

Burgerparticipatie over gemeentegrenzen heen

Onderzoek naar de vormgeving van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb



Anne Goris
Juni 2012

Master Vraagstukken van beleid en organisatie
Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen
Scriptiebegeleider: Prof. dr. P. Groenewegen

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie 'Burgerparticipatie over gemeentegrenzen heen'. Het resultaat van vijf maanden onderzoek naar het vormgeven van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Deze scriptie vormt de afsluiting van de Master Vraagstukken van Beleid en Organisatie aan de Universiteit Utrecht. De gemeente Rhenen heeft het onderwerp aangedragen voor mijn scriptie en de mogelijkheid gegeven om het onderzoek bij de gemeente Rhenen uit te voeren.

Het onderwerp burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb sprak mij direct aan. Vanuit bestuurskundig en sociologisch oogpunt is het interessant om te kijken hoe burgers kunnen participeren bij beleid. Niet alle burgers en gemeenten zijn hetzelfde. Ondanks deze verschillen is het wettelijk verplicht gesteld dat burgers betrokken moeten worden bij beleid. Wanneer worden burgers voldoende betrokken en voldoen gemeenten aan hun wettelijke verplichting? Uit het onderzoek heb ik geleerd dat bij het vormgeven van burgerparticipatie meer elementen een rol spelen dan de meeste burgers en gemeenten in eerste instantie denken.

Het eindresultaat heb ik niet alleen aan mijzelf te danken. Allereerst wil ik de gemeente Rhenen bedanken voor haar gastvrijheid en de vanzelfsprekendheid dat ik deel uitmaakte van het team Wmo. Van mijn opdrachtgever dhr. E. Ottens kreeg ik de ruimte om zelf invulling te geven aan mijn onderzoek. Ook kreeg ik de mogelijkheid om te adviseren over het mogelijk vormgeven van burgerparticipatie bij een intergemeentelijke samenwerking. Met het platform WMO/WWB heb ik veel contact gehad en diverse vergaderingen bijgewoond. Ik wil alle leden van het platform bedanken voor hun openheid en vertrouwen in mij als onderzoeker.

Tijdens het onderzoek heb ik ook interviews gehouden met wethouders, beleidsmedewerkers en leden van adviesraden van de gemeenten: Renswoude, Rheden, Rozendaal, Veenendaal en Vianen. Op al deze gesprekken kijk ik met een goed gevoel terug. De gastvrijheid en oprechtheid waarmee over ervaringen met burgerparticipatie werd gesproken waren voor mij, als toekomstig beleidsmedewerker, zeer leerzaam. Ik wil iedereen bedanken voor de tijd die ze vrij hebben gemaakt om mij te woord te staan en te helpen met mijn onderzoek.

Ook gaat mijn dank uit naar dhr. P. Groenewegen, mijn stagedocent vanuit de Universiteit Utrecht. Dankzij onze gesprekken vond ik altijd weer structuur in het onderzoek en passeerden bijzondere invalshoeken de revue. Zijn vragen en opmerkingen zorgden ervoor dat ik het beste uit mijzelf en mijn scriptie heb gehaald.

Anne Goris
Juni 2012

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

Burgerparticipatie is het vergroten van draagvlak voor beleid door burgers bij het beleid te betrekken. De gemeente Rhenen heeft op het gebied van burgerparticipatie een platform WMO/WWB Rhenen. Dit platform vertegenwoordigt burgers die gebruik maken van de Wmo en Wwb. De gemeente Rhenen en het platform zijn ontevreden over het functioneren van het platform. Daarnaast heeft de gemeente Rhenen sociale zaken uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Het onvoldoende functioneren van het platform en de uitbesteding waren voor de gemeente Rhenen aanleiding om de volgende vraag te laten onderzoeken:

‘Op welke manier kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb zodanig vormgeven dat het voldoet aan de wettelijke normen?’

Bevindingen en aanbevelingen

De burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen voldoet niet aan de wettelijke normen. De rollen van het platform en de gemeente Rhenen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Voor beide partijen is onduidelijk op welke manier de ander betrokken wil worden bij het beleid. Daarnaast heeft het uitbesteden van sociale zaken ertoe geleid dat de afstand tussen burgers en beleid op het gebied van de Wwb is toegenomen. Daarmee is de burgerparticipatie op dit terrein minder geworden. De uitbesteding is een gegeven waar op korte termijn weinig verandermogelijkheden in zijn om de burgerparticipatie te verbeteren. De verbetering van de burgerparticipatie moet dus voortkomen uit het beter afstemmen van de rolverdeling. De drie belangrijkste aanbevelingen om de burgerparticipatie voldoende vorm te geven zijn:

1. Vertegenwoordig de Wmo en Wwb niet langer in één platform

De Wmo en Wwb vertonen raakvlakken maar zijn twee verschillende beleidsterreinen. In de huidige situatie is de Wwb ondervertegenwoordigd bij het platform en heeft de gemeente Rhenen geen beleidsmedewerker op het gebied van de Wwb. Geadviseerd wordt om de Wmo en Wwb niet langer in één adviesraad te vertegