz naar de Wmo (ook wel aangeduid als transitie) bijeenkomsten waar vertegenwoordigers van belangengroepen en vrijwilligersorganisaties uitgenodigd worden (Oudenampsen, 2013; Sok, 2012). Andere gemeenten maken gebruik van cliëntenpanels of sociale media om zicht te krijgen op de ervaringen van cliënten. Het voordeel van deze informele participatievormen is dat ambtenaren, bestuurders en politici direct toegang kunnen krijgen tot patiëntenervaringen. Nadeel is dat deze informele vormen van raadpleging vooral eenrichtingsverkeer betreffen waar sprake is van een zekere mate van vrijblijvendheid van de zijde van bestuurders. Ook wordt gebruik gemaakt van sleutelfiguren als straatadvocaten:

vertrouwenspersonen en belangenbehartigers van mensen die dakloos zijn of dat dreigen te worden (Sok, 2009). In sommige steden zijn Wmo-ambassadeurs actief om GGZ-cliënten en allochtone groepen te informeren over Wmo-regelingen (zie Naaten en Groutars, 2010): deze behoren tot de moeilijker bereikbare groepen en vormen een verbindende schakel tussen deze groepen en de gemeente. In Leeuwarden is een aparte Wmo-raad opgericht met ervaringsdeskundigen uit de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg (Van Klaveren en Poortvliet, 2011).

Ook functioneren er naast de Wmo-raad soms nog andere organen die adviseren over het Wmo-beleid (Oudenampsen, 2013). In Eindhoven is er een participatieraad waarin cliëntenorganisaties vertegenwoordigd zijn en in de gemeente Utrecht is naast het Wmo-platform een cliëntenraad Wmo die adviseert over het beleid gericht op individuele Wmo-voorzieningen. In veel gemeenten functioneren jeugdadviesorganen die zich met name richten op het jeugdbeleid. Ook zijn er vaak contacten met de cliëntenraad Werk en inkomen. Driekwart van de Wmo-raden die deelnamen aan de inventarisatie van de koepel gaf aan ook te adviseren over aanpalende beleidsterreinen, zoals de jeugdzorg en het lokale werk- en inkomensbeleid (Koepel Wmo-raden, 2012).

### *Rekenkameronderzoeken*

In de onderzoeken van de rekenkamers wordt niet expliciet ingegaan op de vraag welke partijen zich manifesteren rond het Wmo-beleid. Wel wordt in veel onderzoeken ingegaan op de rol van Wmo-raden. In sommige onderzoeken is er beperkt aandacht voor de inbreng van burgers.

### *Wmo-raden*

In 52 onderzoeken komt de betrokkenheid van een Wmo-raad of een ander orgaan dat verondersteld wordt namens burgers en/of cliënten te spreken, aan de orde. In deze gemeenten is er een Wmo-raad of een soortgelijk orgaan: een orgaan dat gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt aan in ieder geval het College, en soms ook aan de gemeenteraad. Een klein deel van deze onderzoeken vermeldt alleen dat er een dergelijk orgaan is, terwijl in 41 onderzoeken wat meer wordt ingegaan op de positie en/of rol van de Wmo-raad.<sup>7</sup>

---

7 Omdat rekenkamers deze positie en/of rol vanuit hun eigen perspectief hebben besproken, met eigen aandachtspunten en hun eigen wijze van onderzoek, bespreken we hier een aantal zaken die in relatief veel van deze 41 onderzoeken aan de orde komen.



In de meeste gevallen is de Wmo-raad adviseur van raad en/of college, maar in een klein aantal gevallen is de Wmo-raad co-producent van beleid. Een behoorlijk deel van de Wmo-raden is voortgekomen uit al bestaande cliëntenorganisaties en/of seniorenraden. Vaak is dat nog terug te zien in de naamgeving van het orgaan, waar dan de term 'cliënten' in voorkomt. In sommige gevallen is er bewust voor een geheel andere opzet van de Wmo-raad gekozen. Eén gemeente kiest bewust voor het intact laten van de oude structuren en kent geen Wmo-raden. Behoorlijk wat Wmo-raden zijn ingesteld per verordening, of kennen een verordening waarin hun werkwijze is geregeld.

In lang niet alle van de 41 gemeenten gaat de Wmo-raad over de gehele breedte van de Wmo. Als de Wmo-raad niet over de volle breedte van de Wmo gaat, dan toch meestal wel over in ieder geval de prestatievelen 3 t/m 6. Er is één gemeente die twee zogenaamde participatieraden kent: een voor welzijn en leefbaarheid en een voor zorg en wonen. De rekenkamer constateert overigens dat het voor eerstgenoemde raad moeilijk is om mensen te vinden.

### ***Betrokkenheid van burgers en hun organisaties***

19 Onderzoeken beschrijven de betrokkenheid van burgers in de beleidsvorming wat uitgebreider. In bijna alle gevallen is er sprake geweest van interactieve bijeenkomsten in de fase van visie- en/of planvorming; soms was er alleen de mogelijkheid om langs digitale weg inbreng te leveren. Daarbij zijn er verschillen in de fase waarin burgers betrokken worden. In sommige gemeenten werden zij al in de allereerste fase betrokken en leverden zij ideeën en suggesties voor de latere beleidsvorming. In andere gemeenten worden burgers pas betrokken als er sprake is van concept-stukken, zoals een concept-visie of een concept-plan. In bijna alle gevallen zijn naast burgers en/of hun organisaties (voornamelijk dorps- en wijkraden) ook maatschappelijke organisaties, cliëntenorganisaties en professionele instellingen betrokken bij de beleidsvorming.

Er zijn opvallende verschillen in de mate van betrokkenheid van de wethouder en gemeenteraadsleden bij de beleidsparticipatie van burgers en/of hun organisaties. Soms spelen zij een prominente rol als voorzitter van bijeenkomsten of werkgroepjes, in andere gemeenten zijn zij aanwezig als (actieve) toehoorder, en in weer andere gemeenten zijn zij slechts op de achtergrond of niet aanwezig.

### *Onderzoek in acht gemeenten*

In deze paragraaf gaan we in op de betrokkenheid van verschillende partijen in de acht gemeenten. Daarbij gaan we eerst in op de Wmo-raad (vorm en samenstelling, relatie met de gemeente, ondersteuning), vervolgens op de betrokkenheid van moeilijk bereikbare doelgroepen van de Wmo en tot slot op de betrokkenheid van individuele burgers en hun organisaties.

### *Aanwezigheid en breedte Wmo-raad*

Alle acht gemeenten hebben een Wmo-raad of een soortgelijke raad, platform of klankbordgroep rond de Wmo. In zes gemeenten zijn dit raden die officieel zijn geïnstalleerd, met eigen reglementen en statuten. In de twee andere gemeenten is dit orgaan niet officieel geïnstalleerd. De grootte van deze officiële en onofficiële raden varieert sterk: van 4 tot 23 leden. De grootste Wmo-raad werkt met een dagelijks bestuur en was ten tijde van het onderzoek bezig met het vormen van specialistische subgroepen voor verschillende Wmo-domeinen. Enkele leden van deze raad geven aan de raad wel erg groot te vinden. Daarnaast zijn er nog twee raden met zestien leden. Deze drie grote raden trachten de deskundigheid op alle Wmo-domeinen te borgen. De kleinere raden gaan ook over (nagenoeg) de hele breedte van de Wmo, maar hebben niet noodzakelijkerwijs deskundigheid op al deze domeinen. De gemeente met het kleinste orgaan (een klankbordgroep van vier personen) kent naast deze klankbordgroep Wmo nog een aparte klankbordgroep jeugd en een bredere begeleidingscommissie met daarin ook vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties. Zowel wethouder als leden geven aan dat juist de geringe grootte vroegtijdig en intensief meedenken mogelijk maakt. De leden van de klankbordgroep roepen vanuit hun netwerk ervarings- en kennisdeskundigheid in als zij zelf onvoldoende weten over een onderwerp.

### *(Verandering in de) Samenstelling van Wmo-raden*

Aanvankelijk waren de meeste van de acht Wmo-raden samengesteld uit belangenbehartigers - leden die namens een bepaalde doelgroep zitting hebben en verondersteld worden de belangen van deze doelgroep te vertegenwoordigen -, waarbij in ieder geval ouderen- en gehandicaptenorganisaties meestal vertegenwoordigd waren. Intussen werken zes van de acht Wmo-raden met leden die zitting hebben op persoonlijke titel, dus nadrukkelijk niet opereren als belangenbehartiger. Vaak zijn dit wel leden met een achtergrond in de belangenbehartiging of die werkzaam zijn op een van de werkvelden van de Wmo. Eén gemeente begon met belangenbehartigers, maar besloot later expliciet te gaan werken met ervaringsdeskundigen zonder achtergrond in

belangenbehartiging. De reden daarvoor was dat belangenbehartigers teveel werkten en dachten vanuit hun eigen doelgroep. Een andere gemeente maakte een soortgelijke ontwikkeling door: na aanvankelijk een belangrijke rol voor belangenbehartigers, werd later nadrukkelijk gekozen voor leden op individuele titel, op voordracht van het werkveld. Bij een andere gemeente overheerst bij een aantal belangenbehartigers het beeld dat de Wmo-raad louter uit professionals bestaat waar zij als vrijwilligers onvoldoende tegenwicht aan kunnen bieden. De betreffende Wmo-raad bestaat hier overigens niet enkel uit professionals.

Tabel 2.1 Vorm en samenstelling Wmo-raden acht gemeenten

K	Vorm Wmo-raad	Samenstelling	Ontwikkeling in de tijd
T1	Wmo-platform met formeel reglement met vastgelegde samenstelling en bevoegdheden	Elf leden van seniorenraden, platform gehandicapten, sportstichting en cliëntenraden + wethouder en ambtenaar. De wethouder is voorzitter van het platform.	Vanaf het begin belangenbehartigers
W1	Officieel geïnstalleerde Wmo-adviesraad	Eerder zestien, nu 23 leden. Eerder veel leden vanuit cliëntorganisaties en zorg, nu bredere vertegenwoordiging van burgers vanuit gemeenschap (o.a. vanuit dorpsbelangen, wijkraden en kerken).	Van vertegenwoordigers van cliëntorganisaties/ belangenbehartigers naar brede vertegenwoordiging vanuit gemeenschap, via dorpsbelangen, kerken en wijkraden
Z	Officieel geïnstalleerde Wmo-raad	Negen leden op persoonlijke titel, voorgedragen uit het werkveld, geselecteerd o.b.v. open sollicitatieprocedure. Ieder lid verantwoordelijk voor één of meer prestatievelden	Van professionals en belangenbehartigers (breed Wmo-overleg) naar leden voorgedragen uit werkveld, omdat twee kanalen van vertegenwoordiging -breed Wmo-overleg en Wmo-raad- spanningen opleverde.
H	Officieel geïnstalleerde Wmo-raad	Dertien leden, niet verbonden aan belangenbehartiger	Van leden die ook actief waren in de belangenbehartiging naar individuele leden die niet verbonden zijn aan een belangengroep, omdat belangenbehartigers teveel bezig waren met eigen doelgroep.
M	Niet formele klankbordgroep, plus brede begeleidingsgroep met instellingen t.b.v. 2e beleidsnota	Klankbordgroep bestaat uit vier leden met achtergrond in ouderenvonden, GGZ en mensen met een lichamelijke beperking. Hebben zitting op persoonlijke titel. Begeleidingsgroep heeft onder andere leden van stichting ouderenzwzijn, welzijnsorganisaties, en andere organisaties die actief zijn rond de Wmo.	Naast kleine klankbordgroep ook bredere Wmo begeleidingsgroep
T2	Niet formele Wmo-raad	In 2012 vier leden; vanaf 2013 negen ervaringsdeskundige leden met diverse achtergronden (kinderbescherming, schuldhulpverlening, fysieke en mentale beperkingen, GGZ en AWBZ) - zitten op persoonlijke titel.	Van belangenbehartigers naar ervaringsdeskundigen

K	Vorm Wmo-raad	Samenstelling	Ontwikkeling in de tijd
W2	Recentelijk officieel geïnstalleerde Wmo-raad (stichting)	Zestien leden op persoonlijke titel met kennis over alle kennisgebieden en prestatievelden	Van merendeels ervaringsdeskundigen naar meer kennisdeskundigen (belangenbehartigers/professionals) op persoonlijke titel
	Officieel geïnstalleerde Wmo-adviesraad	Belangenbehartigers die vanuit gedeeld belang probeerden te werken	In 2012 nieuwe Wmo-adviesraad, die alle burgers gemeente vertegenwoordigt, itt oude Wmo-raad die bestond uit belangenbehartigers

### ***Betrokkenheid van moeilijk bereikbare groepen***

In zes van de acht gemeenten wordt bij de categorie moeilijk bereikbare groepen vooral aan ggz-cliënten gedacht. In twee gemeenten worden andere groepen genoemd: in de ene gemeente jongeren en in de andere dementerende allochtone ouderen (zie tabel 2.2).

De vertegenwoordiging van moeilijk bereikbare doelgroepen neemt in de acht gemeenten verschillende vormen aan: 1. een ervaringsdeskundige of iemand die de problematiek van nabij kent (via familie, vrienden of kennissen, etc.); 2. een vertegenwoordiger van de doelgroep in de Wmo-raad (vanuit een zorginstelling of een belangenbehartiger); 3. contact tussen een zorgaanbieder en de gemeente waarbij de zorgaanbieder de belangen van cliënten vertegenwoordigt en expertise op dit terrein deelt en 4. contact tussen de gemeente en cliënten via een zorgaanbieder. Dit laatste kan bijvoorbeeld via een cliëntenraad of doordat de zorgaanbieder contact met individuele cliënten mogelijk maakt. De zorgaanbieder kan een rol spelen in de empowerment van cliënten door hen indien nodig te ondersteunen of coachen om dit gesprek te voeren. In de meeste gemeenten worden deze groepen via minimaal een van deze vormen vertegenwoordigd. Niettemin geven de meeste gemeenten aan te worstelen met deze groepen; zij vinden het lastig om er zicht op te krijgen.

Tabel 2.2 *Vertegenwoordiging moeilijk bereikbare groepen*

<i>Gemeente</i>	
<i>K</i>	Vooral jongeren als moeilijk bereikbare groep. Tijdelijk een jongere met beperking als ervaringsdeskundige in Wmo-raad gehad, maar deze jongere haakte uiteindelijk af. Gemeente heeft hiervoor geen goede oplossing.
<i>T1</i>	Vertegenwoordiger GGZ-cliënten in cliëntenraad. Grote Wmo-raad, maar GGZ-vertegenwoordiger heeft door opdeling in specialistische groepen een directe contactpersoon op het onderwerp 'zorg' en daardoor meer invloed. Dorpsstructuur maakt het wel lastig om groep in beeld te krijgen. Achterban is dus lastig, maar vertegenwoordiger heeft jarenlange ervaring met deze groep als belangenbehartiger. Hij heeft ook cliënten voorgedragen die deel zouden kunnen nemen aan Wmo-raad, maar gemeente deed hier niets mee.
<i>W1</i>	Vertegenwoordiging via medewerker GGZ-instelling in Wmo-raad. Deze medewerker stuurt ook informatie door naar instelling. GGZ-instelling vertegenwoordigd in werkgroep invoering Wmo en daarna rondom Wmo. Instelling probeert zo de belangen van haar cliënten te vertegenwoordigen, maar probeert ook cliënten in staat te stellen zelf in te spreken. Bijv. gesprek met wethouder en instelling, met enkele cliënten.
<i>Z</i>	GGZ-cliëntenraad geen contact met Wmo-raad, maar zorgaanbieder wel contact met wethouder. Terugkoppeling door instelling naar cliëntenraad.
<i>H</i>	Een van Wmo-raadsleden vertegenwoordigt GGZ als belangenbehartiger.
<i>M</i>	Onduidelijk of belangen vertegenwoordigd worden. GGZ- cliëntenraad heeft geen lid in Wmo-raad zitten. Wmo-raad heeft volgens ambtenaar nu wel GGZ-vertegenwoordiger.
<i>T2</i>	Zorg over dementerende allochtone ouderen. Groep zou er statistisch gezien moeten zijn, maar zorgaanbieder ziet deze groep niet. Zorg en welzijnsorganisatie adviseert Wmo-raad vanuit haar expertise over deze en andere moeilijk bereikbare groepen.
<i>W2</i>	GGZ- cliënten werden vertegenwoordigd door iemand die GGZ vanuit omgeving kende. Volgens vertegenwoordiger beperkte invloed vanuit GGZ-cliënten.

### ***Betrekken van individuele burgers en hun organisaties***

Alle acht gemeenten merken dat individuele burgers lastig te betrekken zijn. Het onderwerp van de Wmo spreekt burgers pas aan wanneer zij er zelf mee te maken krijgen of als er een gevoelig onderwerp op de agenda staat. Gemeenten proberen dit contact te onderhouden via informatiebijeenkomsten, digitale panels, koffiebijeenkomsten, Wmo-café's en andere meer of minder interactieve vormen. Sommige gemeenten maken ook gebruik van huisbezoeken die in het kader van de Wmo worden afgelegd. Een wethouder geeft aan zelf op deze werkbezoeken veel met verschillende inwoners te praten.

In de meeste van de acht gemeenten geldt dat de Wmo-raad er is voor de bredere Wmo-doelgroep. Niettemin hebben belangenbehartigers zoals ouderen- en gehandicaptenbonden ook hun eigen kanalen naar de gemeente. Deze benutten zij in ieder geval als zij van opvatting zijn dat de belangen van hun eigen doelgroep door de Wmo-raad onvoldoende behartigd worden.

## 2.2 *Het functioneren van Wmo-raden (en vergelijkbare organen)*

In de vorige paragraaf hebben we gezien dat de Wmo-raden een prominente positie innemen in de vertegenwoordiging van burgers en hun organisaties in het Wmo-beleid. Het is de vraag wat deze prominente positie voor andere partijen betekent. In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de Wmo-raad zich verhoudt tot andere voor het Wmo-beleid relevante actoren, en wat voor hen de gevolgen zijn van de prominente positie van Wmo-raden.

### *Overzicht literatuur*

#### ***Wmo-raden: naar een onafhankelijke adviesrol***

Wmo-raden profileren zich meer dan vlak na de invoering van de Wmo als een adviesorgaan van de gemeente. Zij zijn redelijk tevreden over de samenwerking met de gemeente, zo constateren Van Klaveren en Poortvliet (2011) in hun onderzoek in vijf gemeenten. Volgens een recente meting van de koepel van Wmo-raden ziet 90% van de Wmo-raden zich louter als onafhankelijk adviseur van de gemeente. In 2011 lag dit percentage volgens de koepel lager - hoeveel lager wordt niet duidelijk gemaakt (Koepel Wmo-raden, 2012). Deze ontwikkeling naar een adviserende rol vertaalt zich ook in de wijze waarop de achterban bij de Wmo-raad betrokken is: meer Wmo-raden zien *alle* burgers als hun achterban, in plaats van specifieke groepen. In 2012 ziet 82% van de Wmo-raden alle burgers als achterban, in 2011 was dat 58% (Koepel Wmo-raden, 2012). In de meting van 2012 positioneert drie kwart van de geraadpleegde Wmo-raden de achterban niet in de Wmo-raad maar kiest voor een werkwijze waarbij de achterban in werkgroepen of commissies georganiseerd is. Deze trend is al eerder gesignaleerd door Sok et al. (2011).

Dat Wmo-raden zichzelf ook vooral zien als adviesorgaan, blijkt ook uit de rollen die zij voor zichzelf definiëren (Sok et al., 2011):<sup>8</sup>

---

8 Sok et al. (2011) baseren zich op de inbreng van Wmo-raden en gemeenten. In 2011 heeft MOVISIE vijf bijeenkomsten georganiseerd over de Wmo-raad Nieuwe Stijl. Hier hebben 31 gemeenten en 75 Wmo-raden aan deelgenomen, in totaal ruim 200 mensen.

1. De Wmo-raad levert inbreng van burgers om het beleid te beïnvloeden.
2. De Wmo-raad is adviseur in een vroeg stadium.
3. De Wmo-raad heeft een optimale netwerkfunctie.
4. De Wmo-raad is een plek waar burgers inspraak hebben.
5. De Wmo-raad vertaalt signalen naar beleid.
6. De Wmo-raad vertegenwoordigt een brede groep burgers.

Ook de gemeenten die in dit onderzoek zijn bevraagd benadrukken de adviesrol van de Wmo-raden met als doel de kwaliteit van en het draagvlak voor het beleid te vergroten (Sok et al., 2011). Deze ontwikkeling hangt volgens Sok et al. samen met de evolutie van de Wmo van een wet die voorzieningen voor bepaalde doelgroepen regelt naar een participatiewet voor alle burgers.

### ***Ervaringsdeskundigheid in het gedrang***

De focus op de adviesrol van de Wmo-raad heeft gevolgen voor de eisen die gesteld worden aan de Wmo-raadsleden. Sok et al. (2011) signaleren dat de Wmo-raden zich mede onder invloed van deze verschuiving in taakopvatting verbreden en meer de nadruk leggen op de competenties van de leden om breed te kunnen kijken over doelgroepen en belangen heen. Naast ervaringsdeskundigheid moeten de raadsleden beschikken over competenties om in (soms complexe) beleidsprocessen te kunnen participeren en advies te geven (Cromwijk, 2010) en over inhoudelijke deskundigheid beschikken op het gebied van de negen prestatievelden van de Wmo (Van Klaveren en Poortvliet, 2011; vgl. Penning en Metzke, 2012).

De nadruk op de inhoudelijke expertise en op de kwaliteit van de beleidsadviesering kan tot gevolg hebben dat de ervaringsdeskundigheid in de knel komt (Sok, 2012; Penning en Metzke, 2012). Sok signaleert dat de formele overlegstructuur en -cultuur minder aansluit bij de mogelijkheden van ervaringsdeskundigen die afkomstig zijn uit verschillende belangenorganisaties. Zij worden bovendien onvoldoende gecoacht om het raadswerk te kunnen doen en haken daarom regelmatig af. Dat geldt vooral voor vertegenwoordigers uit de kringen van mensen met een psychische of verstandelijke handicap.

De grotere nadruk op inhoudelijke expertise en geringere aandacht voor ervaringsdeskundigheid houdt het gevaar in dat Wmo-raden zich vervreemden van hun achterban. Veel Wmo-raden ervaren een kloof met de burgers die zij geacht worden te vertegenwoordigen (Koepel Wmo-raden 2012). Zij zijn niet



tevreden over de contacten met de achterban. Wmo-raden constateren dat bij burgers en zelfs cliëntengroepen weinig animo, interesse of behoefte aanwezig is om mee te denken (Koepel Wmo-raden 2012). Van Klaveren en Poortvliet (2011) constateren dat de gebrekkige verbinding met ervaringskennis van groepen Wmo-cliënten en de zwakke profilering naar burgers de positie van de Wmo-raad verzwakt.

In de verschillende publicaties zijn geen aanwijzingen gevonden over contacten tussen cliëntenraden van zorg- en welzijnsinstellingen en Wmo-raden, ondanks het feit dat steeds meer zorginstellingen (met name thuiszorg en ggz instellingen) Wmo-taken op zich hebben genomen (De Klerk et al., 2010).

### ***Dilemma voor Wmo-raden: tussen vertegenwoordiging en (hoogwaardige) advisering***

Eerder onderzoek schetst de dilemma's van veel Wmo-raden. Enerzijds wordt van hen verwacht een luisterend oor te hebben voor een snel uitbreidende groep burgers die de gevolgen ondervindt van het Wmo-beleid. Er is de druk van de (georganiseerde) achterban die behoefte heeft aan een orgaan dat haar belangen behartigt naar de gemeente. Anderzijds moet de Wmo-raad in staat zijn om als partner van het lokaal bestuur adviezen van hoge kwaliteit te leveren. Er is de druk van het ambtelijk apparaat waarbij de Wmo-raad om invloed uit te oefenen beleidstaal gaat spreken en zich daarmee verder vervreemdt van haar achterban.

### ***Rekenkameronderzoeken***

#### ***(On)duidelijkheid over positie en rol Wmo-raad***

In negen van de 41 onderzoeken die ingaan op de Wmo-raad wordt gesteld dat er in ieder geval bij een aantal actoren onduidelijkheid bestaat over de positie en/of rol van de Wmo-raad. Vragen die leven, zijn onder meer: hoe verhoudt de Wmo-raad zich tot de eerder bestaande situatie van belangenbehartiging?; wat is precies de status van de adviezen van de Wmo-raad, ook in relatie tot de eigenstandige positie van de gemeenteraad?; en zijn de adviezen van de Wmo-raad aan de gemeenteraad of aan het college gericht? Ondanks het feit dat er vaak verordeningen of regelingen zijn waarin de instelling en werkwijze van de Wmo-raad is geregeld, is hier lang niet altijd bij alle partijen duidelijkheid over. Opvallend in dit opzicht is de status van de adviezen van de Wmo-raad in één van de gemeenten: de adviezen zijn in principe bindend.

Daartegenover staan 10 gemeenten waar van een goede relatie tussen de Wmo-raad en de gemeente wordt gesproken. Vaak is daarbij sprake van redelijk intensieve contacten tussen Wmo-raad en gemeente.

### **Functioneren van Wmo-raden**

Een beperkt aantal (7) van de 41 onderzoeken die ingaan op Wmo-raden geeft een oordeel over het functioneren van Wmo-raden. In drie gevallen wordt er expliciet geconstateerd dat de Wmo-raad niet of nauwelijks functioneert, terwijl in vier onderzoeken de conclusie juist is dat de Wmo-raad goed functioneert.

#### *Casus Goirle (rapport januari 2010)*

*De gemeente Goirle heeft een klankbordgroep Wmo. De rol van de klankbordgroep is in principe beperkt tot de prestatievelden 3 tot en met 6; participatie rond de overige prestatievelden vindt plaats op 'projectmatige basis'. Dat draagt bij aan onduidelijkheid over de exacte rol van de klankbordgroep. Ook is niet gespecificeerd of de klankbordgroep de raad of het college adviseert en wat de status is van de adviezen. De meerwaarde van de klankbordgroep is mede daarom onduidelijk, de participatie staat volgens de Rekenkamer onvoldoende in het teken van responsief bestuur. De klankbordgroep ervaart de relatie met de gemeente als matig; de groep wordt te weinig in stelling gebracht om adequaat te kunnen adviseren en de terugkoppeling vanuit de gemeente is onvoldoende.*

#### *Casus Nuth (rapport januari 2010)*

*In de gemeente Nuth lag het initiatief tot de oprichting van het Wmo-platform bij de cliëntenorganisaties en niet bij de gemeente. De gemeente had vanaf het begin gemengde gevoelens. Mede door het verschil in ambitie en werkwijze is er sprake van een stroeve verhouding. Het advies van het platform over de eerste kadernota besloeg maar liefst 35 pagina's. Later is er gekozen voor maandelijks overleg tussen het platform en de wethouder, maar desondanks is de verhouding nog steeds stroef. De gemeente heeft de zeggenschap van het platform ingeperkt tot de prestatievelden 2 tot en met 6. In het platform is veel Wmo-deskundigheid aanwezig, ook ten opzichte van de beperkte ambtelijke capaciteit bij de gemeente. De Rekenkamercommissie spreekt van een 'in beginsel explosieve sfeer'.*

### ***Verbeteringen waarneembaar in de loop der tijd***

Daarnaast wordt in 8 onderzoeken geconstateerd dat er gedurende de jaren duidelijke verbeteringen zijn opgetreden in het functioneren van de Wmo-raad. Daarbij worden verschillende zaken genoemd: een duidelijker rolverdeling met de gemeente (in een aantal is de rol van de Wmo-raad van co-productent naar adviseur verschoven), tijdige inschakeling in het proces van beleidsvorming en het tijdig verstrekken van de benodigde informatie aan de Wmo-raad, in het algemeen een betere communicatie met de gemeente, en een betere relatie met de achterban.

*Casus Ommen (rapport december 2010)*

*Ommen kent sinds 2007 een Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning (RvMO).*

*Deze raad had aanvankelijk geringe slagkracht en speelde geen rol van betekenis in de beleidsvorming. Vanaf 2009 is er een proces ingezet naar gerichte beleidsbeïnvloeding.*

*De RvMO concentreert zich meer op hoofdlijnen in plaats van op incidenten. Dat proces is nog wel gaande. De RvMO is ontevreden over de soms late informatievoorziening uit het college, maar de nieuwe wethouder hecht aan een meer proactieve houding van de RvMO, waardoor ook op dat punt verbetering op lijkt te treden.*

*Casus Den Helder (rapport september 2010)*

*Den Helder heeft een breed Wmo-platform bestaande uit cliënten en daarnaast een Participatiecommissie bestaande uit zorgaanbieders en vertegenwoordigers van zorgvragers. De participatiecommissie heeft formele adviesbevoegdheid. Er zijn klachten over de onduidelijke rol van het Wmo-platform. Wat is nu de status van het platform? Is het vooral een praatclub? Hoe verhoudt het platform zich tot college en raad, maar ook tot de Participatiecommissie? Deze laatste weegt de besprekingen van het platform wel mee in haar advisering, maar hoe verhoudt de stem van cliënten zich tot die van (commerciële en maatschappelijke) zorgaanbieders? De onvrede onder deelnemers aan het Wmo-platform leidt er uiteindelijk toe dat een aantal van hen het platform verlaat.*

### **Ambtelijke ondersteuning Wmo-raden**

Andere punten die in meerdere onderzoeken aan bod komen, zijn de ambtelijke ondersteuning. Een aanzienlijk deel van de Wmo-raden blijkt te kunnen rekenen op ambtelijke ondersteuning. In drie onderzoeken wordt het gebrek aan ambtelijke ondersteuning als knelpunt benoemd.

*Casus Woudenberg (rapport januari 2011)*

*De gemeente Woudenberg kent een Adviesraad Wmo, voor de helft bestaande uit leden vanuit organisaties en instellingen en voor de helft uit de kring van mantelzorgers/vrijwilligers, ouderen, jongeren en mensen met een beperking. De gemeente heeft zich stevig bemoeid met het opzetten en samenstellen van de Adviesraad, maar geleidelijk trekt de Adviesraad het initiatief meer naar zich toe. De Adviesraad heeft een budget voor vergoedingen voor de voorzitter, de secretaris en ook de overige leden, en voor overige kosten. De Adviesraad zou graag ook ambtelijk ondersteund worden, maar het college wil dat niet vanwege de rolvermenging die dan optreedt.*

### **Relatie Wmo-raad - gemeente**

In relatief veel onderzoeken komt de relatie tussen gemeente en Wmo-raad aan de orde. In 11 van deze 41 onderzoeken waarin wordt ingegaan op het functioneren van Wmo-raden wordt geconstateerd dat deze relatie moeizaam of problematisch is. Dat moeizame en problematische schuilt in het feit dat de Wmo-raad niet serieus genomen wordt of zich niet serieus genomen voelt, in het niet terugkoppelen van wat de gemeente met adviezen doet of ervan vindt, en in een niet tijdige of gebrekkige informatievoorziening.

## Onderzoek in acht gemeenten

### Contacten tussen Wmo-raad en gemeente

Vrijwel alle acht gemeenten hebben voor de Wmo-raad een vaste contactpersoon, vaak een ambtenaar, maar in een aantal gemeenten is er ook intensief contact met de wethouder. Het contact met de gemeente kan een structurele vorm aannemen, bijvoorbeeld door een structureel overleg tussen de contactpersoon en de Wmo-raad of door structurele aanwezigheid van deze contactpersoon bij vergaderingen van de Wmo-raad. Op dit punt zijn er verschillen tussen gemeenten. In één gemeente zijn de wethouder en ambtenaar lid van het Wmo-platform en vervult de wethouder de voorzittersrol. Bij een andere gemeente is er een structureel overleg tussen klankbordgroep, wethouder en ambtenaar. Ook is er een gemeente waarbij de coördinerend beleidsambtenaar Wmo standaard aanwezig is bij de Wmo-raadbijeenkomsten: niet als deelnemer, maar als informant/adviseur. De aanwezigheid van de wethouder en/of ambtenaar bij vergaderingen van de Wmo-raad is in andere gemeenten weer afhankelijk van de onderwerpen die op de agenda staan.

Tabel 2.3 Relatie gemeente - Wmo-raad

Gemeente	
K	Wethouder en ambtenaar zijn lid van het platform en altijd aanwezig
T1	Gemeentelijke programmacoördinator bij bijeenkomsten aanwezig als informant, niet als deelnemer. Soms is er ook een beleidsambtenaar bij met een specifiek dossier dat besproken wordt.
W1	Twee vaste ambtenaren binnen gemeente en goed contact met wethouder. Niet standaard aanwezig, maar wel regelmatig contact.
Z	Ieder prestatieveld vertegenwoordigd in Wmo-raad, dus ambtenaar en wethouder weten wie zij kunnen aanspreken per prestatieveld. Regelmatig contact tussen ambtenaar, wethouder en Wmo-raad. Regelmatig maar niet structureel verschillende mensen van gemeente aanwezig bij vergaderingen Wmo-raad.
H	Tweemaandelijks overleg met vaste Wmo-ambtenaar en wethouder
M	Ambtelijke ondersteuner die Wmo-raad ondersteunt, faciliteert en zaken organiseert waar nodig. Goed contact tussen Wmo-raad en Wmo-ambtenaar
T2	Vaste ambtenaar als aanspreekpunt voor Wmo-raad, wethouder soms aanwezig bij vergaderingen. Geregeld contact met gemeenteraadscommissie
W2	Vaste ambtenaar had contact met Wmo-raad. Ambtenaar niet structureel aanwezig bij vergaderingen. Moest zichzelf uitnodigen.

### ***Ondersteuning van Wmo-raden***

Een aantal gemeenten faciliteert de Wmo-raad, bijvoorbeeld door een ambtelijk ondersteuner die helpt bij het organiseren en notuleren van vergaderingen. Een van de gemeenten geeft aan dat deze ambtelijke ondersteuner ook gaat helpen bij het organiseren van contact met de achterban - het betreft een Wmo-raad met ervaringsdeskundigen die niet afkomstig zijn uit belangenorganisaties. Verschillende Wmo-raden geven ook aan trainingen te krijgen rond relevante Wmo-thema's.

## ***2.3 Verhouding Wmo-raad tot andere actoren***

### ***Overzicht literatuur***

#### ***Minder ruimte voor traditionele belangenbehartiging***

Sinds de komst van de Wmo-raden zien veel gemeenten de Wmo-raad als hét vertegenwoordigend orgaan van burgers die te maken hebben met de Wmo. Lokale bestuurders geven de voorkeur aan contacten met de Wmo-raad als vertegenwoordiger van alle cliënten die op de Wmo zijn aangewezen (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Hierdoor, en mede onder druk van overheidsbezuinigingen zijn lokale belangenorganisaties hun subsidie geheel of gedeeltelijk kwijt geraakt. Daardoor is hun rol als lokale belangenbehartiger onder druk komen te staan. Zo zijn regionale Zorgbelangorganisaties door de provincies fors gekort, waardoor een deel van de ondersteuning van belangenorganisaties voor kwetsbare groepen is weggefallen (Oudenampsen, 2013). Het wegvallen van deze ondersteuning bemoeilijkt participatie van kwetsbare groepen zoals mensen met een verstandelijke handicap, GGZ-cliënten en allochtone groeperingen. Belangenorganisaties die geen verbindingen hebben met de Wmo-raad zien hun positie verzwakt. Voor Wmo-raden kan dit nadelig zijn omdat zij het niet als hun taak zien om belangen van doelgroepen te behartigen en zich richten op de adviesfunctie. Het verzwakken van de positie van belangenorganisaties maakt het voor Wmo-raden moeilijker om contacten te onderhouden met de achterban.

Door deze ontwikkelingen ontstaat er steeds meer een situatie waarin voor de klassieke belangenbehartigingstaak weinig ruimte is (Oudenampsen, 2013). Er is geen sprake meer van een recht op voorzieningen nu steeds meer AWBZ-zorg in de Wmo is ondergebracht. Doordat gemeenten nauw samenwerken

met maatschappelijke partijen (woningcorporaties, welzijnsorganisaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders) is de lokale arena veranderd. Op lokaal niveau zien we bovendien dat burgers soms andere rollen op zich nemen waarmee zij invloed uitoefenen: als ervaringsdeskundige, als vrijwilliger, als deelnemer aan innovatieve projecten op het terrein van zorg en welzijn (Lucassen, 2013). Zo zijn GGZ-cliënten als ervaringsdeskundige in Eindhoven nauw betrokken bij de ontwikkeling van een maatschappelijk steunsysteem in verschillende wijken. Voor gemeenten is het lastig om met de grote diversiteit aan belangenorganisaties contacten te onderhouden. Zij zien als ideaal een Wmo-raad die goede contacten heeft met diverse groepen burgers, zo blijkt uit onderzoek in een beperkt aantal gemeenten (Van Klaveren en Poortvliet, 2011; Sok, 2011; Penning en Metze, 2012).

Daarnaast zien we dat veel cliënten- en patiëntenorganisaties zich niet richten op gemeenten. Grote patiëntenverenigingen, zoals de Diabetesvereniging, de Vereniging van Spierziekten, de Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties en de Hart- en Vaatgroep manifesteren zich, op een enkele uitzondering na - Alzheimervereniging -, niet op lokaal niveau (Oudenampsen, 2013).<sup>9</sup>Zij zijn vooral gericht op het landelijke beleid en op het regionale zorgaanbod. Voor de meeste van hen is het ondoenlijk om zich op lokaal niveau te organiseren. Daardoor wordt de toegang van gemeenten tot ervaringsdeskundigheid bemoeilijkt. Naarmate de verantwoordelijkheid voor de langdurige zorg steeds meer bij de gemeenten komt te liggen is dat een handicap voor beleidsparticipatie door de doelgroepen van het beleid.

De instelling van een Wmo-raad kan ook gevolgen hebben voor de verhouding tussen de verschillende doelgroepen en de gemeente, zo blijkt uit onderzoek in vijf gemeenten (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Met name doelgroepen die voorheen veel contacten hadden met de gemeenten en zich niet of onvoldoende vertegenwoordigd voelen in de Wmo-raad ervaren dit als een verslechtering van hun positie. Daar staat tegenover dat de organisaties die wel in de Wmo-raad vertegenwoordigd zijn en daarvoor geen formele relatie met de gemeente hadden, menen dat hun positie versterkt is. Er zijn echter ook gemeenten waar Wmo-raden en belangenbehartigers elkaar nauwelijks kennen (Aandacht voor iedereen, s.a.).

---

9 In Nederland zijn dertien regionale Zorgbelangorganisaties actief. Zij behartigen de belangen van zorgvragers in de regio en zetten zich in voor de kwaliteit van de zorg. Zorgbelangorganisaties ondersteunen de lokale belangenbehartiging.

## *Rekenkameronderzoeken*

### ***Verhouding Wmo-raad tot achterban***

Een punt dat relatief vaak (10 keer) aan de orde komt in de 41 onderzoeken waarin wordt ingegaan op het functioneren van de Wmo-raad is de verhouding van de Wmo-raad tot de doelgroepen van de Wmo of tot bestaande cliëntenorganisaties - de achterban. In zes van de onderzoeken waar dit aan de orde komt, wordt gesteld dat deze verhouding beter kan. De Wmo-raad zou in deze gevallen onvoldoende contact hebben met de achterban, of onvoldoende zicht hebben op wat daar leeft. Een andere klacht die geuit wordt is dat (de werkwijze van) de Wmo-raad onvoldoende transparant is voor de achterban, omdat de verslagen en/of adviezen niet openbaar zijn. In één gemeente hebben belangenorganisaties die voorheen direct contact hadden met de gemeente moeite met de rol van de Wmo-raad als 'linking pin'. Daarbij kan het feit dat sommige doelgroepen niet vertegenwoordigd zijn in de Wmo-raad een rol spelen. In vier onderzoeken wordt de relatie van de Wmo-raad tot de achterban als positief beoordeeld. Er is sprake van een taakverdeling tussen leden van de Wmo-raad in het onderhouden van contacten met de achterban. In het onderhouden van die contacten wordt stevig geïnvesteerd.

### ***Onderzoek in acht gemeenten***

Zoeken naar verhoudingen tussen Wmo-raad en belangenbehartigers  
Belangenbehartigers, Wmo-raad en gemeente zijn in de meeste van de acht gemeenten zoekende naar nieuwe verhoudingen. Veel Wmo-raadsleden zijn tevens (bestuurs)lid van een belangenorganisatie. De algemene tendens is wel, zoals eerder geconstateerd, dat deze leden op persoonlijke titel zitting hebben in de Wmo-raad. De vraag is wat dit in de praktijk betekent.

In drie gemeenten zitten belangenbehartigers op persoonlijke titel in de Wmo-raad, maar hebben zij vanuit hun rol als belangenbehartiger ook regelmatig contact met de gemeente - dat wil zeggen, buiten de Wmo-raad om. Als zij het oneens zijn met de adviezen van de Wmo-raad kunnen ze hun directe contacten met de gemeente aanwenden. In deze gemeenten zijn zowel deze Wmo-raadsleden/belangenbehartigers als de gemeente te spreken over deze constructie. Er zijn korte lijnen tussen de verschillende partijen. Toch zijn er ook Wmo-raden die van deze vorm - belangenbehartigers als Wmo-raadslid - af zijn gestapt. In een van de Wmo-raden zorgde deze opzet voor spanningen en strijd binnen de Wmo-raad omdat belangenbehartigers binnen de Wmo-raad vooral voor de belangen van hun eigen doelgroep opkwamen. Duidelijke



afspraken over de rol van belangenbehartigers binnen de Wmo-raad lijken dus een belangrijke factor in het al dan niet slagen van deze vorm. Daarbij staan in de Wmo-raad dan niet de belangen van een specifieke doelgroep centraal, maar gaat het om het brede, gemeenschappelijke belang. Meer in het algemeen lijken een breed, gemeenschappelijk doel en het breder kunnen kijken dan de eigen doelgroep belangrijke factoren om concurrentiestrijd en grote onderlinge spanningen tussen Wmo-raadsleden te voorkomen. Dit geldt zeker in het geval van belangenbehartigers in de Wmo-raad. Wmo-raden, maar ook gemeenten noemen verschillende voordelen van belangenbehartigers op persoonlijke titel. Deze mensen hebben toegang tot een achterban en er zijn mogelijkheden voor ruggespraak en het invoeren van deskundigheid.

Vier Wmo-raden hebben geen belangenbehartigers als lid, of enkel Wmo-raadsleden die geen frequent contact (meer) onderhouden met hun belangenorganisatie. In twee van deze gemeenten hebben de belangenbehartigers buiten de Wmo-raad om rechtstreeks contact met de gemeente. De belangenbehartigers in beide gemeenten vinden het contact met de gemeente goed, zij weten bij wie ze terecht kunnen. In een van deze gemeenten vraagt de ambtenaar behalve de Wmo-raad ook de seniorenraad en het gehandicaptenplatform expliciet om advies. De Wmo-raad met ervaringsdeskundigen adviseert algemeen, terwijl de belangenbehartigers specifiek adviseren op beleid gericht op hun doelgroep. De seniorenraad uit deze gemeente heeft dit adviesrecht zelfs in een convenant met de gemeente vastgelegd. De belangenbehartigers in deze gemeente zijn wel van mening dat zij pas relatief laat in het proces betrokken worden. In de andere gemeente vindt de Wmo-raad het contact met belangenbehartigers enigszins lastig omdat deze zich erg op hun eigen doelgroep richten, maar onderhoudt de Wmo-raad omwille van de transparantie wel contact met deze groep. De gemeente onderhoudt ondanks de afhoudende houding van de Wmo-raad naar de belangenbehartigers sowieso contact met de belangenbehartigers, volgens de ambtenaar omdat de Wmo-raad niet iedereen kan vertegenwoordigen.

### ***Verantwoordelijk voor brede betrokkenheid: bij Wmo-raad of gemeente?***

De acht gemeenten verschillen in de mate waarin zij de verantwoordelijkheid voor het betrekken of raadplegen van doelgroepen bij de Wmo-raad leggen. In sommige gemeenten is de Wmo-raad een van de partijen waarmee overleg plaatsvindt. De gemeente organiseert hier zelf de structuur om deze betrokkenheid, ook met andere partijen, vorm te geven. Dit betekent meestal ook dat de gemeente minder hoge eisen stelt aan de wijze waarop de Wmo-raad

de achterban vertegenwoordigt. De Wmo-raad is immers één van de partijen; andere partijen worden op verschillende manieren aangesproken. Het is bovendien zoals een ambtenaar het stelt niet reëel om te verwachten dat de Wmo-raad iedereen kan vertegenwoordigen. Een andere gemeente probeert de Wmo-raad juist te activeren door er meer verantwoordelijkheden te leggen. In deze gemeente is de Wmo-raad een soort spin in het web, die het contact met belangenbehartigers onderhoudt en de informatie die binnenkomt filtert. Belangenbehartigers zijn niet echt te spreken over deze constructie. In een andere gemeente heeft de Wmo-raad een belangrijke taak in de communicatie van de gemeente met burgers. De Wmo-raad toetst informatiemateriaal op begrijpelijkheid, waarbij uitgegaan wordt van een fictieve inwoner - een oudere dialectsprekende vrouw zonder duidelijke hulpvraag, vaak vertolkt door een oudere vrouw uit de gemeente -; zij moet snappen waar het over gaat.

## *2.4 Betrokkenheid bij beleidsvorming verschillende actoren*

### *Literatuuronderzoek*

In 2010 heeft Movisie onderzoek naar de Wmo en betrokkenheid van burgers gedaan. Gemeenten winnen veelvuldig informatie in bij burgers. Daarnaast blijkt dat in de beleidsvorming ongeorganiseerde burgers vooral worden geïnformeerd en geraadpleegd, daadwerkelijke inspraak komt veel minder voor. Tevens constateert Movisie dat in de beleidsvoorbereiding brede en grote groepen burgers benaderd worden, maar dat de beleidsparticipatie uiteindelijk hoofdzakelijk plaatsvindt door belangenbehartigers of burgers die deelnemen aan adviesraden (Movisie, 2010:23). Er treedt dus een versmalling op van participatie. Uit verschillende rapportages blijkt dat de meeste gemeentes het inderdaad lastig vinden om alle belanghebbende groepen burgers te betrekken bij de beleidsvorming rond de Wmo (Sijtema, 2009; Movisie 2008).

### *Rekenkameronderzoeken*

#### ***Betrokkenheid van burgers en organisaties in de beleidsvorming***

In 40 onderzoeken wordt er iets gezegd over de betrokkenheid van burgers en/of maatschappelijke organisaties bij de vorming van Wmo-beleid. In een klein deel van deze onderzoeken (5) is de informatie minimaal. Zo staat er in twee onderzoeken dat individuele burgers betrokken zijn, en meldt één

rapport dat de indruk bestaat dat het slechts in beperkte mate gelukt lijkt om de doelgroepen van het Wmo-beleid te betrekken. Voor twee gemeenten wordt, vanuit het rechtmatigheidsperspectief, opgemerkt dat er in het gemeentelijke beleidsplan niets gezegd wordt over het betrekken van de 'kleine' doelgroepen: groepen die moeilijk in staat zijn hun behoeften aan de gemeente kenbaar te maken (art. 11 Wmo, zie hoofdstuk 1). Het is opmerkelijk dat geen van de andere Rekenkameronderzoeken iets zegt over het voldoen aan deze wettelijke eis.

Er zijn weinig lokale rekenkamers die een oordeel geven over de betrokkenheid van burgers in de beleidsvorming. Een aantal rekenkamers formuleert wel kritiekpunten. De belangrijkste betreffen de onduidelijke positie van de participatie in het beleidsproces en daarmee samenhangend de onduidelijkheid van spelregels en verwachtingen, en de mate waarin en wijze waarop wordt teruggekoppeld aan betrokkenen over wat er met hun inbreng is gedaan.

*Casus Ermelo (rapport februari 2009)*

*Bij de voorbereiding op de Wmo en van het eerste beleidsplan organiseerde de gemeente Ermelo in eerste instantie meedenk- en informatiebijeenkomsten voor cliënten en aanbieders. In tweede instantie hield de gemeente rond thema's ook (in totaal 7) bijeenkomsten voor burgers. Daarnaast werden burgers geïnformeerd door vijf nieuwsbrieven van de gemeente. Eens per jaar voert de gemeente ook overleg met de kerken. Zorgvragers en –aanbieders zijn volgens de Rekenkamer-commissie tevreden over hun betrokkenheid, alhoewel die wat eerder op gang had kunnen komen. Wel vindt men dat de gemeente lokale kennis nog beter zou kunnen benutten, dit vergt een meer proactieve opstelling van de gemeente. Het overleg is te weinig structureel en er wordt nog te weinig teruggekoppeld door de gemeente.*

Sommige rekenkamers wijzen ook op positieve punten. Zo hebben de interactieve bijeenkomsten met verschillende betrokkenen geleid tot nieuwe samenwerkingsrelaties in de gemeente. Ook worden sommige gemeenten geprezen om hun inspanningen in de communicatie: het op een begrijpelijke wijze informeren van burgers over het brede terrein van de Wmo, waardoor zij mogelijk betrokken raken.

*Casus Spijkenisse (rapport oktober 2009)*

*De gemeente Spijkenisse kende een communicatieplan rond de invoering van de Wmo. Het doel daarvan was om draagvlak te creëren voor beleidskeuzes en om burgers en met name gebruikers van voorzieningen te informeren. In het plan werd een onderscheid gemaakt tussen 'interne' en 'externe' doelgroepen; per doelgroep werden de in te zetten communicatiemiddelen bepaald. Die bestonden onder andere uit een website, een voorlichtingskrant, huis-aan-huisbladen, een aparte folder en informatiebijeenkomsten via de Wmo-adviesraad. Voor bepaalde doelgroepen en instellingen heeft de gemeente een themaconferentie georganiseerd. De Wmo-adviesraad is volgens de Rekenkamercommissie positief over de communicatie vanuit de gemeente.*

In 6 onderzoeken wordt wel de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en/of uitvoerende instellingen genoemd, maar wordt er niets gezegd over de rol en positie van burgers. Kennelijk spelen zij in deze gemeenten geen rol in de beleidsvorming, anders dan in formele inspraaktrajecten. Op basis van wat er in deze onderzoeken wordt gezegd over de wijze waarop de betrokkenheid van organisaties en instellingen vorm heeft gekregen, blijkt dat werkconferenties of andere interactieve bijeenkomsten een belangrijke werkvorm zijn. Ook in deze onderzoeken spreken rekenkamers nauwelijks oordelen uit over deze betrokkenheid. Soms wordt wel de onvrede van de in het kader van het rekenkameronderzoek geïnterviewde personen gemeld, maar daar worden geen conclusies aan verbonden. In een gemeente is de rekenkamer uitgesproken positief over de gemeentelijke inspanningen om de lokale samenleving te betrekken, het betreft de gemeente W1, een van de acht gemeenten waarin we voor dit rapport uitgebreid onderzoek hebben gedaan.

*Onderzoek in acht gemeenten*

**Contact tussen belangenbehartigers en gemeente**

Het contact tussen gemeente en belangenbehartigers krijgt op verschillende manieren vorm. Binnen gemeenten verschilt dat ook weer tussen verschillende belangenbehartigers. Met sommige belangenbehartigers is van oudsher structureel contact, terwijl andere belangenbehartigers geen direct contact hebben en dat ook nooit gehad hebben. Veel belangenbehartigers hebben wel het idee dat zij de wegen kennen om invloed uit te oefenen. Sommige vinden echter dat hun invloed afgenomen is. In één van de gemeenten heeft de

Wmo-raad juist het idee dat belangenbehartigers meer invloed hebben op het Wmo-beleid dan de Wmo-raad zelf.

Er zijn twee gemeenten waar de veranderende rollen van belangenbehartigers tot spanningen hebben geleid en waar de belangenbehartigers expliciet ontevreden zijn over hun rol. Bij één gemeente wordt het contact tussen gemeente en belangenbehartigers nu helemaal via de Wmo-raad geleid. De Wmo-raad heeft een lijst met belangenbehartigers waarmee zij contact houden. De belangenbehartigers geven aan dat dit in de praktijk lang niet altijd werkt: er is weinig contact, stukken worden niet doorgestuurd, en van de adviezen die zij rond hun eigen doelgroep indienen blijft door de extra filter van de Wmo-raad weinig overeind. Het blijkt dat in dit geval soms toch al langer bestaande rechtstreekse kanalen benut worden. In een andere gemeente voelen de ouderenbonden zich niet gehoord. Zij voelen zich in hun belangenbehartigende rol onvoldoende gesteund door de gemeente en de Wmo-raad. Daardoor beschikken zij niet over genoeg capaciteit om effectief invloed uit te oefenen. De belangenbehartigers voelen zich gepasseerd: zij waren niet op de hoogte van belangrijke ontwikkelingen bij de Wmo-raad, zoals de oprichting ervan en de vacature voor de voorzitterspositie, en zij krijgen belangrijke documenten pas in een laat stadium. Zij kunnen weliswaar altijd bij de gemeente terecht voor een gesprek, maar zij hebben het idee dat de gesprekken meer een formaliteit zijn dan dat ambtenaren echt luisteren.

### ***Gemeenteraad en Wmo-raad***

Gemeenteraad en Wmo-raad zitten in de acht gemeenten over het algemeen niet in elkaars vaarwater. Veel gemeenteraden geven aan dat zij het advies van de Wmo-raad serieus nemen en ook vragen stellen wanneer dit advies niet door het college is meegenomen. Op de invloed van Wmo-raden op de gemeenteraad gaan we in hoofdstuk 3 verder in.

### ***Wmo-raden en individuele burgers***

Wmo-raden en belangenbehartigers in de acht gemeenten merken dat het betrekken van hun achterban bij beleidsvorming en beleidsverantwoording lastig is. Verschillende ouderenbonden merken bijvoorbeeld dat ouderen best activiteiten willen organiseren, maar dat veel van hen liever niet op bestuurlijk niveau actief zijn en ook niet willen meedenken over actuele beleidsontwikkelingen. In de gemeenten met veel dorpskernen ziet men per dorp grote verschillen in betrokkenheid. Bij de kleinere dorpen is de betrokkenheid vaak groot en zijn er veel mensen aanwezig bij de vergaderingen van

dorpsbelangen; bij de grotere dorpen bestaat het grootste gedeelte van de aanwezigen bij deze jaarlijkse vergaderingen van dorpsbelangen uit Wmo- en gemeenteraadsleden.

*Casus gemeente Z: Gezamenlijke actie tegen verplicht vrijwilligerswerk*  
*Een thuiszorg-, verzorg- en verpleeghuisorganisatie wilde familie van cliënten verplichten als vrijwilliger in de instelling te helpen, bijvoorbeeld bij het eten of in de verzorging van cliënten. De zorgvragersraad bracht dit in bij de Wmo-raad: familieleden mogen helpen, maar dit mag geen verplichting zijn en cliënten hebben sowieso recht op zorg. Het punt van de zorgvragersraad kwam bij de Wmo-raad op de agenda en de zorgvragersraad kreeg ook spreektijd. De Wmo-raad en zorgvragersraad besloten daarna gezamenlijk het gesprek aan te gaan met de directie van de betreffende organisatie. Als dit niet het gewenste effect zou hebben, zou de Wmo-raad het inbrengen bij de gemeente.*

## 2.5 Conclusies

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk beantwoorden we de vragen die we in het begin van dit hoofdstuk stelden.

### a. Welke partijen manifesteren zich in het kader van de horizontalisering?

De betrokkenheid van de lokale samenleving krijgt in bijna alle gemeenten vorm via een Wmo-raad of een vergelijkbaar orgaan. In sommige gemeenten bestaan er naast deze Wmo-raad andere organen die op de een of andere wijze betrokken zijn bij het Wmo-beleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om organen waarin cliënten die gebruikmaken van Wmo-voorzieningen vertegenwoordigd zijn. In de meeste gemeenten nemen de Wmo-raden echter de dominante positie in de adviesstructuur - dat blijkt uit de rekenkameronderzoeken, het onderzoek in de acht gemeenten en uit eerder onderzoek naar de horizontalisering van Wmo-beleid. Ook zien we in een aantal gemeenten organen die betrokken zijn bij deelterreinen van de Wmo, zoals op het gebied van jeugd of op het gebied van leefbaarheid.

Belangenorganisaties van doelgroepen die te maken hebben spelen in veel gemeenten ook een rol in het Wmo-beleid. Al is het maar omdat zij in een deel van gemeenten vertegenwoordigd zijn in de Wmo-raad. Groepen die in Wmo-raden het best zijn vertegenwoordigd, zijn ouderen, mensen met een fysieke beperking, mantelzorgers, chronisch zieken en vrijwilligers. De relatief

sterke betrokkenheid van deze organisaties hangt deels samen met hun historisch gegroeide positie: vaak waren zij al voor de invoering van de Wmo betrokken bij het lokale beleid.

Individuele burgers zijn in de meeste gemeenten nauwelijks rechtstreeks betrokken bij het Wmo-beleid, zo stellen we vast op basis van de rekenkamer-onderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten. In de meeste van de acht gemeenten wordt het betrekken van individuele burgers als een lastig punt gezien. Veel gemeenten trachten wel om burgers te betrekken, waarvoor zij verschillende vormen inzetten, zoals informatie- en dialoogbijeenkomsten, digitale raadpleging en koffieochtenden. Gemeenten bouwen en vertrouwen daarnaast op vertegenwoordigende organen. Naast de Wmo-raad en belangenorganisaties gaat het dan vanzelfsprekend ook om de gemeenteraad.

*b. Kent de gemeente een orgaan waarin (organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning zitting hebben (Wmo-raad of vergelijkbaar)? Zo ja, welke groepen zijn daarin vertegenwoordigd? Zijn de belangen van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken vertegenwoordigd of geborgd? Bestrijkt het orgaan de volle breedte van de Wmo?*

Zoals we hiervoor al zagen, kennen bijna alle gemeenten een Wmo-raad of een daarmee vergelijkbaar orgaan. Het is echter niet zo dat daarin altijd organisaties vertegenwoordigd zijn die de belangen van Wmo-doelgroepen vertegenwoordigen. Sommige gemeenten kiezen nadrukkelijk voor een Wmo-raad waarin de leden op individuele titel zitting hebben. Deze leden zijn lang niet altijd verbonden aan een belangenorganisatie. De omvang van de Wmo-raden verschilt sterk tussen gemeenten. In de acht gemeenten bestaat de kleinste Wmo-raad uit vier leden en de grootste uit 23.

Groepen die in Wmo-raden het best zijn vertegenwoordigd, zijn ouderen, mensen met een fysieke beperking, mantelzorgers, chronisch zieken en vrijwilligers (Van Houten et al., 2008; Nederland, 2009; Gilsing, 2010; De Gruijter et al., 2010). We zien dit beeld uit eerder onderzoek terug in een deel van de acht gemeenten. De relatief sterke betrokkenheid van deze organisaties hangt deels samen met hun historisch gegroeide positie: vaak waren zij al voor de invoering van de Wmo betrokken bij het lokale beleid. Het is echter niet zo dat in de Wmo-raad altijd organisaties vertegenwoordigd zijn die de belangen van Wmo-doelgroepen vertegenwoordigen, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten. Sommige van deze gemeenten kiezen

nadrukkelijk voor een Wmo-raad waarin de leden op individuele titel zitting hebben. Deze leden zijn lang niet altijd verbonden aan een belangenorganisatie. We zien een ontwikkeling in de tijd: aanvankelijk werden structuren die voor de invoering van de Wmo al bestonden omgevormd tot Wmo-raad. Organisaties die ouderen en lichamelijk gehandicapten vertegenwoordigen waren mede daardoor goed vertegenwoordigd in de Wmo-raad. Uit het literatuuronderzoek (zie hierboven) blijkt dat daarnaast mantelzorgers, vrijwilligers en chronisch zieken in veel Wmo-raden vertegenwoordigd zijn. In ieder geval bestonden de meeste van de Wmo-raden in de acht gemeenten aanvankelijk uit belangenbehartigers. Gaandeweg is in een deel van de gemeenten een verschuiving opgetreden naar Wmo-raden waarin de meeste leden op persoonlijke titel zitting hebben. Weliswaar hebben deze leden in sommige gevallen nog wel een relatie met een belangenorganisatie, maar hebben zij geen zitting namens deze organisatie. Ook zien we dat steeds meer onafhankelijke leden zitting hebben in Wmo-raden.

We moeten constateren dat moeilijk bereikbare doelgroepen (in zes van de acht gemeenten wordt in dit verband de ggz-doelgroep genoemd) in de meeste van de acht gemeenten niet betrokken zijn bij de beleidsvorming. Het is lastig om deze groepen direct in de Wmo-raad vertegenwoordigd te laten zijn. Gemeenten vinden het moeilijk om zicht op deze groepen te krijgen. Veel gemeenten voldoen ook niet aan de wettelijke eis om in het beleidsplan aan te geven hoe zij deze groepen bij de beleidsvorming hebben betrokken. Het is opvallend dat rekenkamers hier in het kader van hun onderzoek naar rechtmatigheid meestal niet op letten. Ook in andere onderzoeken wordt vastgesteld dat de betrokkenheid vaak tekort schiet (RMO, 2009; Sok, 2010; De Gruijter et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Het is voor gemeenten en Wmo-raden lastig om deze betrokkenheid te organiseren. We zien in een deel van de acht gemeenten dat de belangen van deze groepen vertegenwoordigd worden door medewerkers van instellingen die met de betreffende groep werken. De constatering dat de positie van lokale belangenorganisaties (zie hierna) soms onder druk staat vanwege de dominante positie van de Wmo-raad geldt ook zeker de organisaties die opkomen voor de belangen van deze kwetsbare groepen.

Het bereik van de Wmo-raden varieert tussen gemeenten. Sommige Wmo-raden bestrijken alle negen prestatievelden van de Wmo, andere slechts een deel. We kunnen wel vaststellen dat Wmo-raden in ieder geval over de



prestatievelden 3 t/m 6 gaan, de prestatievelden die met name mensen met (psychische dan wel fysieke) beperkingen aangaan.

*c. Hoe functioneert de Wmo-raad (of een hiermee vergelijkbaar orgaan)?*

In de meeste gevallen heeft de Wmo-raad een adviserende rol richting het college en/of de gemeenteraad (Koepel Wmo-raden, 2012; Sok et al., 2011). We zien onder de acht gemeenten echter ook dat Wmo-raden een rol als co-producent van beleid hebben. Op basis van het literatuuronderzoek en het rekenkameronderzoek stellen we vast dat dit in een relatief klein deel van de gemeenten het geval is. Er lijkt in dit opzicht sprake van een ontwikkeling. In sommige gemeenten functioneerde de Wmo-raad in de beginjaren van de Wmo als co-producent van Wmo-beleid. De betrokkenheid bij de ontwikkeling van Wmo-beleid was in die gevallen vanaf het begin groot. Dat compliceerde de positie van de Wmo-raad als adviesorgaan. Het geven van onafhankelijk advies over beleidsvoorstellen is lastig als de eerdere betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling groot is. We zien in de acht gemeenten een tendens dat Wmo-raden vaker een exclusief adviesorgaan zijn en minder vaak optreden als co-producent van beleid. Ook op andere punten zien we een ontwikkeling in het functioneren van Wmo-raden. In het algemeen lijkt het erop dat alle betrokken partijen aanvankelijk zochten naar een goede taakverdeling en dat daar in de loop van de tijd in een deel van de gemeenten meer duidelijkheid over is gekomen.

In sommige van de acht gemeenten zijn de meeste betrokken partijen tevreden over de wijze waarop de Wmo-raad functioneert als adviesorgaan van de gemeente. Er zijn echter ook gemeenten waar de Wmo-raad in de ogen van in ieder geval sommige partijen minder goed of zelfs slecht functioneert. Dat blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten en uit de rekenkameronderzoeken. De relatie met de gemeente is soms moeizaam: de positie en rol van de Wmo-raad zijn niet (voor iedereen) duidelijk, de Wmo-raad wordt laat geïnformeerd en betrokken door de gemeente, en er is weinig of geen terugkoppeling over wat de gemeente met de adviezen van de Wmo-raad doet. In sommige gemeenten zijn Wmo-raden ontevreden over hun betrokkenheid bij specifiek deelbeleid. Wmo-raden vinden vaak dat ze serieus worden genomen, maar zien hun adviezen en standpunten niet altijd in het beleid terug.

Er is een aantal factoren aan te wijzen dat van invloed is op het functioneren van Wmo-raden. Zo zien we in de acht gemeenten dat een *duidelijke advies-taak* voor de Wmo-raad eraan bijdraagt dat de Wmo-raad vanuit een soort van

algemeen maatschappelijk belang opereert. Dat lijkt de samenwerking in, en daarmee het functioneren van de Wmo-raad ten goede te komen. Het opereren vanuit dat algemeen maatschappelijk belang lijkt makkelijker te zijn als in de Wmo-raad *geen belangenorganisaties* als zodanig zijn vertegenwoordigd, zo zien we in het onderzoek in de acht gemeenten. Omdat ervaringsdeskundigheid wel van belang is, zien we dat leden van belangenorganisaties op individuele titel zitting hebben in de Wmo-raad, waarbij zij worden geacht om zonder last of ruggenspraak te opereren in de Wmo-raad. Dat neemt niet weg dat een Wmo-raad als co-producent van beleid naar tevredenheid van de Wmo-raad zelf en de gemeente kan functioneren, zo blijkt eveneens uit het onderzoek in acht gemeenten. Het onderzoek in de acht gemeenten levert aanwijzingen op voor de stelling dat een Wmo-raad die bestaat uit belangenbehartigers minder goed functioneert (zie ook onder deelvraag d).

De formele adviesrol vraagt wel om *andere competenties* dan die welke nodig zijn voor alleen belangenbehartiging (Sok, 2012; Penning en Metze, 2012). Het vraagt naast ervaringsdeskundigheid op specifieke terreinen om het vermogen vanuit een brede blik te opereren en om vaardigheden om te participeren in lokaal beleid. De benodigde competenties om invloed uit te oefenen binnen de formele structuur van het lokaal bestuur kan botsen met het borgen van ervaringsdeskundigheid in de Wmo-raad. Het is voor Wmo-raden een belangrijke opgave om hier een balans in te vinden.

Uiteraard kunnen Wmo-raden hun adviesrol alleen goed vervullen als gemeenten Wmo-raden hierin *serieus nemen*. Uit het onderzoek in acht gemeenten en uit de rekenkameronderzoeken blijkt dat dit onder meer betekent dat de gemeente duidelijk moet zijn in zijn verwachtingen ten aanzien van de Wmo-raad, dat zij de Wmo-raad tijdig en volledig informatie moet verstrekken en dat zij voldoende terug dient te koppelen aan Wmo-raden wat zij met de adviezen van de Wmo-raad doet.

Een laatste factor is de *betrokkenheid van de gemeente* bij de Wmo-raad. Uit het onderzoek in de acht gemeenten en de rekenkameronderzoeken rijst een beeld op dat Wmo-raden in hun functioneren in redelijk wat gemeenten worden ondersteund door de gemeente: soms secretariael, soms ook inhoudelijk. In sommige gemeenten worden Wmo-raadsleden in de gelegenheid gesteld om trainingen te volgen. De betrokkenheid van de gemeente bij de Wmo-raad komt soms ook tot uiting in de vaste aanwezigheid van gemeentevertegenwoordigers (soms de wethouder) bij vergaderingen van de Wmo-raad,

zo zien we in de acht gemeenten. In een van de gemeenten is de wethouder voorzitter van de Wmo-raad, dit naar tevredenheid van de overige leden van de Wmo-raad - dit is de gemeente waar de Wmo-raad de rol heeft van co-producent. Het komt evenwel ook voor dat gemeentevertegenwoordigers nooit aanwezig zijn bij deze vergaderingen, of alleen indien de agenda daarom vraagt. Ons onderzoek in de acht gemeenten wijst uit dat (stevige) bemoeienis van de gemeente met het positioneren en inrichten van de Wmo-raad niet nadelig hoeft te werken. Integendeel, in gemeenten waarin Wmo-raden van onderop tot stand zijn gekomen lijkt het zo te zijn dat hun invloed minder groot is. Wmo-raden waarderen de ondersteuning en facilitering door de gemeente. In het algemeen kunnen we stellen dat intensieve contacten tussen de Wmo-raad en de gemeente het functioneren van de Wmo-raad ten goede lijken te komen.

*d. Hoe verhoudt een eventuele Wmo-raad of vergelijkbaar orgaan zich tot andere voor het Wmo-beleid relevante actoren, zoals het college, de gemeenteraad, organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning en maatschappelijke instellingen?*

Uit ons onderzoek in de acht gemeenten komt naar voren dat vooral rond de verhouding tussen de Wmo-raad en de in de gemeente aanwezige organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning (belangenorganisaties) veel te doen is. Doordat Wmo-raden zich ontwikkelen naar een meer onafhankelijk adviesorgaan is er minder ruimte voor directe belangenbehartiging. We zien deze ontwikkeling in de acht gemeenten, en die bevinding wordt ondersteund door andere onderzoeken. Door de doorgaans dominante positie van de Wmo-raad komt de positie van lokale belangenorganisaties soms onder druk te staan. De kans daarop is groter als zij geen directe connectie met de Wmo-raad hebben. Bovendien geldt deze constatering in versterkte mate voor kwetsbare groepen. De positie van belangenorganisaties staat ook onder druk doordat gemeenten meer dan voorheen uitvoerende instellingen (denk aan welzijnsinstellingen) betrekken bij het lokale Wmo-beleid - ook zij pogen hun stempel op het beleid te drukken (Oudenampsen, 2013).

De verzwakking van de positie van belangenorganisaties heeft weer tot gevolg dat voor de Wmo-raad de contacten met de achterban lastiger worden (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Het gevaar is dat Wmo-raden vervreemden van hun achterban. In sommige van de acht gemeenten zijn Wmo-raden daar zelf toch al niet tevreden over, en datzelfde geldt voor de achterban. Daartegenover staat dat gemeenten wel een Wmo-raad verwachten die met

alle relevante partijen contacten onderhoudt en hen vertegenwoordigt. In de praktijk blijkt dit vaak niet eenvoudig. Uit het onderzoek in de acht gemeenten blijkt dat Wmo-raden daar dan ook niet altijd in slagen.

Belangenorganisaties geven dan aan het belangrijk te vinden dat voor hen de directe kanalen naar de gemeente open blijven.

Een manier om de verhouding met belangenorganisaties vorm te geven, is door hen zitting te geven in de Wmo-raad. In de praktijk van de acht gemeenten blijkt dat dat niet altijd onprobleematisch is. We zien in deze gemeenten dat het gevaar bestaat dat de Wmo-raad verwordt tot een arena waarin de strijd tussen verschillende belangenorganisaties wordt gevoerd. Het is van belang dat als belangenbehartigers zitting hebben in de Wmo-raad er duidelijke afspraken worden gemaakt over de werkwijze. Het is niet voor niets dat in de meeste van de acht gemeenten intussen gekozen is voor een vorm waarin leden op persoonlijke titel zitting hebben.

Als belangenorganisaties geen zitting hebben in de Wmo-raad kunnen zij nog wel directe contacten met de gemeente onderhouden. In sommige van de acht gemeenten worden zij net als de Wmo-raad formeel gevraagd om advies. Maar in andere gevallen is er nauwelijks sprake van contacten met de gemeente omdat alles via de Wmo-raad loopt, of is er sprake van een vorm van betrokkenheid waarin de belangenorganisaties zich niet serieus genomen voelen. Dit hangt samen met de vraag hoe de Wmo-raad is gepositioneerd: als hét adviesorgaan van de gemeente, of als één van haar (weliswaar belangrijke) gesprekspartners.

Een nieuwe ontwikkeling, mede ingegeven door de toenemende regionale samenwerking tussen gemeenten, is dat Wmo-raden ook op dat niveau gaan samenwerken. Ook deze regionale samenwerking zou de relatie met de lokale achterban kunnen compliceren (Aandacht voor Iedereen, s.a.).

De relatie tussen de Wmo-raad en de gemeenteraad is doorgaans goed, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten. De meeste gemeenteraden nemen de adviezen van de Wmo-raad serieus en wegen deze mee in hun standpuntbepaling. Wel is het vaak zo dat gemeenteraden zich meer dan Wmo-raden laten leiden door financiële afwegingen, hetgeen gezien hun rol voor de hand ligt. Over de relatie tussen Wmo-raden en het college en het ambtelijk apparaat hebben we hierboven al een en ander gezegd.

e. *In welk stadium, op welke wijze en in welke mate worden burgers, hun organisaties en de gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid? Is de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de gemeenteraad even sterk voor de verschillende beleidsterreinen van de Wmo, of is die op bepaalde terreinen sterker dan wel minder sterk?*

Het stadium waarin gemeenten de diverse groepen actoren betrekken bij de beleidsontwikkeling verschilt sterk tussen gemeenten, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten en de rekenkameronderzoeken. Sommige gemeenten kiezen er expliciet voor om in een vroeg stadium zoveel mogelijk groepen te betrekken, andere gemeenten doen dat pas in een latere fase, bijvoorbeeld nadat zij zelf de kaders hebben ontwikkeld. In vergelijking tussen de aanvangsfase van de Wmo en de ontwikkeling van het tweede beleidsplan lijkt er een verschuiving op te treden naar het eerder betrekken van de verschillende groepen. Zo zijn blijkens de rekenkameronderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten ongeorganiseerde burgers voor en kort na de invoering van de Wmo in veel gemeenten betrokken geweest bij de ontwikkeling van een visie en/of het eerste beleidsplan. Dit gebeurde vooral door het informeren en raadplegen van burgers via bijvoorbeeld conferenties of informatiesessies. Bij het opstellen van het tweede beleidsplan lijkt het er op basis van ons onderzoek in de acht gemeenten op alsof de inspanningen van gemeenten op dit gebied zijn toegenomen, en dat gemeenten meer pogingen ondernamen om buiten de Wmo-raad om doelgroepen te betrekken. In de meeste van de acht gemeenten blijft de betrokkenheid van burgers en hun organisaties wel beperkt tot de ontwikkeling van de beleidsplannen. Tussentijdse betrokkenheid van burgers en hun organisaties zien we, behalve bij Wmo-raden, veel minder. De genoemde verschuiving naar het in een eerder stadium betrekken geldt echter ook voor de Wmo-raad. In het algemeen lijkt de betrokkenheid van Wmo-raden verbeterd door de betere contacten tussen Wmo-raad en gemeente die in de loop van de jaren zijn ontstaan.

Ook in de betrokkenheid van gemeenteraden is er variëteit tussen gemeenten. De fase waarin gemeenteraden worden betrokken verschilt, net als bij andere actoren, van vroeg in de beleidsvorming tot een fase waarin het college het beleid al duidelijk in de steigers heeft staan. Ook zien we verschillen in de mate waarin gemeenteraden zich actief en kaderstellend opstellen. Veel rekenkameronderzoeken tonen zich kritisch over de rol van de gemeenteraad: ze zouden zich te passief opstellen en te veel volgend zijn aan het college, en

te weinig kaderstellend zijn. Veel minder rekenkamers oordelen positief over de rol van de gemeenteraad.

De vraag of de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de gemeenteraad verschilt tussen de verschillende beleidsterreinen kunnen we niet goed beantwoorden. Het lijkt er evenwel sterk op dat de betrokkenheid van met name burgers en hun organisaties bij de beleidsvorming vooral gestalte krijgt voor de prestatievelden 3 tot en met 6. Dan gaat het dus vooral om mensen met een beperking, mantelzorgers en vrijwilligers. Dat lijken ook de terreinen waar de Wmo-raad het meest actief is. Rond de prestatievelden 1 (sociale samenhang en leefbaarheid) en 2 (jeugd) lijken burgers in mindere mate betrokken bij de beleidsvorming. Rond het beleid voor kwetsbare burgers (de prestatievelden 7 tot en met 9) lijkt de betrokkenheid van burgers en hun organisaties eveneens minder, gezien ook de moeite die gemeenten zeggen te hebben met het betrekken van burgers die hun wensen en behoeften minder goed duidelijk kunnen maken.

*Conclusie: Op welke wijze stelt de gemeente vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning in staat om hun mening over het voorgenomen en gevoerde beleid kenbaar te maken?*

Gemeenten leunen sterk op Wmo-raden. De tendens is dat deze in steeds meer gemeenten een louter adviserende rol hebben en in steeds minder gemeenten een belangenbehartigende rol. We zien dat mede daardoor de positie van *vertegenwoordigende organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning* in het gedrang komt. Het lijkt erop alsof de verhoudingen tussen de belangrijkste actoren (dagelijks gemeentebestuur, Wmo-raad, gemeenteraad) zich steeds verder uitkristalliseren, terwijl daarbij in sommige gemeenten de positie van traditionele belangenbehartigers in het gedrang komt. Tevens moeten we vaststellen dat veel gemeenten er niet in slagen om de groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken daartoe in staat te stellen.



### 3 *Invloed op beleidsvorming*

In hoeverre en op welke wijze oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid, inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Om deze vraag te beantwoorden, kijken we ook specifiek naar het reilen en zeilen van Wmo-raden, die immers het belangrijkste kanaal vormen waarlangs de invloed van burgers en cliënten vorm krijgt.

#### 3.1 *Overzicht literatuur*

##### *Invloed op beleid*

Al voor de invoering van de Wmo in 2007 presenteerde SGBO (2006) een handreiking over burgerparticipatie rondom de prestatievelden van de Wmo. Het ging daarbij om die vormen van participatie, waarbij de belangen van de burger in het geding zijn - dus niet alleen om de participatie van individuele burgers, maar ook om organisaties, professionals en instellingen die de belangen van burgers behartigen. De handreiking maakt duidelijk dat tot dan toe op het gebied van de prestatievelden 3 tot en met 6 vooral de direct betrokkenen werden gehoord. Burgers die geen relatie hadden met een zorgvoorziening participeerden niet of nauwelijks. Andersom bleek dat voor de velden 7 tot en met 9 de gebruikers van de zorg nauwelijks werden gehoord, terwijl burgers, meestal naar aanleiding van incidenten, wel inspraak konden hebben.

Sinds de invoering van de Wmo zijn de Wmo-raden geëvolueerd naar belangrijke adviesorganen van de gemeenten die meer dan bij hun prille begin serieus worden genomen door de lokale bestuurders (SCP, 2010). Er is echter relatief weinig bekend over de effecten van de beïnvloeding door Wmo-raden en belangenbehartigers. In het algemeen zijn Wmo-raden van oordeel dat ze



serieus worden genomen, maar hebben ze slecht zicht op de effecten van hun adviezen, zo stellen Cromwijk et al. (2010) en Van Klaveren en Poortvliet (2011) op basis van hun onderzoeken in een beperkt aantal gemeenten. Beleidsprocessen duren vaak lang en de invloed ligt meer in het proces dat voorafgaat aan een advies. De ideeën van de Wmo-raad zijn dan al verwerkt in de stukken. Wel constateren de zes Wmo-raden in het onderzoek van Cromwijk et al. (2010) dat lokale bestuurders nauwelijks inhoudelijk terugkoppelen over wat zij met de adviezen van de Wmo-raden doen. Nederland et al. (2009) constateren dat de grote meerderheid van de door hen onderzochte raden vooral tevreden is over de invloed op de beleidsnota Wmo maar (veel) minder tevreden over hun invloed op de meer concrete beleidsthema's zoals het beleid individueel vervoer, de informatievoorziening aan burgers, het beleid ten aanzien van de maatschappelijke opvang, de inkoop van hulp bij het huishouden en de herindicatie van hulp bij het huishouden.

### *Voorwaarden voor effectieve beïnvloeding*

Cromwijk et al. (2010) concluderen in hun zes onderzoeksgemeenten dat de formele afspraken tussen de Wmo-raad en de gemeente niet altijd duidelijk zijn en een bron van irritatie vormen voor veel Wmo-raden. Het belemmert een effectieve beïnvloeding van beleid. Hetzelfde constateren Penning en Metzke (2012) in hun onderzoek in vijf gemeenten.

Een voorwaarde die zowel door Cromwijk et al. (2010) en Van Klaveren en Poortvliet (2011) wordt genoemd, is de kwaliteit van de adviezen. Die kwaliteit kan verhoogd worden door verschillende factoren (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). De gemeente kan aan de kwaliteit van de adviezen bijdragen door feedback te geven over de adviezen. Dat gebeurt in de praktijk volgens Van Klaveren en Poortvliet niet vaak, terwijl het kan bijdragen aan het leerproces van de Wmo-raad, en daarmee uiteindelijk ook aan de kwaliteit van de adviezen. Ook ervaringsdeskundigheid en inhoudelijke verdieping kunnen bijdragen aan een hogere kwaliteit van de adviezen. Tevens is het belangrijk dat de Wmo-raad al aan het begin van het beleidsproces (eventueel informeel) kennis kan nemen van de beleidsplannen; dit draagt bij aan materiedeskundigheid en een goede onderbouwing van adviezen. Tijdige betrokkenheid is voor veel Wmo-raden een groot knelpunt (Koepel Wmo-raden 2012). Hun grootste klacht is dat zij laat of onvoldoende de beschikking krijgen over informatie waarmee zij hun advies kunnen onderbouwen.

De onderzoeken van Cromwijk et al. (2010) en Van Klaveren en Poortvliet (2011) wijzen ook op de mate waarin de Wmo-raad bepaalde groepen vertegenwoordigt als medebepalende factor voor de vraag of een gemeente de adviezen serieus neemt. Gemeenten hechten veel waarde aan de betrokkenheid van kwetsbare groepen, zoals ggz-cliënten en dak- en thuislozen. De mate waarin de Wmo-raad erin slaagt de stem van de burger te laten horen en de ervaringskennis van verschillende groepen burgers z'n weg vindt naar de advisering door de Wmo-raad is volgens Van Klaveren en Poortvliet bepalend voor de kracht van haar adviezen. Dat hangt ook af van de bekendheid van de Wmo-raad bij burgers; deze blijkt in de praktijk beperkt te zijn.

Ook de ruimte die de Wmo-raad neemt om ongevraagd te adviseren bepaalt deels de invloed die de raad heeft (Cromwijk et al., 2010). Op die manier vervult de Wmo-raad een signaleringsfunctie die voor de gemeente belangrijk kan zijn. Een Wmo raad die niet alleen volgend is en gevraagde adviezen geeft, maar ook thema's agendeert en ongevraagde adviezen geeft, heeft een krachtiger imago, zeggen ook Van Klaveren en Poortvliet (2011). In hun onderzoek in vijf gemeenten stellen Penning en Metze (2012) vast dat Wmo-raden weinig gebruik maken van de mogelijkheid om omgevraagd advies te geven.

De beleefde invloed van de Wmo-raad wordt grotendeels bepaald door het vertrouwen tussen het lokale bestuur en de Wmo-raad (Cromwijk et al., 2010). Slechte communicatie kan demotiveren. Dat hangt ook samen met de visie van de ambtenaren op de advisering door de Wmo-raad: zien zij die als een belasting of als een meerwaarde? Penning en Metze (2012) noemen in dit verband ook de tijdigheid van de informatievoorziening vanuit de gemeente, een adequate terugkoppeling over adviezen en uiteenlopende wederzijdse verwachtingen.

## 3.2 *Rekenkameronderzoeken*

### *Invloed van gemeenteraden in de beleidsvorming*

Het ondersteunen van gemeenteraden is een belangrijke taak van lokale rekenkamers. Zij richten zich met name op het ondersteunen van gemeenten in hun kaderstellende en controlerende rol. In het proces van beleidsvorming is de kaderstellende rol van gemeenteraden van belang: indien de kaders

voldoende helder en scherp worden geformuleerd, maakt dat uiteindelijk ook de controle van, respectievelijk de verantwoording over het door het college gevoerde beleid beter mogelijk.

### *Kaderstelling raad vaak onvoldoende*

In een aanzienlijk deel van de onderzoeken komt de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan de orde. In 40 onderzoeken gaat het daarbij om formulering van beoogde maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en/of prestaties. In driekwart van deze onderzoeken (30) constateert de rekenkamer dat deze onvoldoende specifiek, meetbaar en/of tijdgebonden zijn geformuleerd. Rekenkamers stellen onder andere vast dat de doelen te algemeen zijn gesteld, er geen maatschappelijke effecten worden benoemd, prestaties en doelen door elkaar heen lopen en er geen relatie is tussen prestaties en effecten. Daarmee schiet de gemeenteraad tekort in zijn kaderstellende taak. In nog eens zeven van deze 40 onderzoeken stellen de rekenkamers dat de maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en/of prestaties voor een deel onvoldoende specifiek, meetbaar en/of tijdgebonden zijn geformuleerd. In deze gevallen zijn er bijvoorbeeld verschillen tussen prestatievelen of domeinen binnen de Wmo. Slechts in 3 van de 40 onderzoeken is de conclusie van de rekenkamer dat de kaderstelling door de raad voldoende is.

### *Opstelling raad vaak passief/ reactief*

In 31 onderzoeken komt de rol van de gemeenteraad (ook) op een andere manier aan de orde. In bijna de helft van deze onderzoeken (13) constateert de rekenkamer dat de raad zich ten aanzien van het Wmo-beleid passief of reactief opstelt. Soms omdat de gemeenteraad veel vertrouwen heeft in het college of leunt op de adviezen van de Wmo-raad. In een ander geval hangt de passieve opstelling van de raad samen met het feit dat een aanzienlijk deel van het Wmo-beleid op regionaal niveau wordt geformuleerd. Maar in bijna de helft van deze onderzoeken wordt gewezen op de complexiteit van het Wmo-beleid, waardoor de raad onvoldoende in staat is zich actief op te stellen. Ook het gebrek aan tijd dat de raad vergund is of wordt om een actieve rol te spelen in de beleidsvorming speelt soms een rol.

In 6 van de 31 onderzoeken stelt de rekenkamer vast dat de raad zich (pro) actief opstelt bij de beleidsvorming.

### 3.3 *Onderzoek in acht gemeenten*

In deze paragraaf gaan we in op de invloed van burgers en hun organisaties op de ontwikkeling van het beleid in de acht gemeenten. In het onderzoek in de acht gemeenten hebben we de betrokkenheid van lokale partijen bij zowel de totstandkoming van de eerste als de tweede beleidsnota onderzocht.

Daarmee wilden we bekijken of daarin in de tijd veranderingen zijn opgetreden. Deze betrokkenheid behandelen we als eerste in de paragraaf.

Vervolgens gaan we in op factoren die de mate van invloed van de Wmo-raad zouden kunnen verklaren. Tot slot gaan we in op de invloed van de Wmo-raad op het besluitvormende orgaan in de gemeente: de gemeenteraad. Een beknopt overzicht van de bevindingen per gemeente staat in tabel 3.1, aan het eind van deze paragraaf.

#### *De totstandkoming van het eerste Wmo-beleidsplan*

Bij de invoering van de Wmo bleken veel partijen zoekende naar hun (nieuwe) rol. Dit gold niet alleen het college, de ambtenaren en de Wmo-raad (indien toen al aanwezig), maar ook belangenbehartigers en gemeenteraad. De taakverdeling en wederzijdse verwachtingen waren niet altijd duidelijk, ook omdat structuren voor communicatie en contact in sommige van de acht gemeenten ontbraken. Er zijn op dit punt duidelijke verschillen tussen gemeenten. Sommige gemeenten waren wat verder in het organiseren van inspraak rond de beleidsterreinen die opgingen in de Wmo. Zij maakten bij het betrekken van burgers en hun organisaties gebruik van bestaande structuren, bijvoorbeeld door platformen van belangenbehartigers een nieuwe rol te geven als Wmo-raad of door het gebruik van dorpsbelangen, wijkplatformen, etc.

In een van de gemeenten is de bewuste keuze gemaakt om geen beleidsplan op te stellen. In deze gemeente legt men sterk het accent op de uitvoering. Deze gemeente kent wel een verordening individuele voorzieningen. Daarnaast worden er op onderdelen van de Wmo wel plannen opgesteld. Hierbij is de Wmo-raad stevig betrokken en er vindt ook overleg plaats met burgers en instellingen.

Op één na alle onderzochte gemeenten hebben burgers en hun organisaties vanaf het begin van de beleidsontwikkeling betrokken - de gemeente zonder beleidsplan inbegrepen. Deze gemeenten kozen hiervoor uiteenlopende vormen: dialoogbijeekkomsten met burgers, dorpsbelangen en

gemeenteraadsleden, koffiebijeenkomsten met burgers, informatiebijeenkomsten, enquêtes onder organisaties en bilaterale gesprekken met organisaties. In sommige gemeenten had het organiseren van deze betrokkenheid primair tot doel om burgers en hun organisaties te informeren, in andere gemeenten vormde het nadrukkelijk de opmaat naar het eerste beleidsplan. Er is bij deze gemeenten een onderscheid waarneembaar waar het gaat om de rol van Wmo-raden. In sommige gemeenten is deze vanaf het begin betrokken bij de beleidsontwikkeling en denkt actief mee. In andere gemeenten wordt de Wmo-raad in een latere fase betrokken, als er al een concept-versie van het beleidsplan is opgesteld. In die gemeenten is de rol van de Wmo-raad louter adviserend.

*Casus gemeente T1: Conferentie met burgers, zorgaanbieders en gemeenteraadsleden*  
*Gemeente T ziet Burgers, Beroepsbeoefenaars en Bestuurders als partners bij de beleidsvorming rond de Wmo. Burgers nemen deel vanuit onder meer de Wmo-adviesraden en Dorpsbelangen. De bestuurders zijn de gemeenteraadsleden en de beroepsbeoefenaars zijn de professionals uit het veld. "Ik heb wel het idee dat het heeft gewerkt dat mensen vanaf een vroeg stadium hebben kunnen meepraten. Vanuit allerlei organisaties zoals thuiszorg, jeugdzorg, dorpsbelangen", aldus een gemeenteraadslid. Deze conferenties leverden veel input op voor de beleidsnotities. De gemeenteraad las de verslagen van de conferenties en leverde hier weer commentaar op. Zo ontstond de nota geleidelijk via een integraal proces met reacties en input van verschillende partijen. Gemeente, gemeenteraad en Wmo-raad geven allemaal aan dat de beleidsstukken heen en weer gaan tussen de drie B's en de gemeenteraad. Deze groepen denken vanaf het begin af aan mee. Dit gebeurde de ontwikkeling van het eerste als het tweede beleidsplan.*

In één gemeente was de betrokkenheid van burgers en hun organisaties minimaal. Deze gemeente koos bewust voor een 'beleidsarme' invoering van de Wmo (zie ook De Klerk et al., 2010), waarbij het beleidsplan 'vanuit het stadhuis' is ontwikkeld.

In twee gemeenten speelde de gemeenteraad vanaf het begin een (pro-) actieve rol door speciaal ingestelde raadswerkgroepen. In de ene gemeente voerden raadsleden rondetafelgesprekken om breed te onderzoeken wat er leefde onder relevante cliënten(raden), organisaties en instanties. Deze gesprekken waren een belangrijke input voor het beleidsplan. In de andere

gemeente bereidde de raadswerkgroep de eerste Wmo-nota voor door op basis van een door het college opgestelde discussienota het gesprek aan te gaan met burgers en professionals. Dit hielp de gemeenteraad in het opstellen van een gemeenschappelijke visie op het Wmo-beleid. Andere gemeenten organiseerden informatiebijeenkomsten voor de gemeenteraad. Het doel van deze bijeenkomsten varieert van voornamelijk informerend en licht raadplegend tot de opmaat voor een uitgebreid traject van lokale betrokkenheid.

*Casus gemeente T2: Rondetafelgesprekken door raadswerkgroep*

*De gemeente T richtte als voorbereiding op de eerste nota een werkgroep op met twaalf gemeenteraadsleden uit verschillende fractiepartijen. Deze werkgroep onderzocht hoe de Wmo in de stad leefde en op welke manier het Wmo-beleid vorm moest krijgen. De gemeenteraadsleden hielden hiervoor rondetafelgesprekken met verschillende relevante organisaties, raden en instanties, waaronder GGZ, GGD, cliëntenraden, maatschappelijke spelers en organisaties rondom verslavingszorg. Partijen stonden bij tafels in een grote zaal. Steeds schoven twee nieuwe raadsleden uit de werkgroep bij organisaties aan om over de Wmo te praten. Verslagen en aandachtspunten uit deze gesprekken vormden de input voor de Wmo-nota.*

***De totstandkoming van het tweede Wmo-beleidsplan***

In zeven van de acht gemeenten was of werd ten tijde van ons onderzoek (2012) gewerkt aan het tweede Wmo-beleidsplan. Bij het opstellen van het tweede Wmo-beleidsplan zijn twee ontwikkelingen zichtbaar die ook de lokale betrokkenheid bij de beleidsvorming beïnvloeden: gemeenten zijn genoodzaakt te bezuinigen en de eigen kracht van burgers en de samenleving wordt (mede door deze bezuinigingen) steeds belangrijker. Gemeenten voelden zich hierdoor genoodzaakt andere groepen aan te spreken in de beleidsvorming, in het bijzonder om meer dan voorheen rechtstreeks contact te zoeken met Wmo-doelgroepen. Gemeenten ervoeren dat het betrekken van deze groepen in vergelijking met het eerste beleidsplan makkelijker ging. Volgens hen heeft dat te maken met het feit dat er intussen een aantal jaren ervaring is met het vormgeven van de lokale betrokkenheid. Gemeenten en Wmo-raden kennen elkaar beter, rollen zijn duidelijker, en participatie van lokale actoren is meer ingesloten in het systeem.

In de meeste van de acht gemeenten vormt een evaluatie van het tot dan toe gevoerde beleid de input voor het nieuwe beleid en werd deze evaluatie besproken met de Wmo-raad (zie ook paragraaf 4.3).

### *Betrokkenheid van burgers en hun organisaties*

Alle zeven gemeenten waar een tweede beleidsnota werd ontwikkeld zetten diverse methoden in om burgers te betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe Wmo-beleidsplan. Een aantal gemeenten waar al sprake was van stevige betrokkenheid heeft weinig gewijzigd aan de strategieën en methodes om burgers en cliënten te betrekken. Zo herhaalde een van de gemeenten de enquête onder 80 lokale organisaties, met dien verstande dat daar deze keer een begeleidingsgroep van 20 organisaties aan verbonden werd, die actief meedacht over het tweede beleidsplan. Een aantal andere gemeenten wijzigt hun werkwijze nadrukkelijk, onder andere door actievere burgers te benaderen of gebruik te maken van ICT. Bij één gemeente voeren ambtenaren bijvoorbeeld twintig gesprekken met mantelzorgers, zwerfjongeren en GGZ-cliënten om inzichtelijk te krijgen welke behoeften deze groepen hebben. Ook hebben twee gemeenten een website waarop burgers hun mening over de Wmo en belangrijke punten voor het beleidsplan kunnen geven.

Het is niet goed vast te stellen in welke mate de diverse vormen van betrokkenheid invloed hebben gehad op het tweede beleidsplan.

### *Betrokkenheid lastig te bereiken groepen*

In een deel van de gemeenten werden de lastig te bereiken groepen vertegenwoordigd, zij het niet in alle gevallen rechtstreeks (zie paragraaf 2.1.3). De meeste van de acht gemeenten gaven aan het te worstelen met de betrokkenheid van deze groepen. De daadwerkelijke invloed van deze groepen is echter lastig vast te stellen. In de beleidsplannen geven de acht gemeenten niet aan hoe zij zich van de wensen en behoeften van deze groepen hebben vergewist en wat zij daarmee hebben gedaan, zoals de Wmo voorschrijft.

### *Betrokkenheid Wmo-raad*

De betrokkenheid van de Wmo-raad verschilt in dit proces van gemeente tot gemeente. Er is grofweg een onderscheid te maken tussen gemeenten (5 van de 7 gemeenten met een tweede beleidsplan) waar de Wmo-raad vanaf het begin van de beleidsontwikkeling een actieve rol speelt, en de gemeenten (de overige 2 van de 7) waar dat veel later in het proces het geval is.

*Casus gemeente M: Voorkomen van sociale armoede onder ouderen*

*De Welzijnsstichting ontvangt de komende jaren minder geld. Dit valt samen met welzijn nieuwe stijl en de kanteling. Bij het platform gehandicapten en de seniorenraad kwamen signalen binnen dat wat gemeentebreed is opgebouwd afbrokkelt: meer focus op jeugd, minder op ouderen. De raden vinden dat de gemeente deze beleidsveranderingen niet goed heeft gecommuniceerd, maar snappen ook de lastige financiële situatie. Met minder geld voor activiteiten voor ouderen ligt eenzaamheid op de loer. Zeker als ouderen vanwege de hoge eigen bijdrage niet meer kunnen deelnemen aan de activiteiten die er nog zijn. De raden vrezen een nieuwe vorm van sociale armoede onder ouderen en mensen met een beperking. Het platform gehandicapten besprak daarom met de gemeente mogelijkheden om bepaalde faciliteiten te behouden en om de doelgroep met een laag inkomen te ontlasten. De exploitatie van de locaties waar de activiteiten plaatsvinden is nu erg verschillend waardoor de contributie op de ene locatie hoger ligt dan op de andere. Hetzelfde geldt voor de prijs van een kopje koffie. Een koffiekaart met vaste bedragen werd bijvoorbeeld genoemd als oplossing.*

*Overigens bestaat er bij de gemeente een ander beeld van het proces. Daar wordt gesteld dat per groep maatwerk is geleverd, in dialoog met de groepen. Tevens bestaan er vangnetregelingen, zoals een minimaregeling, waardoor iedereen, ook lagere inkomens, kunnen blijven participeren. Het "exploitatieprobleem" kan niet opgelost worden, doordat beheer op afstand wordt gezet. Wel gaat de gemeente de dialoog aan om sociaal maatschappelijk te ondernemen.*

Een aantal gemeenten betreft de Wmo-raad dus vanaf het begin van het proces. In twee gevallen schrijft of denkt deze raad zelfs intensief mee; in deze gemeenten spreken zowel Wmo-raadsleden als ambtenaren en/of wethouders van vroegtijdige en intensieve betrokkenheid van de Wmo-raad. Eén van deze gemeenten spreekt van co-productie van beleid; notities worden gezamenlijk geschreven. In een andere gemeente neemt men het woord co-productie niet in de mond, maar is het wel zo dat ambtenaar en wethouder vertrouwelijke stukken in detail met de klankbordgroepleden bespreken voordat de notitie naar college of gemeenteraad gaat. In deze gemeenten vindt structureel overleg plaats tussen Wmo-raad en ambtenaar en/of wethouder. Eén van de gemeenten stimuleert daarbij bewust de dialoog tussen gemeenteraadsleden en Wmo-raadsleden en bestuurders van dorpsbelangen, om zo tot een breed gedragen beleid te komen. Twee andere gemeenten beginnen in eerste instantie met een brede inventarisatie onder alle relevante partijen en organisaties (bijeenkomst, rondetafelgesprekken, enquête), al dan



niet in aanwezigheid van de Wmo-raad of met de Wmo-raad als deelnemer. Gedurende dit proces is er regelmatig (intensief) contact tussen gemeente en Wmo-raad. Het primaire doel is om breed draagvlak creëren, en de Wmo-raad is daarbij onderdeel van een bredere groep van relevante partijen. Een van de Wmo-raden voelde zich door deze brede consultatie op afstand gehouden door de gemeente en had het idee dat belangenbehartigers van buiten de Wmo-raad meer invloed uitoefenden.

Aan de andere kant zijn er de twee gemeenten waar de Wmo-raad laat in het proces betrokken is. In deze gemeenten kan de Wmo-raad pas reageren vlak voor het gereedkomen of na de totstandkoming van het concept-beleidsplan. Deze late betrokkenheid vloeit soms voort uit het feit dat de gemeente nog niet weet hoe zij om moet gaan met de Wmo-raad, of uit opstartproblemen of interne spanningen bij de raad zelf.

De meeste van de Wmo-raden in ons onderzoek merken op dat hun betrokkenheid bij het tweede Wmo-beleidsplan verbeterd is. Zij merken dat zij geleidelijk eerder betrokken worden; bij een aantal Wmo-raden is dit echt een proces geweest. De verbeterde betrokkenheid bij het tweede beleidsplan uit zich er ook in dat gemeente en Wmo-raad elkaar beter weten te vinden en gemeenten contacten met de Wmo-raad meer vanzelfsprekend lijken te vinden. Ambtenaren sturen belangrijke stukken eerder door en Wmo-raadsleden weten bij wie zij moeten zijn voor informatie of actie.

De meeste van de acht Wmo-raden ervaren in het algemeen dat hun adviezen overgenomen worden. In sommige gevallen is de samenwerking zo intensief dat achteraf lastig te bepalen is wie wat heeft ingebracht. Maar in het geval van officiële adviezen van de Wmo-raad geldt dat de Wmo-raden deze meestal verwerkt zien in de beleidsstukken. In sommige gemeenten is die invloed beperkt, bijvoorbeeld omdat de inhoudelijke of financiële kaders voor het beleid al bepaald zijn door het college en/of de gemeenteraad en de Wmo-raad dus vooral binnen die kaders invloed uit kan oefenen. Over die kaders zelf kunnen zij niets zeggen. In één geval was de tijdsdruk op de totstandkoming van het beleidsplan dusdanig groot dat er geen sprake kon zijn van een serieuze rol voor de Wmo-raad. In een ander geval voelde de Wmo-raad zich niet serieus genomen als zij advies gaf en kregen leden belangrijke documenten bovendien op een lastig moment, bijvoorbeeld net voor de vakantie, waardoor een goede voorbereiding niet mogelijk was.

## *Factoren van belang voor invloed Wmo-raad*

### **- Werkwijze Wmo-raad: top down of bottom-up tot stand gekomen?**

De inrichting en vormgeving van Wmo-raden en de structuur van betrokkenheid is in een aantal gemeenten het gevolg van directe sturing door de gemeente. In deze top-down benadering bepaalt de gemeente welke leden er in de Wmo-raad komen, hoe de Wmo-raad er uit gaat zien en op welke momenten de Wmo-raad betrokken is. De Wmo-raden die op deze top-down gestuurde wijze tot stand zijn gekomen proberen geleidelijk hun functioneren meer zelf vorm te geven. Het gaat daarbij om de taken die zij vervullen, de invloed die zij hebben en de momenten waarop zij invloed uit willen oefenen. Sommige raden blijven daarbij heel erg bij hun adviesfunctie en reageren vooral op input vanuit de gemeente. Andere raden nemen actief de rol van expert op zich en denken vanuit deze expertise intensief mee met de gemeente.

Een risico van een sterk sturende gemeente kan zijn dat de Wmo-raad passief wordt en te weinig een eigen lijn trekt. In één gemeente kende de gemeenteraad de Wmo-raad nauwelijks. De gemeenteraad vond dat de Wmo-raad zich meer naar buiten toe had kunnen profileren. Sterke sturing vanuit de gemeente kan ook de onafhankelijkheid van de Wmo-raad aantasten, maar dit wordt niet altijd zo gevoeld. Zo zien de Wmo-raadsleden in de gemeente waar de wethouder voorzitter is van de Wmo-raad dit niet als probleem. De aanwezigheid van de wethouder vormt voor hen geen belemmering om te zeggen wat ze vinden. Een dergelijke rol kan echter wel betekenen dat de gemeente sturend is op de agenda van de Wmo-raad of dat minder mondige Wmo-raadsleden minder aan bod komen.

Er zijn ook voorbeelden waarin de Wmo-raad meer volgens eigen plan werkt. Zo is er een gemeente waar de meer informeel opererende, kleine klankbordgroep snel en makkelijk contact onderhouden met de ambtenaar en de wethouder. Er is sprake van laagdrempelig contact. Leden van de klankbordgroep profileren zich op hun expertise en worden door beleidsambtenaar en wethouder ook in die hoedanigheid benaderd. Er is sprake van nauwe betrokkenheid bij de beleidsvorming. Een andere Wmo-raad heeft zelf nadrukkelijk een eigen visie en werkplannen ontwikkeld, die zij als Wmo-raad ten uitvoer willen brengen.

Een risico van deze werkwijze kan zijn dat de Wmo-raad niet van de grond komt, bijvoorbeeld doordat de invulling van de Wmo-raad onttaardt in een concurrentiestrijd tussen partijen met verschillende belangen. In een van de gemeenten heeft de ambtenaar het gevoel dat de proactieve houding van de Wmo-raad andere partijen passiever maakt. De Wmo-raadsleden zelf wijten de passieve houding van andere partijen, zoals belangenbehartigers, meer aan externe factoren. Verschillende belangenbehartigers hadden bijvoorbeeld te maken met uitval door ziekte of overlijden van bestuursleden. Ook overbelasting van Wmo-raadsleden vormt een risico. Een proactieve houding kost vaak meer tijd. Alle plannen die een Wmo-raad maakt, komen naast de adviesfunctie die deze raden hebben. Intensieve en proactieve betrokkenheid kan betekenen dat stukken in detail worden besproken. Dat stelt extra eisen aan kennis en kost tijd en energie. Zeker kleine raden hebben hier lang niet altijd de capaciteit voor. Daarbij geldt dat sommige raden te maken hebben met kwetsbare groepen die nog wel eens uitvallen door bijvoorbeeld ziekte.

#### ***- Afspraken relatie Wmo-raad - gemeente***

Afspraken over het contact tussen Wmo-raad en gemeente lijken een positieve invloed te hebben op de betrokkenheid vanuit de Wmo-raad. Het zorgt ervoor dat de Wmo-raad vroegtijdig op de hoogte is van wat er speelt. Tegelijkertijd benadrukt een van de Wmo-raden ook het risico van vroegtijdige betrokkenheid. Het kan de verwachting wekken dat de Wmo-raad zich vroegtijdig committeert aan de keuzes van de gemeente, waardoor de gemeente later in het proces geen bezwaren of tegenspraak meer verwacht. Ook kan het de onafhankelijke positie van de Wmo-raad aantasten omdat de notitie al snel ook het product van de Wmo-raad wordt. De betreffende raad probeert dan ook vroeg in het proces betrokken te zijn, maar pas een standpunt in te nemen als duidelijk is welke richting het beleid opgaat. Tegelijkertijd vinden de meeste Wmo-raden wel dat ze met vroegtijdige betrokkenheid in het beleidsproces het meeste invloed kunnen uitoefenen op het beleid.

#### ***- Traditie van betrokkenheid***

Ook hier lijkt het alsof de aanwezigheid van cliënten- en burgerparticipatie voor de invoering van de Wmo van invloed is geweest op de mate van betrokkenheid en invloed van Wmo-raden in de fase na invoering van de Wmo. In gemeenten met een traditie op dat gebied was de betrokkenheid en invloed groter.

### **- Evenwicht tussen vertegenwoordiging en hoogwaardige advisering**

In hoofdstuk 2 constateerden we op basis van de literatuur een dilemma voor Wmo-raden. Zij zouden meer invloed hebben naarmate zij de verschillende doelgroepen van de Wmo beter vertegenwoordigen. Dit streven zou op gespannen voet kunnen staan met een andere factor die de invloed van de Wmo-raad positief beïnvloedt: de kwaliteit van de advisering. In een van de acht gemeenten zagen we dit dilemma scherp terug. Deze gemeente kent een Wmo-raad die in zijn organisatie sterk geprofessionaliseerd is: een eigen website, een eigen vierjarig beleidsplan met meetbare doelen, een database met 83 voor de Wmo relevante organisaties in de gemeente, waarbij iedere organisatie een of meer Wmo-raadsleden als contactpersoon heeft en er minstens een keer per jaar contact is. De Wmo-raad heeft een sterke positie en wordt door wethouder, ambtenaren en gemeenteraad zeer serieus genomen. De Wmo-raad brengt ook ongevraagd advies uit (zie kader). Niettemin bleken de belangenorganisaties in deze gemeente niet te spreken over het functioneren van de Wmo-raad. Zij voelden zich onvoldoende gehoord en zagen de toegang tot het gemeentebestuur afgesneden. Dus waar de Wmo-raad invloed heeft door onder meer zijn professionele organisatie, lijkt dit ten koste te gaan van de invloed van een aantal doelgroepen.

*Casus gemeente W1 Ongevraagd advies Wmo-raad als serieuze bijdrage in beleid  
De Wmo-raad heeft in 2011 ongevraagd advies uitgebracht over de communicatie door de gemeente over de Wmo. De Kanteling landt niet als burgers niet betrokken zijn. Dus is communicatie belangrijk, en dat is een taak van de gemeente en niet van de Wmo-raad. De raad vond dat de gemeente de communicatie naar burgers toe veel gericht moet doen. Zij noemden als voorbeeld de nieuwsbrieven voor wijkplatforms en het vergroten van digitale vindbaarheid. Ook vonden ze dat de gemeente meer de dialoog met inwoners op moest zoeken. Over dit advies is wel eens wat lacherig gedaan. Maar de gemeente loopt echt voor de burgers/cliënten uit, dus is communicatie door de gemeente van groot belang. De Wmo-raad adviseerde dus niet te wachten tot na het verschijnen van het nieuwe beleidskader. Door dit advies vormt communicatie nu een apart hoofdstuk binnen het nieuwe kader.*

### ***Betrokkenheid van gemeenteraden en relatie met Wmo-raden***

De rol van de gemeenteraad bij de beleidsontwikkeling verschilt per gemeente. Bij drie gemeenten waren gemeenteraadsleden al vroeg in het proces betrokken door betrokkenheid bij dialoogbijeentkomsten of via

raads werkgroepen. De mate waarin gemeenteraden een actieve rol aanneemt, verschilt ook tussen gemeenten. De ene gemeenteraad stelt bijvoorbeeld meer vragen aan het college dan de andere gemeenteraad.

Alle acht gemeenteraden vinden het advies van de Wmo-raad belangrijk. Sommige gemeenteraden stellen vragen als dit advies niet overgenomen is door het college van B&W. Toch benoemt een aantal gemeenteraadsleden wel duidelijke verschillen in rollen, waardoor adviezen niet altijd aansluiten: Wmo-raden kunnen zich vaak meer op de inhoud richten zonder rekening te houden met de financiële kaders waar de gemeenteraad mee te maken heeft. In enkele gemeenten bestaan er, buiten de toezending van adviezen, nauwelijks contacten tussen de Wmo- en de gemeenteraad.

Enkele gemeenteraden nemen deze adviezen bijna altijd één-op-één over, andere gemeenteraden bekijken of er een advies ligt en nemen dit advies mee in hun overwegingen. Bij één gemeenteraad verstrekke de gemeente samenvattingen van het Wmo-raadadvies. Dit leidde tot discussies in de gemeenteraad. Nu krijgen gemeenteraadsleden het hele advies. Een andere gemeenteraad gaf aan dat er niet altijd een advies van de Wmo-raad was en dat Wmo-raad en gemeenteraad elkaar ook niet optimaal gebruikten.

Soms kan het opvolgen van adviezen van de Wmo-raad lastig zijn: waar de Wmo-raad zich enkel op de inhoud van het beleid kan focussen, moet de gemeenteraad ook nog het financiële kader in de gaten houden. Veel gemeenteraadsleden zien daarin ook de grootste aanvulling van de Wmo-raad op de gemeenteraad: waar de gemeenteraad de grote lijnen voor het beleid bepaalt, kijkt de Wmo-raad meer vanuit de doelgroepen en uitwerking van de grote lijnen.

*Casus gemeente W2: Advies overgenomen in nieuwe beleidsplan*

*De oude Wmo-raad was niet meer in functie toen de laatste conceptnota 2012-2015 klaar was. Een aantal voormalige leden schreef daarom als belangenbehartiger een advies, onder andere over het inrichten van een informatiepunt. Tot blijde verrassing van deze belangenbehartigers is dit advies door de gemeente meegenomen in het Wmo beleidsplan 2012-2015. Hier wordt beschreven dat de gemeente wil werken aan een betere informatie en adviesfunctie richting inwoners, zorginstellingen en – aanbieders. De gemeente gaat daarvoor meer inzetten op communicatie en bekijken of het mogelijk is om fysieke informatiepunten over de Wmo in te richten in de gemeente. In deze informatiepunten zullen vrijwilligers de burgers van de gemeente van advies voorzien over de Wmo.*

K

<i>Eerste beleidsplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen Wmo-plan, accent op de uit-voering.</li> <li>• Ontwikkeling van beleidsstukken op deelaspecten en verordening vanaf beginfase in over-leg met de Wmo-raad en ook bur-gers, instellin-gen en professionals (o.a. maandelijkse koffiebijeenkomsten).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen Wmo-plan, accent op uitvoering</li> <li>• Wmo-raad adviseerde over nieuwe verorde-ning. Veel adviezen overgenomen, en duidelijk wanneer dit niet kon en waarom.</li> <li>• Wmo-raad en gemeente hebben besloten om gezamen-lijk te kijken waar bezuinigingen mogelijk zijn en waar niet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wmo-raad, gemeente en gemeenteraad op een lijn. De gemeenteraad heeft de grote lijnen uitgezet, de Wmo-raad kijkt dan volgens gemeenteraadslid meer op detail.</li> <li>• Opvattingen Wmo-raad belangrijk voor gemeenteraad.</li> </ul>

T1

<i>Eerste beleidplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dorpsvisies basis voor verdere uit-werking Wmo-visie</li> <li>• Interne project-groep ambtenaren en externe pro-jectgroep wonen, welzijn en zorgorganisaties</li> <li>• Dialoogbijeenkomst met ge-meente, burgers en hun organisaties (waaronder Wmo-raad, dorpsbelan-gen, etc) en gemeente-raadsleden als input voor Wmo-nota</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opnieuw dialoogbij-eenkomst met gemeente, verschil-lende burgers en gemeenteraad.</li> <li>• Bezuinigingen waren onderdeel van deze dialoog-bijeenkomst.</li> <li>• Wmo-raad stevig betrokken in hele proces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen structureel en daardoor weinig contact tussen gemeenteraad en Wmo-raad.</li> <li>• De gemeenteraad bekijkt of er advies van Wmo-raad is. Als dat er is, neemt de gemeenteraad ad-viezen meestal over, niet altijd. Zij missen soms onderbouwing van adviezen Wmo-raad.</li> <li>• Wmo-raad is niet gebonden aan financiële kaders, dat maakt positie anders dan die van gemeenteraad.</li> </ul>

W1

<i>Eerste beleidplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Geringe betrokkenheid vanuit lokale samenleving</li><li>• Beleidsarme nota, tot stand gekomen vanuit stadhuis</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitgangspunt gemeente: luisteren. Veel gesprekken gevoerd in wijken/ kernen en met organisaties</li><li>• Gemeenteraad kreeg meer ruimte om mee te denken en was beter toegerust om kaders te stellen op basis van analyses uit tussenrapportages.</li><li>• Wmo-raad vanaf begin nauw betrokken en ook aanwezig bij de bijeenkomsten met instellingen en bewoners.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Actieve gemeenteraad, was betrokken bij consultatierondes voor totstandkoming nieuwe beleidskader. Betrokkenheid komt waarschijnlijk voort uit financieel risico's Wmo.</li><li>• Voor de gemeenteraad zijn adviezen Wmo-raad leidend, ze worden bijna altijd één-op-één overgenomen. Er is vooral discussie in de gemeenteraad als het College een advies van de Wmo-raad niet overneemt.</li></ul>

Z

<i>Eerste beleidplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Informatiebijeenkomsten voor maatschappelijke organisaties en burgers om Wmo uit te leggen. Dit vormde aanleiding om negen prestatievelden om te zetten naar zes thema's</li><li>• Wmo-raad reageerde op conceptnota.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bijeenkomsten AWBZ-gebruikers en 'gewone' Wmo-gebruikers. Werving via advertenties en organisaties. Wmo-raad en doventolk aanwezig.</li><li>• Wmo-raad eerder betrokken, betere relatie met gemeente. Gemeente evalueerde 1e nota, besprak informeel met Wmo-raad missie en structuur nieuwe nota.</li><li>• Burgers konden mening geven via Wmo-website van gemeente.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeenteraad behandelde Wmo-nota uitvoerig en schreef ook eigen nota's over Wmo-beleid. Zij bespraken deze nota's soms met de Wmo-raad.</li><li>• Relatie met Wmo-raad is informeel.</li><li>• Gemeenteraad kijkt wel altijd naar adviezen van Wmo-raad.</li></ul>

H

<i>Eerste beleidsplan</i>	<i>tweede beleidplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Informatiebijeenkomsten over Wmo voor organisaties</li><li>• Enquête 80 organisaties en gesprekken met verschillende organisaties en bewonerscommissies. Dit vormde de basis voor eerste inventarisatie-nota.</li><li>• Klankbordgroep en betrokken partijen konden reageren op inventarisatienota</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Enquête onder 80 organisaties, o.a. over knelpunten oude nota. Tevens vraag om mee te denken in brede begeleidingsgroep.</li><li>• Begeleidings-groep met 20 partijen, denkt samen met Wmo-klankbordgroep en gemeente mee over inhoud nieuwe beleid, inclusief eventuele bezuinigingen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeenteraad vroegtijdig betrokken bij ontwikkeling tweede Wmo-nota, stelde aan begin uitgangspunten vast.</li><li>• Gemeenteraad neemt het commentaar van de klankbordgroep mee in de overwegingen.</li></ul>

M

<i>Eerste beleidsplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Wmo-platform vanaf begin betrokken bij beleidsontwikkeling</li><li>• Gemeente polste daarnaast individuele burgers, professionals en instellingen over zaken die de gemeente in de kadernota wilde opnemen.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gesprekken met zorgverleners en hun cliënten als input</li><li>• Co-creatie via website.</li><li>• Gesprekken met 20 mantelzorgers. en met GGZ-clienten en zwerf-jongeren als input voor beleid.</li><li>• Gesprek met Wmo-raad en cliëntenraden in latere fase, karakter van toesting achteraf, wel voor het naar de gemeenteraad gaat</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeenteraad neemt adviezen van Wmo-raad serieus.</li><li>• Aanvankelijk ontving gemeenteraad adviezen van de Wmo-raad in samenvatting, maar op aandringen van gemeenteraad stuurt college nu volledige adviezen</li></ul>



<i>Eerste beleidsplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgroep 12 gemeenteraadsleden voerde inventariserende rondetafelgesprekken met o.a. GGZ, GGD, cliëntenraden, maatschappelijke spelers en verslavingszorg. Deze gesprekken vormden input voor nota.</li> <li>• *Wmo-raad vroegtijdig betrokken, maar wilde pas tijdens eerste concept formeel standpunt geven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rondetafelgesprekken met doelgroep: burgers en organisaties met contact met Wmo-doelgroepen, om te reageren op nieuwe conceptnota.</li> <li>• Gesprekken met cliëntenraden en doelgroepen (o.a. pastores, buurtraden).</li> <li>• Digitale enquête onder organisaties.</li> <li>• Uitkomsten gesprekken en enquête samen in verslag tbv gemeenteraad; diverse input maakte eenduidige conclusies lastig.</li> <li>• Wmo-raad had geen officiële rol, maar wel uitgenodigd voor rondetafelgesprekken. Wmo-raad kon wel op het beleidskader reageren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenteraad speelde actieve rol in beleidsontwikkeling via raadswerkgroep: voerde rondetafelgesprekken met relevante partijen uit het veld. Input uit gesprekken tbv eerste nota.</li> <li>• Raadswerkgroep kreeg daarna platformfunctie en had regelmatig contact met Wmo-raad.</li> <li>• Gemeenteraad hecht veel belang aan standpunten Wmo-raad, maar ziet wel verschil in rollen: Wmo-raad is minder gebonden aan financiële kaders.</li> <li>• Raadswerkgroep opgeven: Wmo-raad kan functie voldoende vervullen.</li> </ul>

<i>Eerste beleidsplan</i>	<i>Tweede beleidsplan</i>	<i>Rol gemeenteraad &amp; invloed Wmo-raad op gemeenteraad</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeenteraad ontving eerst discussienota op basis waarvan kaders kwamen voor een bredere discussie met burgers en professionals.</li> <li>• Raadswerkgroep bereidde vervolgens nota voor. Gezamenlijke voorbereiding hielp bij vormen van gemeenschappelijke politieke visie.</li> <li>• *Wmo-raad adviseerde over concept.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente stuurde evaluatie- en aandachtspuntennotitie rond; op basis daarvan gesprekken met burgers over thema's 'jeugd', 'participatie', 'ouderen', 'informatie en advies' en 'individuele voorzieningen'.</li> <li>• Wmo-raad volgens gemeente op meerdere momenten in proces intensief betrokken, Wmo-raad zelf vindt betrokkenheid beperkt</li> <li>• Belangenbehartigers zagen adviezen en inbreng terug in uiteindelijke nota.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raadswerkgroep bereidde de eerste Wmo-nota voor, gemeenteraad stelde veel vragen bij raadsbehandeling.</li> <li>• Gemeenteraad kreeg niet altijd adviezen van Wmo-raad.</li> <li>• Gemeenteraad had geen contactpersoon bij Wmo-raad en contact verliep zeker later niet echt soepel meer.</li> <li>• Wmo-raad vond eigen invloed beperkt en college gesloten.</li> <li>• Gemeenteraad vindt Wmo-raad belangrijk, ziet hen als vertegenwoordiger van doelgroepen, waar gemeenteraad er vooral is voor algemeen belang.</li> </ul>

### 3.4 Conclusies

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de invloed die (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten uitoefenen op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid. Daarbij beantwoorden we de deelvragen die we in hoofdstuk 1 stelden.

*a. Is de inbreng van de verschillende actoren in het beleid aanwijsbaar? Welke actoren zijn meer betrokken en welke minder? Welke hebben relatief veel, en welke relatief weinig invloed?*

Georganiseerde burgers hebben via belangenorganisaties en de Wmo-raad in veel gemeenten een duidelijke positie in de beleidsontwikkeling (Gilsing, 2010; Cromwijk et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Daarnaast hebben professionele organisaties vaak een rol in de gemeentelijke beleidsontwikkeling (Van Houten et al., 2008; Vonk et al., 2013). Dat wordt bevestigd in het onderzoek in de acht gemeenten. Er lijkt wel sprake van verschillen tussen de beleidsontwikkeling in de aanvangsfase van de Wmo, bij de opstelling van het eerste plan, en de jaren erna, bij onder meer de ontwikkeling van het tweede beleidsplan. Bij de ontwikkeling van het tweede plan was er buiten de Wmo-raad om vaker rechtstreeks contact van gemeente met doelgroepen en verliepen de contacten makkelijker; er lijkt sprake van een zekere gewenning. We zien dus dat een deel van de acht gemeenten bij het tweede beleidsplan gekozen heeft voor een meer interactieve beleidsontwikkeling.

Het is evenwel lastig vast te stellen wat de invloed van de diverse groepen actoren is op het uiteindelijk vastgestelde Wmo-beleid. In de meeste van de acht gemeenten lijken Wmo-raden wel de nodige invloed te hebben, althans, zij vinden zelf dat hun adviezen in voldoende mate terugkomen in het gemeentelijke beleid. Gemeenteraden stellen per definitie het beleid vast, maar de mate waarin zij invloed hebben op voorstellen van het college is door hun reactieve opstelling in veel gemeenten beperkt - zo blijkt ook uit de rekenkameronderzoeken. De impact op het beleid van het raadplegen van ongeorganiseerde burgers laat zich niet vaststellen. Een aantal rekenkamers stelt dat het ontbreken van duidelijke spelregels en verwachtingen belemmerend werkt voor de participatie en betrokkenheid van de lokale samenleving. In een deel van de acht gemeenten zijn belangenbehartigers minder goed te spreken over hun invloed; dat geldt gemeenten waar de gemeente vooral

contacten onderhoudt met de Wmo-raad en de Wmo-raad naar de opvatting van belangenbehartigers onvoldoende oor heeft voor hun wensen en opvattingen.

In het onderzoek in de acht gemeenten hebben we betrokken partijen (Wmo-raden en belangenorganisaties) gevraagd naar een voorbeeld van succesvolle beïnvloeding van het gemeentelijke beleid door de Wmo-raad, andere betrokken organisaties of burgers. Het viel daarbij op dat het niet in alle gemeenten makkelijk was om een voorbeeld aan te wijzen. In twee gemeenten heeft het uiteindelijk beschreven voorbeeld betrekking op het proces van beleidsvorming. In de andere gemeenten zijn over het algemeen meer inhoudelijke kwesties aangekaart, zoals wachtlijsten in de thuiszorg, het verplicht stellen van vrijwillige inzet door familieleden van bewoners van een verpleeghuis, het versterken van de informatie- en adviesfunctie voor mensen met een ondersteuningsbehoefte en het behoud van voorzieningen voor oudere inwoners. In de meeste voorbeelden heeft het agenderen van de kwestie invloed gehad op het beleid. Daaruit mogen we niet de conclusie trekken dat er vaak sprake is van invloed van lokale actoren; de werkwijze bij de selectie van voorbeelden brengt met zich mee dat die invloed er is, maar dat zegt niets over de invloed van de betreffende actoren in algemene zin.

De kwaliteit van de adviezen van de Wmo-raad is in belangrijke mate bepalend voor de invloed die de Wmo-raad heeft op het gemeentelijke beleid (Cromwijk et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). In het onderzoek in de acht gemeenten wordt die bevinding ondersteund. De kwaliteit van de adviezen kan positief worden beïnvloed door ervaringsdeskundigheid (Van Klaveren en Poortvliet, 2011). De invloed van de Wmo-raad wordt daarnaast bepaald door de mate waarin de Wmo-raad een proactieve houding aanneemt en een goede relatie heeft met de gemeente, waarbij in een aantal gemeenten gesignaleerd wordt dat de Wmo-raad ervoor dient te waken in de rol van co-producent van beleid te komen omdat dan de onafhankelijke adviesrol in het gedrang komt.

*b. Wat doen het college en de gemeenteraad met deze inbreng?*

In antwoord op de eerste vraag (a) hebben we al vastgesteld dat het lastig is vast te stellen wat de invloed van de diverse groepen actoren is op het uiteindelijk vastgestelde Wmo-beleid, maar dat de meeste Wmo-raden zich wel serieus genomen voelen door het college. De relatie tussen de Wmo-raad en de gemeenteraad is in de acht gemeenten doorgaans goed en de meeste

gemeenteraden nemen de adviezen van de Wmo-raad serieus en wegen deze mee in hun standpuntbepaling.

*Conclusie: In hoeverre oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid (inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken)?*

Het is op basis van ons onderzoek lastig deze vraag goed te beantwoorden. Weliswaar hebben Wmo-raden, georganiseerde burgers en professionele organisaties vaak een duidelijke rol in de beleidsvorming, maar hun directe invloed is lastig vast te stellen. Voor Wmo-raden geldt dat zij zich in de meeste van de acht gemeenten serieus genomen voelen door het college en dat hun adviezen een serieuze rol spelen in de standpuntbepaling door de gemeenteraad. Eerder hebben we al geconstateerd dat in een deel van de gemeenten de positie van belangenorganisaties in het gedrang komt. De invloed van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken, lijkt in de meeste gemeenten marginaal te zijn.



## 4 *Verantwoording*

In hoeverre leidt de horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. Om deze vraag te beantwoorden bekijken we naar de wijze waarop gemeenten hun Wmo-beleid evalueren - onder meer de instrumenten die zij daarvoor gebruiken- en naar de partijen die erbij betrokken zijn.

### 4.1 *Overzicht literatuur*

Wat moeten we verstaan onder verantwoording? De verantwoordingsrelatie bestaat volgens Bovens en Schillemans (2011) uit drie elementen. Allereerst voelt de actor die verantwoording aflegt zich verplicht om het forum waaraan verantwoording wordt afgelegd, informatie te verstrekken. Vervolgens kan het forum nadere vragen stellen en als laatste kan het forum een beoordeling uitspreken waar zij sancties of consequenties aan kan verbinden. In theorie kunnen de consequenties of sancties variëren van formele afkeuring tot aangescherpte regels, boetes, ontslag van het management/ bestuur, of zelfs de beëindiging van de organisatie (Schillemans, 2008:177). Eén van de gevolgen van verantwoording kan zijn dat hierdoor de reputatie van de actor wordt beschadigd (Schillemans, 2008:178). Daarvoor is het belangrijk dat de resultaten van de beleidsverantwoording openbaar zijn. Een ander belangrijk aspect is het leren van verantwoording. Verantwoording levert feedback op waarmee publieke organisaties hun eigen gedrag of beleid kunnen aanpassen en verbeteren. Op deze manier worden publieke organisaties als het ware gedwongen om te reflecteren op hun eigen gedrag en stimuleert dit het proces van hun eigen leervermogen. Daardoor kunnen zij in de toekomst beter presteren.

De afgelopen decennia is er een trend zichtbaar van enerzijds verdichting en anderzijds verbreding op het gebied van publieke verantwoording. Verdichting betekent dat er vaker verantwoording moet worden afgelegd. Verbreding houdt in dat verantwoording tegenwoordig van een verticale naar een meer

horizontale vorm verschuift (Bovens & Schillemans, 2004:452). Ook de sturingsfilosofie van de Wmo sluit aan bij deze trend naar horizontale verantwoording. Daarbij verschuift de politieke machtsuitoefening: weg van de klassieke arena's en actoren, zoals politieke partijen, naar cliëntenraden, belangenbehartigers of zelfstandige bestuursorganen (Bovens, 2005).

Er zijn verschillende instrumenten om verantwoording af te leggen aan burgers, instellingen en professionals over het gevoerde beleid. Te denken valt onder meer aan werkbezoeken, publieke debatten, rondetafelgesprekken, cliëntenraden, het verzamelen van benchmarkgegevens en beleidsevaluaties (Bovens & 't Hart, 2005).

In het Wmo-beleid is het college de actor en wordt aan het forum, bestaande uit burgers, al dan niet in de vorm van belangenbehartigers, cliëntenraden, Wmo-raad, en uiteindelijk de gemeenteraad verantwoording afgelegd. Colleges zijn wettelijk verplicht verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. Voor het overige zijn er geen wettelijke verantwoordingsverplichtingen, behalve de bepalingen in artikel 9 van de Wmo dat het college van burgemeester en wethouders opdraagt jaarlijks vóór 1 juli te publiceren over:

- De uitkomsten van onderzoek naar de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning over de uitvoering van de wet.
- Bij ministeriële regeling aangewezen gegevens over de prestaties van gemeenten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning betreffende het voorgaande kalenderjaar.

Deze gegevens moeten gemeenten ook aanleveren aan een door de minister aangewezen instelling, het onderzoeksbureau SGB0. Op de website [www.artikel9wmo.nl](http://www.artikel9wmo.nl) worden deze gegevens gepubliceerd en kunnen burgers en gemeenten de prestaties van hun eigen gemeente vergelijken met die van andere gemeenten. Art.9 regelt niet dat deze informatie actief bij bepaalde organen in de gemeente onder de aandacht dient te worden gebracht. Daarnaast zijn gemeenten vrij om andere instrumenten in te zetten voor de horizontale verantwoording.

Uit onderzoek blijkt echter dat veel beleidsplannen rondom de Wmo gaan over het creëren van randvoorwaarden om burgerparticipatie mogelijk te maken. Er wordt gesteld dat als het Wmo-beleidsplan ook als verantwoordingsinstrument moet functioneren, de plannen concreter moeten worden gemaakt. Met name het benoemen van betrokken actoren en wie waarvoor verantwoordelijk

is wordt gemist (Cromwijk, 2009:52). Daarnaast blijken duidelijke prestatie-indicatoren vaak te ontbreken (Movisie, 2010).

Als het gaat om de instrumenten die gemeenten gebruiken op het gebied van verantwoording, dan blijkt dat de meeste Wmo-raden in de eerste jaren na invoering van de Wmo de beschikking hebben over cliënttevredenheidsonderzoeken en deze ook gebruikten (Gilsing, 2010: 138). Een ander instrument is de Wmo-beleidsevaluatie. Andere instrumenten, zoals burgerjaarverslagen, prestatiegegevens en de programmarekening worden veel minder gebruikt door Wmo-raden. Cliënttevredenheidsonderzoeken en Wmo-beleidsevaluaties zijn de meest gebruikte bronnen voor verantwoordingen en worden ook als de meest belangrijke gezien, aldus de Wmo-raden zelf. Als het gaat om het van verantwoording aan de raad, dan speelt de programmarekening een grotere rol. Volgens Penning en Metze (2012) zijn de Wmo-raden in vier van de vijf door hen onderzochte gemeenten kritisch over de cliënttevredenheidsonderzoeken - de auteurs maken niet duidelijk waarom.

Het SCP onderzocht het gemeentelijke Wmo-beleid in 2010 opnieuw en keek daarbij naar de instrumenten die ingezet werden bij de verantwoording van het beleid aan de gemeenteraad (Vonk et al., 2013). Het cliënttevredenheidsonderzoek is het meest gebruikte instrument (92% van de gemeenten). Het betreft vooral onderzoeken onder cliënten met individuele voorzieningen (Koppelman et al. 2011). Ook de programmarekening (overzicht van inkomsten en uitgaven van een bepaald beleidsprogramma) wordt veel gebruikt (70%) in de beleidsverantwoording. De 'artikel 9 prestatiegegevens' waren minder populair als verantwoording aan de gemeenteraad: minder dan de helft (42%) van de gemeenten gebruikte dit instrument.

Dezelfde vraag stelde het SCP voor de verantwoording aan burgers en cliënten. Ook hier is het cliënttevredenheidsonderzoek het meest gebruikt (in 90% van de gemeenten) en komt het gebruik van de artikel 9 prestatiegegevens veel minder voor (33%). In 2010 zijn voor de verantwoording van het beleid aan burgers, cliënten en hun organisaties ook (informatie)bijeenkomsten georganiseerd en bijeenkomsten met Wmo-raden gehouden. Ook zijn gemeenterverslagen, rapporten en evaluatiemomenten als instrumenten genoemd.



## 4.2 *Rekenkameronderzoeken*

Als het gaat om beleidsverantwoording, concentreren de rekenkameronderzoeken zich op de rol van de gemeenteraad, en daaraan gekoppeld, de mate waarin de raad door het college van verantwoordingsinformatie wordt voorzien. Relatief weinig rekenkameronderzoeken gaan in op de rol van burgers, organisaties en Wmo-raden in de verantwoording.

Betrokkenheid van burgers en hun organisaties in de beleidsverantwoording  
In slechts twee onderzoeken wordt melding gemaakt van de rol van burgers in de evaluatie van het Wmo-beleid. In een van deze gemeenten (Someren) zullen burgers worden uitgenodigd voor de evaluatie; deze had ten tijde van het opstellen van het rekenkamerrapport evenwel nog niet plaats gevonden. Het rapport meldt niet hoe deze evaluatie eruit zou gaan zien. De rol van burgers is in veel gemeenten indirect en in het algemeen beperkt tot cliënten: veruit de meeste onderzoeken melden dat de gemeente een of meer cliënttevredenheidsonderzoeken heeft laten uitvoeren. Eén onderzoek meldt dat in die gemeente burgers/cliënten betrokken zijn bij de opzet van het cliënttevredenheidsonderzoek. De rekenkamers doen zelf overigens weinig met de resultaten van de cliënttevredenheidsonderzoeken. In een andere gemeente constateert de rekenkamer dat verantwoording aan burgers wordt afgelegd met een sociaal jaarverslag. De rekenkamer constateert dat deze wijze van verantwoording afleggen in de ogen van de Wmo-raad niet volstaat. Er is ook een aantal gemeenten dat naar de ingediende bezwaarschriften rond Wmo-aanvragen kijkt.

### *Betrokkenheid van Wmo-raden in de beleidsverantwoording*

Ook over de rol van Wmo-raden in de beleidsverantwoording wordt in weinig rekenkameronderzoeken wat gezegd. In één gemeente is er volgens de rekenkamer sprake van continue evaluatie van het beleid met de Wmo-raad - het betreft een van de acht gemeenten uit ons onderzoek, zie ook paragraaf 4.3. In een ander onderzoek is het enige dat gezegd wordt dat er in het kader van de verantwoording jaarlijks een gesprek plaats vindt tussen de Wmo-raad en de wethouder. In twee gevallen maakt de rekenkamer melding van het feit dat de Wmo-raad respectievelijk de cliëntenraad niet op de hoogte is van de uitkomsten van de cliënttevredenheidsonderzoeken.

### *Betrokkenheid van gemeenteraden in de beleidsverantwoording*

Veel van de rekenkameronderzoeken (46) gaan in op de rol van de gemeenteraad in de beleidsverantwoording. Soms gebeurt dat op indirecte wijze en gaat het vooral om de informatievoorziening vanuit het college. Omdat die informatie cruciaal is voor de controlerende taak van de gemeenteraad zegt de aard en omvang hiervan veel over de rol van de gemeenteraad in de beleidsvorming.

In het algemeen schetsen de rekenkamers een kritisch beeld van de rol van gemeenteraden in de beleidsverantwoording. In 27 onderzoeken worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het inzicht dat het college geeft in de effectiviteit van het Wmo-beleid, de mate waarin de doelen gerealiseerd worden of in de relatie tussen doelen en ingezette middelen. Dergelijk inzicht ontbreekt of is gebrekkig. Voor een deel heeft deze bevinding te maken met de gebrekkige kaderstelling door gemeenteraden (zie hoofdstuk 3): omdat beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen niet of onvoldoende specifiek en meetbaar zijn geformuleerd in het beleidsplan of in andere beleidsstukken is het niet (goed) mogelijk om inzicht te geven in effectiviteit en doelbereik.

In 17 rekenkameronderzoeken worden kritische opmerkingen gemaakt over de informatievoorziening over de voortgang van het beleid door het college aan de gemeenteraad. Vaker gebruikte termen in dit opzicht zijn: te laat of niet tijdig, onvolledig, onhelder, niet systematisch en versnipperd. Tegelijkertijd constateert een aantal rekenkamers dat gemeenteraden het zelf op dit punt laten lopen. Zij zijn immers in de positie om adequate informatie van het college te vragen. In 12 gevallen constateert de rekenkamer expliciet dat de raden een afwachtende of passieve rol aannemen, en daarmee genoegen nemen met de door het college verstrekte informatie.

In een aantal onderzoeken wordt een gebrekkig inzicht in de financiële voortgang van het Wmo-beleid als specifiek punt genoemd waarop de informatievoorziening van het college aan de raad tekort schiet. Vooral het feit dat deze informatie gefragmenteerd aan de raad wordt aangeboden, wordt in deze onderzoeken genoemd. In een aantal gemeenten is het Wmo-beleid verdeeld over verschillende programma's in de programmabegroting, waardoor in de reguliere planning&control-cyclus (en dus de jaarrekening) een integraal overzicht van de Wmo-uitgaven ontbreekt.

In 10 rekenkameronderzoeken stelt de rekenkamer vast dat er in de gemeente geen evaluatie heeft plaats gevonden van het Wmo-beleid. Ook hier geldt dat de betreffende gemeenteraden dit laten gebeuren. In twee onderzoeken concludeert de rekenkamer dat de gemeenteraad te weinig op hoofdlijnen toeziet op het Wmo-beleid en zich verliest in details. Ook komt het voor dat gemeenteraadsleden niet op de hoogte zijn van de uitkomsten van cliënttevredenheidsonderzoeken.

*Casus Amstelveen (rapport juni 2011)*

*De gemeenteraad van Amstelveen is volgens het rekenkamerrapport niet tevreden met de informatie die zij vanuit het college ontvangt. Weliswaar ontvangt de raad tweejaarlijks een financiële rapportage en jaarlijks een inhoudelijk verslag, maar de raad vindt dat zij onvoldoende geïnformeerd wordt over de financiële risico's en klachten van burgers/cliënten. In het bijzonder op het gebied van huishoudelijke hulp heeft de raad geen zicht op de kwestie of vraag en aanbod op elkaar aansluiten. De uitvoering van het Wmo-beleid was aanvankelijk een vast agendapunt in de betreffende raadscommissie, maar omdat het daarbij te vaak over details en te weinig over hoofdlijnen ging, is dit vaste agendapunt vervallen.*

In slechts drie rekenkameronderzoeken worden positieve conclusies getrokken over de rol van de gemeenteraad in de beleidsvorming. In twee gevallen spreekt de rekenkamer van een gemeenteraad die zich in dit opzicht (pro) actief opstelt, en in één gemeente is de rekenkamer in het algemeen positief over de rol van de raad in de beleidsverantwoording.

*Casus Wassenaar (rapport juli 2010)*

*In de gemeente Wassenaar is er volgens de Rekenkamercommissie sprake van tijdige en volledige beleidsverantwoording, die aansluit bij de beleidsdoelen. De gemeenteraad voert maandelijks overleg met de wethouder over het Wmo-beleid gezien het belang ervan. Ook de financiële informatievoorziening aan de raad is volgens de Rekenkamercommissie inzichtelijk, waardoor de raad goed in staat is om bij te sturen. Niettemin constateert de Rekenkamercommissie ook dat er (ook bij de raad) weinig zicht bestaat op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Wmo-beleid.*

### *Gebruikte instrumenten in de beleidsverantwoording*

In veel gemeenten hebben één of meer cliënttevredenheidsonderzoeken plaats gevonden, die een rol hadden in de beleidsverantwoording aan de gemeenteraad, zo blijkt uit de rekenkameronderzoeken. Andere instrumenten die veel genoemd worden, zijn beleidsevaluaties, de jaarrekening, voortgangsverslagen, benchmarks en soms ook een regionale monitor. De artikel-9-prestatiegegevens worden in één rekenkamerrapport genoemd.

## **4.3 *Onderzoek in acht gemeenten***

De bevindingen op het gebied van verantwoording en evaluatie per gemeente staan samengevat in tabel 4.1.

### *Evaluatie van Wmo-beleid*

Alle acht gemeenten evalueren het beleid, de een grondiger dan de andere. Er is sprake van grote variëteit in de wijze van evalueren. De meeste gemeenten hebben periodieke evaluaties, vaak mede op basis van de cliënttevredenheidsonderzoeken. Buiten deze onderzoeken en de financiële voortgang zijn de evaluaties in de meeste gemeenten eerder kwalitatief dan cijfermatig. Bij de meer kwalitatieve evaluaties worden in sommige gemeenten op bijeenkomsten met verschillende partijen knelpunten of aandachtspunten geïnventariseerd. Dit kan leiden tot hele concrete aanknopingspunten - niet direct Wmo-gerelateerd, bijvoorbeeld een gehandicaptenplatform dat adviseerde over de grootte van parkeerplaatsen voor gehandicapten -, maar kan ook leiden tot weliswaar breed gedragen constatering waar een gemeente lastig iets mee kan - bijvoorbeeld de constatering dat burgers zelf actiever moeten participeren in beleid. Een van de gemeenten - de gemeente zonder beleidsplan - geeft aan partners (onder andere de Wmo-raad, maar ook zorgpartijen) te betrekken bij het ontwikkelen van het nieuwe beleid. Dit gezamenlijke proces zorgt er ook voor dat gaten en knelpunten in het oude beleid beter zichtbaar worden. Beleidsevaluatie is geïntegreerd in de beleidsontwikkeling; er is sprake van cyclisch beleid. Deze werkwijze, waarin het aantal klachten en de tevredenheid belangrijke graadmeters zijn, kan rekenen op brede steun van Wmo- en gemeenteraad. Het aantal klachten is drastisch afgenomen (de wethouder of ambtenaar gingen zelf polshoogte nemen bij een nieuwe klacht) en de tevredenheid is hoog. Een andere gemeente organiseert sessies met ambtenaren, burgers -veelal leden van Wmo-raden en dorpsbelangen- en gemeenteraadsleden - om zo gezamenlijk het beleid te evalueren.

Ook deze gemeente gebruikt de uitkomsten van deze sessies in het nieuwe beleid, maar gebruikt daarnaast de input van de jaarlijkse vergaderingen van verschillende dorpsbelangen.

Bij de meeste van de acht gemeenten vinden er tussentijdse evaluaties plaats. Dit leidt niet altijd tot bijstelling van beleid. Soms lijkt bijstelling van beleid vooral aan de orde bij de overgang tussen twee beleidsperiodes. Een aantal gemeenten geeft expliciet aan tussentijdse evaluaties wel te gebruiken om beleid en/of uitvoering tussentijds bij te stellen. Vaak gebeurt dit op basis van signalen die binnenkomen via gemeente, Wmo-raad, belangenbehartigers of op een andere manier. De Wmo-raad in een van de gemeenten geeft aan dat beleid tussentijds werd bijgesteld naar aanleiding van een cliënttevredenheidsonderzoek.

*Casus gemeente K: Bijstelling beleid na signalen burgers*

*Niet achter de laptop, maar naar de doelgroep*

*Veel ideeën zijn niet achter de laptop te verzinnen, maar moeten echt uit de doelgroep komen. Een voorbeeld is het 0900-nummer dat inwoners konden bellen als zij een vraag hadden aan een hulpmiddelenleverancier. Gebruikers gaven aan dat zij graag een lokaal nummer wilden bellen. Het bellen van het 0900-nummer kan namelijk in het grensgebied waar de gemeente zich bevindt soms duur uitpakken. Daarnaast kregen bellers vaak een elektronisch systeem aan de lijn als zij belden. Voor veel ouderen werkte dit verwarrend. Zij wilden liever eerst een medewerker spreken. Deze signalen kwamen naar boven door in gesprek te gaan met inwoners bijvoorbeeld tijdens koffiebijeenkomsten. Zelf hadden gemeente en Wmo-raad dit niet bedacht. Uiteindelijk leidde overleg tussen gemeente en hulpmiddelenleverancier tot het instellen van een lokaal telefoonnummer. Bovendien krijgen gebruikers nu eerst een medewerker aan de lijn als zij met een vraag bellen.*

### **- Opstellen van meetbare doelen, resultaten en effecten lastig**

Vijf van de acht gemeenten benoemen de meetbaarheid van doelen, resultaten en effecten van Wmo-beleid en uitvoering als belangrijk knelpunt. Doelen of resultaten worden in kwalitatieve termen geformuleerd. Indicatoren die inzicht moeten geven in hoeverre een doel behaald is, bieden te weinig informatie. De gemeente heeft dan bijvoorbeeld wel informatie over aantallen gebruikers, maar niet hoe effectief of efficiënt bepaalde zorg is. In een andere gemeente wordt geconstateerd dat de gemeente geen normen heeft

vastgesteld die bepalen wanneer het beleid succesvol is. Verschillende partijen in deze gemeenten zijn het er over eens dat dit verantwoording lastig maakt. Het is moeilijk om de gemeente aan te spreken op het gevoerde beleid of tussentijds beleid bij te stellen.

### *Instrumenten in evaluatie en verantwoording*

#### **- Benchmark**

Vijf van de acht gemeenten doen mee aan de benchmark van onderzoeksbureau SGB0. Eén gemeente geeft expliciet aan niet mee te doen omdat zij een eigen monitor heeft en de benchmark te weinig zegt over het Wmo-beleid en uitvoering daarvan. Andere gemeenten gebruiken de benchmark wel, maar ook hier klinken kritische geluiden over de benchmark: gemeenten beoordelen zichzelf, de benchmark laat geen harde conclusies toe, sluit niet aan op de lokale situatie of zou te veel gericht zijn op grote steden. Een gemeente geeft aan met het onderzoeksbureau te werken aan een benchmark die beter aansluit op de recente beleidsontwikkelingen, in het bijzonder de ontwikkeling naar een gekanteld Wmo-beleid.

#### **- De waarde van cliënttevredenheidsonderzoeken**

Alle acht gemeenten gebruiken cliënttevredenheidsonderzoeken om het succes van hun beleid te bepalen - zes maken gebruik van het de onderzoeken zoals die ontwikkeld zijn door SGB0, één gemeente is daar na twee jaar mee gestopt - deze gemeente heeft daarnaast ook eigen onderzoeken. Verschillende partijen - Wmo-raden, gemeenteraden - noemen wel beperkingen van dergelijke onderzoeken. De focus ligt bijvoorbeeld vaak op de groepen die tevreden zijn of voor wie beleid goed uitpakt, waarbij voorbij wordt gegaan aan groepen voor wie dit niet geldt. Een Wmo-raad geeft aan juist geïnteresseerd te zijn in de groep die niet tevreden is en een gemeenteraadslid zou juist meer aandacht willen voor de ingediende bezwaren en klachten. Ook is de respons bij deze tevredenheidsonderzoeken niet altijd goed en zijn bepaalde kwetsbare groepen ondervertegenwoordigd. Daartegenover staat een groep - de aanvragers van individuele voorzieningen - die juist vaak gevraagd wordt vragenlijsten in te vullen. Dit betekent dat zeker in kleinere gemeenten steeds dezelfde mensen de vragenlijsten invullen.

### ***- Prestatiegegevens artikel 9***

In de interviews in de acht gemeenten is gevraagd naar het gebruik van de prestatiegegevens artikel 9. Sommige wethouders of ambtenaren wisten niet meteen waar het precies over ging. In geen van de gemeenten spelen de gegevens een rol in de verantwoording of evaluatie.

### ***Betrokken actoren bij verantwoording***

#### ***- Algemeen: verantwoording beperkt tot 'beleidsactoren'?***

In vijf van de acht gemeenten is de verantwoording over en evaluatie van het gevoerde Wmo-beleid beperkt tot actoren die vanwege hun rol/positie bij het Wmo-beleid betrokken zijn: gemeenteraden en soms ook Wmo-raden. Geen van deze vijf gemeenten gaan uit van de opvatting dat het Wmo-beleid aan de lokale samenleving in brede zin verantwoord dient te worden. Weliswaar worden in sommige van deze gemeenten de resultaten van cliënttevredenheidsonderzoeken publiek gemaakt in de gemeente, en raadpleegt de Wmo-raad de achterban, maar in geen van deze gemeenten is er sprake van een directe bijdrage vanuit de lokale samenleving aan de verantwoording. Een van de gemeenten die waar de verantwoording breder plaats vindt, is de gemeente zonder beleidsplan. Deze gemeente zegt gedurende de beleidsuitvoering steeds open te staan voor signalen en klachten uit de lokale samenleving en waar nodig de uitvoering van het beleid bij te stellen. De Wmo-raad en de gemeenteraad ondersteunen deze vorm van verantwoording, die heeft geleid tot een fikse daling van het aantal klachten vanuit de samenleving over het Wmo-beleid. In de andere gemeente waar bredere verantwoording plaats vindt, spelen de jaarlijkse dorpsbelangvergaderingen van de zeventien dorpen een belangrijke rol; daar worden de resultaten van het beleid en concrete problemen besproken, vaak in aanwezigheid van gemeenteraadsleden, Wmo-raadsleden en ambtenaren. Ook zijn in deze gemeenten, naast professionals en bestuurders van instellingen, burgers betrokken in een bijeenkomst waarin het Wmo-beleid over de eerste periode werd geëvalueerd. In de derde gemeente waar ook andere partijen betrokken waren bij de verantwoording, gebeurde dit door het enquêteren van organisaties over onder meer de knelpunten in het tot dan toe gevoerde beleid.

#### ***- Betrokkenheid van burgers en hun organisaties in verantwoording***

In vijf van de acht gemeenten zijn burgers en hun organisaties dus niet of nauwelijks betrokken bij de verantwoording over het gevoerde Wmo-beleid. Hun betrokkenheid kon in de interviews in deze gemeenten zeer kort worden afgedaan; het zit niet in het hoofd van ambtenaren, wethouders en ook

Wmo-raden. In een van gemeenten hebben belangenorganisaties een eigen enquête afgenomen onder Wmo-doelgroepen en de resultaten onder de aandacht van de gemeente gebracht, maar de gemeente heeft hier niet op gereageerd.

In vier van de vijf gemeenten waarin burgers en hun organisaties niet of nauwelijks betrokken zijn bij de verantwoording geeft de gemeente nadrukkelijk aan dat men werkt of gaat werken aan een andere wijze van verantwoording. In twee van deze gemeenten gaat het daarbij ook om het nadrukkelijk betrekken van burgers bij de verantwoording.

#### **- Betrokkenheid van Wmo-raden in verantwoording**

De betrokkenheid van de Wmo-raden bij evaluatie en verantwoording wisselt per gemeente. In sommige gemeenten had de Wmo-raad een sterke inbreng in de evaluatie en/of verantwoording. In een gemeente evalueert de Wmo-raad samen met de gemeente en wordt de inbreng van de Wmo-raad door een positief-kritische instelling zeer gewaardeerd. Deze Wmo-raad onderhoudt daarvoor ook contact met de achterban. In een andere gemeente voorziet de Wmo-raad de verantwoordingsverslagen aan de gemeenteraad altijd van advies. In andere gemeenten is de Wmo-raad nauwelijks, niet (meer) of pas heel laat betrokken bij de evaluatie en verantwoording. Het gaat hier om gemeenten waar ook burgers en hun organisaties niet of nauwelijks betrokken zijn; in deze gemeenten is de inbreng van de lokale samenleving dus zeer gering.

*Casus gemeente H: Signalen achterban Klankbordgroep belangrijke voor tussentijdse bijstelling beleid*

*De klankbordgroep en het Wmo-loket zijn in de gemeente al belangrijk geweest bij het signaleren van problemen. Zo kaartte de klankbordgroep op basis van cijfers en signalen van de achterban de problemen rond de wachtlijsten voor de thuiszorg aan. De Wmo-ambtenaren nam deze problemen serieus en ondernam actie. Het Wmo-loket pakte de wachtlijsten voor thuiszorg op en vond een passende oplossing: het loket houdt nu in de gaten welke aanbieders al dan niet wachtlijsten hebben. Het loket kan zo mensen gelijk doorsturen naar een aanbieder waar zij terecht kunnen. Zo hoeven mensen niet lang te wachten op hulp.*



### ***- Betrokkenheid van gemeenteraden in verantwoording***

In zeven van de acht gemeenten (de gemeente zonder beleidsplan vormt de uitzondering) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het Wmo-beleid door middel van tussentijdse evaluaties en voortgangsrapportages. Er is veel kritiek op deze informatie, en dat heeft vooral te maken met de eerdere constatering dat de doelen en beoogde effecten van het Wmo-beleid vaak niet specifiek, laat staan meetbaar of tijdgebonden zijn geformuleerd. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is daardoor breed en weinig toegespitst, en zegt weinig over het doelbereik of de effectiviteit. We stellen ook vast dat in enkele van de acht gemeenten de gemeenteraden zelf op dit punt kritisch zijn, maar (nog) niet hebben gezorgd voor betere verantwoordingsinformatie.

### ***Doorwerking verantwoording en evaluatie in beleid***

Een belangrijke vraag in dit hoofdstuk is in hoeverre het verantwoordingsproces doorwerkt in het beleid. Het is lastig, ook voor de geïnterviewden in de gemeenten, om daar inzicht in te krijgen. In een aantal gemeenten leidt het tussentijds evalueren van de uitvoering tot aanpassingen in het beleid. In hoeverre de verantwoording en evaluaties hebben bijgedragen aan een bijvoorbeeld een substantieel andere koers in de tweede beleidsplannen, kunnen we op basis van ons onderzoek in de acht gemeenten niet zeggen.

Tabel 4.1 Beknopt overzicht bevindingen acht gemeenten

K	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijds evalueren en bijstellen van beleid (evaluatie is cyclisch proces) op basis van signalen en klachten samenleving. Als er een klacht is, gaat of de wethouder of een ambtenaar zelf polshoogte nemen en worden indien nodig en mogelijk maatregelen genomen. Deze werkwijze zou geleid hebben tot een fikse daling van het aantal klachten.</li> <li>• Daardoor uitgebreide beleidsevaluaties niet nodig. Wmo-raad en gemeenteraad ondersteunen deze gang van zaken, ook gezien lage aantal klachten en hoge tevredenheid.</li> <li>• Partners zijn betrokken bij ontwikkelen van Wmo-beleid, deel van evaluatie vindt dan plaats.</li> <li>• Deelname aan SGB0-benchmark en -tevredenheidsonderzoeken, vooral aan de laatste wordt door verschillende partijen waarde gehecht. Omdat benchmark volgens gemeentevoldoende aansluit bij gekantelde werkwijze en daardoor ook niet bij de situatie in de gemeente, werkt gemeente met SGB0 samen aan gekantelde benchmark.</li> </ul>
T1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluatie van eerste beleidsnota in eerste instantie met Wmo-raad en in tweede instantie door gezamenlijke sessie met 15 burgers, 15 professionals en 15 bestuurders van instellingen. Uitkomsten van sessie weer gebruikt voor tweede beleidsplan. Wmo-raad positief over deze wijze van evalueren.</li> <li>• Jaarlijkse vergaderingen van dorpsbelangen over resultaten van beleid voor het dorp en concrete problemen om aan te pakken. Vaak zijn gemeenteraads- en Wmo-raadsleden aanwezig, alsmede ambtenaren.</li> <li>• Tussentijdse evaluaties in gemeenteraad.</li> <li>• Deelname aan cliënttevredenheidsonderzoeken SGB0. Respons is niet hoog, maar gemeente verbindt hier wel harde conclusies aan.</li> <li>• Twee keer deelgenomen aan SGB0-benchmark. De gemeente is niet heel erg tevreden over: benchmark is erg gericht op grote steden en veronderstelt een slechte relatie met welzijnsorganisaties.</li> </ul>
W1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wel evaluatie van eerste nota, maar door weinig concrete en meetbare doelen was het volgens rekenkamer niet mogelijk om vast te stellen op beleid succesvol was.</li> <li>• Gemeenteraad krijgt jaarlijks verantwoordingsverslag, jaarverslag, jaarrekening raadsinformatiebrieven en kwartaalrapportages. Maar door slecht meetbare doelen en effecten bieden deze nauwelijks basis voor tussentijdse bijstellingen beleid.</li> <li>• Wmo-raad brengt altijd advies uit over verantwoordingsverslagen, en is soms ook in voortraject daarvan betrokken. Andere partijen zijn niet betrokken bij verantwoordingsverslagen.</li> <li>• Gemeente wil toe naar andere wijze van verantwoording.</li> <li>• Gemeente heeft samen met andere gemeenten in regio eigen cliënttevredenheidsonderzoek.</li> <li>• Wmo-raad dacht mee over opzet cliënttevredenheidsonderzoek.</li> <li>• Cliënttevredenheidsonderzoek liet weliswaar hoe maar dalende tevredenheid zien, dit leidde tot vragen in de gemeenteraad en bijstelling van het beleid.</li> </ul>

Z	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijdse evaluatie en eindevaluatie met veel indicatoren om succes te bepalen vormde input voor nieuwe notitie. Wmo-raad en gemeenteraad kritisch over evaluaties: onduidelijk of doelen behaald zijn, bij tevredenheidsonderzoeken vaak lage respons, en evaluaties niet kritisch genoeg.</li> <li>• Gemeente legt evaluatieonderzoek te laat of niet voor aan Wmo-raad, ook gemeenteraad ontvangt omvangrijke stukken pas laat.</li> <li>• Gemeente wil naar een andere vorm en opzet van de evaluaties, want deze zijn tamelijk plichtmatig, en wil beter verantwoording afleggen aan burgers.</li> <li>• Deelname aan SGB0-benchmark en -cliënttevredenheidsonderzoeken (in 2011 onder mantelzorgers); daarnaast haakt de gemeente aan en maakt gebruik van GGD-bevolkingsonderzoek.</li> <li>• Wmo-raad was eerder betrokken bij inwonersenquête, maar gemeente vond dat Wmo-raad daarmee teveel op stoel van gemeente zat. Wmo-raad wil meer betrokkenheid bij deze onderzoeken.</li> <li>• Belangenorganisaties hielden eigen enquête en brachten resultaten bij gemeente onder de aandacht; zij ontvingen hierover geen terugkoppeling vanuit gemeente.</li> </ul>
H	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijdse voortgangsrapportages (inhoudelijke en financieel) naar gemeenteraad en ook klankbordgroep. Dit kan leiden tot bijstelling van of nieuwe beleidsvoorstellen.</li> <li>• Gemeente evalueert het Wmo-beleid daarnaast met de klankbordgroep. Dit heeft volgens gemeente meerwaarde door positief-kritische opstelling van klankbordgroep.</li> <li>• Klankbordgroep koppelt minimaal een keer per jaar terug naar achterban, ook ten behoeve van evaluatie.</li> <li>• Input voor tweede beleidsplan: enquête onder 80 organisaties over onder meer de knelpunten tot dan toe in het beleid.</li> <li>• Tussentijdse bijstelling beleid n.a.v. signalen die gemeente krijgt van burgers (o.a. in huisbezoeken) en organisaties.</li> <li>• Deelname aan cliënttevredenheidsonderzoeken SGB0 en eigen tevredenheidsonderzoeken. Gemeente scoort naar verhouding goed. Signalen dat mensen het raar vinden om elk jaar dezelfde vragen te beantwoorden. Sommige inwoners worden meerdere keren bevraagd over zelfde onderwerp.</li> </ul>
M	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoording aan gemeenteraad door programmarekening (algemeen), managementrapportages (specifiek), en vier keer per jaar resultaten Wmo-monitor (vooral cijfermatig); gemeenteraad benut deze onvoldoende om te sturen op de grote, inhoudelijke lijnen.</li> <li>• Eerder evalueerden gemeente en Wmo-raad samen het Wmo-beleid, nu gebeurt dat niet meer. Wmo-raad krijgt wel terugkoppeling over tussentijdse evaluaties (wat gaat goed en waar is verbetering mogelijk?) en kan daar op reageren.</li> <li>• Kritiek van rekenkamer op verantwoording: doelen moeten specifieker, meer tijdgebonden en meetbaarder worden geformuleerd. Wmo-raad en gemeenteraad ondersteunen dit punt.</li> <li>• Gemeente doet mee aan SGB0-cliënttevredenheidsonderzoek. Hiervoor worden elk jaar dezelfde cliënten gevraagd en vragen zijn volgens belangenbehartigers weinig diepgaand.</li> <li>• Gemeente doet niet mee aan SGB0-benchmark omdat zij een eigen monitor heeft en de benchmark te weinig vindt zeggen over Wmo-beleid.</li> </ul>

T2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijdse bijstelling in uitvoering of in het beleid op basis van evaluaties maar ook toetsing in praktijk. Er zijn tussenrapportages, ook tbv gemeenteraad.</li> <li>• Input van Wmo-raad daarbij op basis van signalen uit achterban/netwerk; ouderenbonden zijn hier kritisch over, zij zeggen nauwelijks contact te hebben met de Wmo-raad.</li> <li>• Meetbaarheid van doelen en resultaten is lastig. Nu niet duidelijk welke doelen behaald zijn. Geen normen gesteld voor tevredenheidsonderzoek. Ontwikkelen van indicatoren is lastig.</li> <li>• Volgens gemeente is het proces van verantwoording nog in ontwikkeling.</li> <li>• Gemeente doet onderzoek naar betrokkenheid van burgers pers wijk, dit is voor gemeente waardevol.</li> <li>• Deelname aan SGB0-benchmark en -tevredenheidsonderzoeken. Benchmark laat geen harde conclusies toe en is 'keuren van eigen vlees'.</li> <li>• Sommige groepen, zoals mensen met een beperking en bepaalde kwetsbare groepen, zijn ondervertegenwoordigd in tevredenheidsonderzoek.</li> </ul>
W2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen periodieke Wmo-evaluatie, wel vormde een korte evaluatienota input voor tweede beleidsplan. Meetbaarheid doelen en resultaten lastig. Gemeenteraad krijgt te veel algemene informatie (o.a. over het proces van totstandkoming Wmo), maar weinig informatie over concretiseren en behalen van doelen.</li> <li>• (Oude) Wmo-raad: gemeente ziet verantwoording vooral als verplichting, ziet de meerwaarde ervan niet.</li> <li>• Gemeenteraadscmissie, griffier en wethouder werken met ambtelijke ondersteuning aan een andere inrichting van de verantwoording. Daarbij levert de nieuwe Wmo-raad inbreng. Deelname aan SGB0-benchmark en t/m 2009 aan -tevredenheidsonderzoeken. Daarnaast heeft gemeente eigen cliënttevredenheidsonderzoeken en onderzoek door GGD. Bij artikel9wmo.nl heeft de gemeente voor 2010 en 2011 geen tevredenheidsonderzoeken ingediend.</li> <li>• Gemeenteraad krijgt resultaten cliënttevredenheidsonderzoeken toegestuurd</li> <li>• (Oude) Wmo-raad vond aantal onderzoeken groot gezien de kleine doelgroep en adviseerde minder frequent onderzoek te doen omdat anders steeds dezelfde mensen gevraagd werden.</li> <li>• Verantwoording naar burgers volgens (oude) Wmo-raad te beperkt. Gemeente maakt resultaten niet openbaar.</li> </ul>

#### 4.4 Conclusies

In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af aan de lokale samenleving en in hoeverre leidt deze horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid? Deze vragen staat centraal in dit hoofdstuk. Voordat we op de deelvragen ingaan, merken we op dat dit onderzoek wellicht nog wat vroeg komt om deze vragen goed te beantwoorden. We hebben onderzoeken van rekenkamers tot en met 2011 bestudeerd (waarbij het onderzochte beleid tot meestal uiterlijk 2010 liep), en het onderzoek in de acht gemeenten vond grotendeels plaats in 2012. De periode 2011-2012 is juist de periode dat in veel gemeenten het eerste beleidsplan ten

einde liep, waardoor mogelijk de verantwoording over en evaluatie van het eerste beleidsplan nog niet volledig was afgerond.

*a. In hoeverre en op welke wijze verantwoorden colleges van B&W de resultaten van hun Wmo-beleid aan de gemeenteraad en aan (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten? Welke rol spelen de verplichtingen van artikel 9 Wmo hierin?*

De verantwoording over het gevoerde Wmo-beleid is in veel gemeenten nog vooral een zaak tussen college en gemeenteraad, en soms ook de Wmo-raad, zo blijkt uit de rekenkameronderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten. In de acht gemeenten beperkt de verantwoording zich daartoe.

Weliswaar zijn er in veel gemeenten cliënttevredenheidsonderzoeken, maar deze worden niet per definitie actief onder de aandacht gebracht van de Wmo-raad of van burgers en hun organisaties. In een aantal gemeenten wordt gewezen op de beperkingen van deze onderzoeken: in plaats van een gemiddelde waardering zou het meer moeten gaan om de burgers die niet tevreden zijn met het beleid of de uitvoering daarvan. Ook zijn moeilijk bereikbare groepen in deze onderzoeken ondervertegenwoordigd.

In veel gemeenten wordt het beleid (soms ook tussentijds) geëvalueerd als onderdeel van de beleidscyclus, maar in sommige niet, zo blijkt uit de rekenkameronderzoeken en het onderzoek in de acht gemeenten. Deze evaluaties komen vaak niet verder dan de gemeenteraad, en soms de Wmo-raad. Soms leidt dat tot bijstelling in de uitvoering van beleid. Een deel van de rekenkamers merkt op dat de gemeenteraden zich in de verantwoording passief en volgend aan het college opstellen. Zij zouden bijvoorbeeld veel actiever om informatie van het college kunnen vragen. Deze constatering wordt ondersteund door het onderzoek in de acht gemeenten.

Het is duidelijk dat de verantwoording in veel gemeenten wordt belemmerd door de gebrekkige formulering van beleidsdoelen - dat zien we zowel in de rekenkameronderzoeken als in de acht gemeenten. In het algemeen zijn de doelen te weinig in termen van beleidsprestaties en maatschappelijke effecten gedefinieerd - laat staan dat dat op een concrete, meetbare wijze is gebeurd. Die gebrekkige beleidsformulering maakt een heldere verantwoording over het beleid lastig - het is immers niet helder waarover gemeentebesturen zich nu precies verantwoorden.

De prestatiegegevens van artikel 9 worden in gemeenten nauwelijks gebruikt. In de acht gemeenten speelden ze vaak geen rol of geen rol van betekenis en was het bestaan ervan weinig bekend, en in slechts enkele rekenkameronderzoeken worden ze genoemd.

*b. Wat doen de gemeenteraad en (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten met de informatie die zij van het college ontvangen inzake de resultaten van het Wmo-beleid in de gemeente? Is deze informatie bruikbaar en voldoende en/of verzamelt men aanvullende informatie? Wat doen het college en/of de gemeenteraad met deze inbreng?*

Gemeente- en Wmo-raden in de acht gemeenten zijn veelal kritisch over de informatie die zij vanuit de gemeente krijgen. Deze stelt hen doorgaans niet in staat zich een oordeel te vormen over het doelbereik of de effectiviteit van het beleid - hetgeen ook te maken heeft met de in dit opzicht gebrekkige beleidsformulering (zie onder deelvraag a). Er is kritiek op cliënttevredenheidsonderzoeken, die soms een lage respons hebben, te veel de nadruk leggen op tevreden cliënten en moeilijk bereikbare groepen buiten beeld laten. De gemeenten die deelnemen aan de SGB0-benchmark<sup>10</sup> zijn doorgaans kritisch over de bruikbaarheid ervan.

Zoals we eerder stelden, is het niet vanzelfsprekend dat colleges de informatie die zij in dit verband aan de gemeenteraad ter beschikking stellen ook actief aanbieden aan burgers en hun organisaties. Er is zodoende ook weinig terugkoppeling vanuit deze organisaties naar colleges en/of gemeenteraden.

Het is ons nauwelijks gebleken dat gemeenteraden en (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten aanvullende informatie verzamelen ter controle van het beleid. In sommige van de acht gemeenten onderhouden Wmo-raden contact met hun achterban over de voortgang, resultaten en knelpunten in de beleidsuitvoering. In een van de gemeenten verzamelen belangenorganisaties zelf informatie en stellen deze ter beschikking aan de gemeente; het is niet duidelijk of en wat de gemeente hiermee doet.

Op basis van het onderzoek in de acht gemeenten kunnen we niet concluderen dat de informatie over het gevoerde beleid die het college verstrekt aan burgers en hun organisaties, in het bijzonder Wmo-raden, leidt tot feedback

---

<sup>10</sup> SGB0/BMC heeft voor gemeenten een Wmo-benchmark ontwikkeld, waaraan gemeenten tegen betaling mee kunnen doen. In 2012 deden 123 gemeenten mee aan de benchmark.

die doorwerkt in het beleid of in de standpuntbepaling van de gemeenteraad. De inbreng die Wmo-raden leveren, komt tot stand op basis van op basis van signalen uit de samenleving en is in zeer beperkte mate gebaseerd op beleidsinformatie van de gemeente.

c. *Welke andere instrumenten worden gebruikt om het beleid te evalueren? Zijn er periodieke (tussen)evaluaties van het Wmo-beleid? Zo ja, wie worden betrokken bij het opstellen van deze evaluaties? Worden de evaluaties besproken met de gemeenteraad, de Wmo-raad, en/of andere partijen? Leiden de evaluaties tot bijstellingen van het beleid? Zo nee, op welke wijze krijgt de horizontale verantwoording dan gestalte?*

Bij het antwoord op vraag a) merkten we al op dat de cliënttevredenheidsonderzoeken en beleidsevaluaties de belangrijkste instrumenten zijn in de verantwoording van het beleid. Daarnaast maakt een deel van de gemeenten gebruik van benchmarks of (regionale) monitoren. De evaluaties worden doorgaans aangeboden aan de gemeenteraad, maar meestal niet aan andere partijen. Aan de gemeenteraden leggen de colleges ook verantwoording af in de jaarrekeningen. Het is lastig te zeggen of in de acht gemeenten de tussentijdse evaluaties en de verantwoordingsinformatie leiden tot bijstelling van het beleid. In enkele gemeenten zien we wel dat vooral signalen uit de samenleving leiden tot aanpassingen in de beleidsuitvoering.

*Conclusie: In hoeverre legt het gemeentebestuur verantwoording af aan de lokale samenleving en in hoeverre leidt deze horizontale verantwoording in de praktijk tot bijstelling van Wmo-beleid?*

Gemeenten leggen in het algemeen beperkt verantwoording af over het gevoerde beleid. Mogelijk heeft deze constatering te maken met het feit dat in de onderzoeksperiode de evaluatie en terugblik op de eerste beleidsperiode nog moest plaats vinden. Niettemin kunnen we vaststellen dat het afleggen van (tussentijdse) verantwoording in de meeste gemeenten is beperkt tot de gemeenteraad. In sommige gemeenten is ook de Wmo-raad betrokken. Gemeente- en Wmo-raden in de acht gemeenten zijn kritisch over het verantwoordingsproces. Het verantwoordingsproces wordt bemoeilijkt doordat beleidsdoelen vaak niet specifiek en meetbaar zijn geformuleerd. De mate waarin het afleggen van verantwoording leidt tot bijstelling van beleid lijkt beperkt. Hiermee vergeleken lijkt de fase waarin nieuwe beleidsplannen worden gemaakt meer mogelijkheden tot beïnvloeding te bieden.

## *Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur*

Aandacht voor iedereen (s.a.). [www.programmavcp.nl/aandacht-voor-iedereen](http://www.programmavcp.nl/aandacht-voor-iedereen)

Bovens, M. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader. In: W. Bakker, & K. Yesilkagit (Red.), *Publieke verantwoording* (p25-55). Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Bovens, M., & Hart, P. 't (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek. In: W. Bakker, & K. Yesilkagit (Red.), *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken* (p. 245-264). Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13, 447-468.

Cromwijk, R., Lucassen, A., Winsemius, A., Alblas, M. & Sok, K. (2010). *Wmo-raden in beeld. Over de invloed van Wmo-raden*. Utrecht: Movisie.

Edelenbos, J., & Monnikhof, R., (Red.) (1998). *Spanning in Interactie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Gilsing, R. (2010). Horizontalisering. In M. de Klerk, R. Gilsing & J. Timmermans (Red.), *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009* (p.125-144). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Gruijter, M. de, Van Marissing, E., Nederland, T. (2010). Participatiebevordering in de Wmo. *Participeren in drie leefomgevingen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Heine, J.A.H., & Van Klaveren, S.M. (2010). *"Stap-voor-stap vooruit!" Onderzoek naar de Wmo-raad Leerdam (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.



- Hoffman, M., Noordhuizen, B., & Vree, F. van (2011). *Uitvoering Wmo Amstelveen. Hulp bij het huishouden. Een onderzoek in opdracht van Rekenkamercommissie Amstelveen*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Houten, G. van, Tuynman, M. & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007. Eerste tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houten M. van, & Winsemius, A.(2010). *Participatie ontward: Vormen van participatie uitgelicht*. Utrecht: MOVISIE.
- Irvin, R.A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in Decision Making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Junte, S, & Teeffelen, J. van (2009). *“Informereren of communiceren?” Een onderzoek naar het communicatiebeleid rond Wmo en bestemmingsplan (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klaveren, S.M. (2010). *Ervaringen versus beleid. Onderzoek naar het Panel WZW en de Wmo-raad in Delft (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klaveren, S.M. van, & Poortvliet, E.P. (2011). *Wmo-raden aan het werk. Onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van Wmo-raden (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klaveren, S.M. van, & Poortvliet, E.P. (2010). *Samen aan de slag! Onderzoek naar de Wmo-raad Westland (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klaveren, S.M. van, & Poortvliet, E.J. (2009). *Behoud verbeteringen. Evaluatie Wmo-verstrekkingenbeleid gemeente Zeist (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klaveren, S.M. van, & Vijfinkel, D. (2011). *Werken aan goed beleid. Onderzoek naar de Wmo-raad Barendrecht (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Klerk, M. de, Gilsing, R., & Timmermans, J. (2010). *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. De Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

- Koepel Wmo raden (2012) *Inventarisatie van Wmo raden 2012*. Utrecht: Koepel Wmo raden.
- Koepel Wmo raden (2012) Hoe staat de Wmo-raad ervoor? Relatie met doelgroepen kan beter. In: *Wmo magazine*, 6 december 2012.
- Koppelman, N., Kornalijnslijper, N., Van der Harg, A. & Woertel, M. (2011). *Horizontale verantwoording Wmo over 2010. Verzameling van gegevens over de prestaties van gemeenten en de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sgbo.
- Lemmens, E.J.M., & Berkenbosch, J.M. (2007). *De Wmo uit de startblokken. Aandachtspunten Beleidsplan Wmo*. Brunssum, Heerlen, Landgraaf, Parkstad Limburg WGR+ en Voerendaal: Rekenkamercommissies Parkstad Limburg.
- Lucassen, A., M. Verschelling, T. Royers (2013) *Kennisdossier: de rol van ervaringsdeskundigen in cliëntondersteuning*. Utrecht: Aandacht voor iedereen.
- Maarschalkerweerd, A., & Soeters, M. (2009). *Ervaringen van bewoners met een beperking met Wmo-voorzieningen in Nieuwegein*. Amsterdam: DSP-groep.
- Movisie (2006). *Handreiking Burgerparticipatie in de Wmo*. Den Haag: Sgbo
- Movisie (2008). *De uitvoering van de Wmo in beeld*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Movisie (2010). *Het spel op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Movisie (2011). *Het verhaal van Opsterland: Burgerparticipatie in de praktijk*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Naaten, E. van der, & Groutars, G.(2010) *De verbindende schakel. De participatiemethode met ambassadeurs*. Amsterdam: Cliëntenbelang Amsterdam.
- Nederland, T., & Dogan, T. (2008). *Zelfevaluatie Wmo-raden: Tussenoverzicht november 2007- april 2008*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Nederland, T., Bulsink, D. en Lammerts, R. (2009) *Zelfevaluatie Wmo-raden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Oudenampsen, D., Lammerts, R., Nederland, T. en Dogan, G. (2008) *Ondersteuning cliëntenparticipatie Wmo*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Oudenampsen, D. en Nederland, T. (2013) *Hervormen in onzekere tijden. De rol van lokale belangenbehartigers en vrijwilligers bij de herinrichting van het lokaal sociaal beleid*. Publicatie in voorbereiding.

Penning, L., & Metze, T.A.P. (2012). WMO raden, horizontaal tegenwicht of meewerkend voorwerp? Een verkennende casestudy naar de invloed van vijf WMO-raden. *Bestuurskunde*, 2012(3), 70-79.

Platform VG. (2012) *Panel Lokale belangenbehartiging. Een eerste inventarisatie hoe lokale belangenbehartigers met de decentralisatie van begeleiding en de Wwv bezig zijn*. Utrecht: Platform VG.

Programma Aandacht voor iedereen Nieuwsbrieven 1t/m 14.

RMO (2002). *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Schillemans, T., (2008), Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8(2), 175 - 194.

Sgbo (2010). Horizontale verantwoording Wmo over 2008. *Verzameling van gegevens over de prestaties van gemeenten en de tevredenheid van vragers van maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Sgbo.

Schillemans, T., & Bovens, M. (2011). The challenge of multiple accountability: Does redundancy lead to overload? In: M.J. Dubnick, & H.G. Frederickson (Eds.), *Accountable Governance: Problems and promises* (p. 3-21). Armonk: M.E. Sharpe.

Sijtema, T.B. (2009). *Wet maatschappelijke ondersteuning: Naar de situatie per 1 januari 2010*. Amsterdam: Kluwer.

Sok, K. (2012) *De Wmo raad en haar diverse achterban*. Utrecht: Aandacht voor iedereen.

Sok, K., Kok, E., Royers, Panhuyzen, B. (2009). *Cliëntenparticipatie in beeld. Inventarisatie praktijkvoorbeelden van cliëntenparticipatie*. Utrecht: MOVISIE en Vilans.

Sok, K., et al. (2011) *Naar een Wmo-raad Nieuwe Stijl? Spiegeldocument voor Wmo-raden en gemeenten*. Utrecht: Movisie.

Struiksmā, N., & Woestenburg, N. (2010). Rapportage naar aanleiding van rekenkameronderzoek. De Wmo in Ommen. Groningen: Pro Facto.

Veer, J.C.V. van der, Schalk, J. & Gilsing, R. (2011). Decentralisatie: Maatwerk of uniformiteit?: Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten. *Beleid en Maatschappij*, 38(3), 262-282.

Verhaag, S. (2012) Wij zien verkramping en stilstand. Programma Aandacht voor iedereen. In: *Wmo magazine 4*, 2012.

Vijfvinkel, D., Poortvliet, E.P., Vree, F.M. van (2008). *Evaluatie Wmo-verstrekkingenbeleid Amersfoort (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Vonk, F. Kromhout, M., Feijten, P. & Marangos, A.M. (2013). *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten. Tweede Wmo-evaluatie Deelrapport gemeentelijk beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



## *Bijlage 2 Overzicht gemeenten met rekenkameronderzoeken*

Tabel B1. Overzicht gemeenten

<i>Gemeente</i>	<i>Stedelijkheid</i>	<i>Inwonertal</i>	<i>Provincie</i>
Aalburg	Niet stedelijk	12.749	NB
Aalsmeer	Weinig stedelijk	30.364	NH
Alkmaar	Sterk stedelijk	94.269	NH
Alphen aan den Rijn	Sterk stedelijk	72.853	ZH
Amersfoort	Sterk stedelijk	148.250	Ut
Amstelveen	Sterk stedelijk	83.363	NH
Amsterdam	Zeer sterk stedelijk	790.110	NH
Assen	Matig stedelijk	67.208	Dr
Asten	Weinig stedelijk	16.404	NB
Beek	Weinig stedelijk	16.457	Li
Bergen (NH.)	Weinig stedelijk	30.682	NH
De Bilt	Matig stedelijk	42.079	Ut
Bodegraven*	Matig stedelijk	19.447	ZH
Boxmeer	Weinig stedelijk	28.397	NB
Boxtel	Matig stedelijk	30.284	NB
Brunssum	Sterk stedelijk	29.199	Li
Buren	Niet stedelijk	25.949	Ge
Cranendonck	Weinig stedelijk	20.432	NB
Dalfsen	Niet stedelijk	27.432	Ov
Eijsden*	Weinig stedelijk	11.439	Li
Ermelo	Weinig stedelijk	26.127	Ge
Goirle	Matig stedelijk	22.805	NB
Gorinchem	Sterk stedelijk	35.083	ZH
's-Gravenhage	Zeer sterk stedelijk	502.055	ZH
Groningen	Zeer sterk stedelijk	193.127	Gr

<i>Gemeente</i>	<i>Stedelijkheid</i>	<i>Inwonertal</i>	<i>Provincie</i>
Gulpen-Wittem	Niet stedelijk	14.479	Li
Haaksbergen	Weinig stedelijk	24.419	Ov
Hardinxveld-Giessendam	Weinig stedelijk	17.654	ZH
Heemstede	Sterk stedelijk	26.242	NH
Heerlen	Sterk stedelijk	89.016	Li
Heiloo	Matig stedelijk	22.650	NH
Den Helder	Sterk stedelijk	57.065	NH
Hendrik-Ido-Ambacht	Sterk stedelijk	28.257	ZH
Hillegom	Matig stedelijk	20.831	ZH
Hilversum	Sterk stedelijk	85.537	NH
Hoogeveen	Matig stedelijk	54.889	Dr
Hoogezand-Sappemeer	Matig stedelijk	34.778	Gr
Hoorn	Sterk stedelijk	71.254	NH
Kerkrade	Sterk stedelijk	47.280	Li
Kollumerland c.s.	Niet stedelijk	12.906	Fr
Landgraaf	Matig stedelijk	38.067	Li
Leiden	Zeer sterk stedelijk	118.748	ZH
Lelystad	Matig stedelijk	75.312	FL
Lisse	Matig stedelijk	22.511	ZH
Meerssen	Weinig stedelijk	19.430	Li
Nieuwegein	Sterk stedelijk	60.720	Ut
Nieuwkoop	Niet stedelijk	26.974	ZH
Noordwijkerhout	Weinig stedelijk	15.648	ZH
Nuth	Niet stedelijk	15.644	Li
Oegstgeest	Sterk stedelijk	22.788	ZH
Oisterwijk	Weinig stedelijk	25.775	NB
Ommen	Niet stedelijk	17.380	Ov
Oosterhout	Matig stedelijk	54.006	NB
Ooststellingwerf	Niet stedelijk	25.858	Fr
Oss	Matig stedelijk	84.639	NB
Oude IJsselstreek	Weinig stedelijk	39.839	Ge
Pijnacker-Nootdorp	Matig stedelijk	50.103	ZH
Reeuwijk*	Weinig stedelijk	13.060	ZH
Ridderkerk	Sterk stedelijk	45.208	ZH

<i>Gemeente</i>	<i>Stedelijkheid</i>	<i>Inwonertal</i>	<i>Provincie</i>
Rijssen-Holten	Matig stedelijk	37.561	Ov
Scherpenzeel	Weinig stedelijk	9.354	Ge
Schijndel	Weinig stedelijk	23.016	NB
Soest	Matig stedelijk	45.612	Ut
Someren	Weinig stedelijk	18.580	NB
Spijkenisse	Sterk stedelijk	72.171	ZH
Teylingen	Matig stedelijk	35.686	NB
Valkenburg aan de Geul	Weinig stedelijk	16.945	Li
Venlo	Matig stedelijk	100.027	Li
Voerendaal	Niet stedelijk	12.664	Li
Voorschoten	Sterk stedelijk	24.310	ZH
Voorst	Weinig stedelijk	23.719	Ge
Vught	Matig stedelijk	25.789	NB
Waalwijk	Matig stedelijk	46.422	NB
Wageningen	Sterk stedelijk	37.049	Ge
Wassenaar	Matig stedelijk	25.762	ZH
Winschoten**	Matig stedelijk	18.322	Gr
Woerden	Matig stedelijk	50.052	Ut
De Wolden	Niet stedelijk	23.753	Dr
Woudenberg	Weinig stedelijk	12.034	Ut
Zaanstad	Sterk stedelijk	148.281	NH
Zaltbommel	Weinig stedelijk	26.774	Ge
Zederik	Niet stedelijk	13.434	ZH
Zeist	Matig stedelijk	61.233	Ut

Gegevens gemeenten per 1/1/2012, m.u.v.:

\* 2010

\*\* 2009



Tabel B2. Kenmerken gemeenten met rekenkameronderzoeken

	% gemeenten met onderzoeken	% gemeenten landelijk
<i>Inwonersklasse (x 1.000)</i>		
< 5	0	1
5-10	1	8
10-20	23	27
20-50	47	46
50-100	20	11
100-150	5	3
150-250	1	2
>250	2	1
	100	100
<i>Stedelijkheidsklasse</i>		
Zeer sterk stedelijk	5	3
Sterk stedelijk	24	15
Matig stedelijk	30	21
Weinig stedelijk	27	35
Niet stedelijk	14	26
	100	100
<i>Provincie</i>		
Groningen	4	6
Friesland	2	7
Drenthe	4	3
Overijssel	5	6
Flevoland	1	1
Gelderland	8	13
Utrecht	8	6
Noord-Holland	13	13
Zuid-Holland	23	17
Zeeland	0	3
Noord-Brabant	17	16
Limburg	14	8
	100	100

### *Bijlage 3 Overzicht acht gemeenten*

<i>Gemeente</i>	<i>Inwonersklasse (x 1.000)</i>	<i>stedelijkheid</i>	<i>provincie</i>
H	20-50	sterk stedelijk	Noord-Holland
K	20-50	sterk stedelijk	Limburg
M	20-50	sterk stedelijk	Zeeland
T1	20-50	niet stedelijk	Friesland
T2	150-250	zeer sterk stedelijk	Noord-Brabant
W1	50-100	matig stedelijk	Utrecht
W2	10-20	niet stedelijk	Drenthe
Z	100-150	sterk stedelijk	Zuid-Holland

\* gegevens per 1/1/2012, ontleend aan CBS Statline



## *Bijlage 4 Overzicht (groeps)interviews acht gemeenten*

<i>Gemeente</i>	<i>Ambtenaar/ wethouder</i>	<i>griffier</i>	<i>Voorzitter Wmo-raad (of soortgelijk)</i>	<i>Focusgroep gemeente- raad/ Wmo-raad (of soortgelijk)</i>	<i>Groepsinter- view organisa- ties ouderen, mensen met beperking, chronisch zie- ken, cliënten</i>	<i>vertegen- woordiger minder goed bereikbare doelgroep</i>
H	X		X	X	X	
K	X	X	X	X	X	X
M	X	X	X	X	X	X
T1	X	X	X	X	X	X
T2	X	X	X	X	X	X
W1	X	X	X	X	X	X
W2	X	X	X	X	X	X
Z	X	X	X	X	X	X

## Colofon

Deze publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website [www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl).

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma De sociale gemeente/Wmo to go
Auteurs	Dr. R. Gilsing R. van der Gaag, MSc Dr. D Oudenampsen
Met medewerkings van	W. Roeleveld M. Knieriem
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. T. Nederland Dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag Uitgave	Ontwerppartners, Breda Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-617-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2014. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld. The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



## *Kennis cabier*

Een belangrijk element in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is de horizontalisering. Opdat gemeenten hun beleid aan laten sluiten bij de specifieke eigenschappen en kenmerken van de lokale samenleving, verplicht de Wmo gemeenten om te zoeken naar maximaal lokaal draagvlak en om een transparant beleid te ontwikkelen in samenspraak met inwoners en hun organisaties, en met uitvoerende instellingen. Verantwoording over het gevoerde beleid vindt plaats aan de lokale samenleving en uiteindelijk aan de gemeenteraad.

In dit onderzoek kijken we naar de lokale praktijk van horizontalisering in de periode van 2007-2012. Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de inspraak in, en de verantwoording over het lokale Wmo-beleid. Oefenen burgers en cliënten inderdaad invloed uit op het gemeentelijk Wmo-beleid en hoe gaat dat in zijn werk? Verlopen deze processen na een aantal jaren ervaring met de Wmo anders dan in de beginjaren? Het onderzoek vond plaats in acht gemeenten. Ook maakten we gebruik van onderzoeken van lokale rekenkamers.

Het onderzoek laat zien dat Wmo-raden het belangrijkste instrument zijn om de lokale samenleving bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Soms zijn ook andere belangenorganisaties betrokken; individuele burgers zijn dat nauwelijks. Wmo-raden zijn minder dan voorheen een orgaan van belangenvertegenwoordigers en hebben vaker een adviesrol. Kleine, 'moeilijke' doelgroepen hebben vaak geen stem in het Wmo-beleid. Wmo-raden hebben vaak een stem in de beleidsontwikkeling, maar hun invloed is lastig vast te stellen. Het verantwoordingsproces verloopt in de meeste gemeenten moeizaam en beperkt zich doorgaans tot het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad.

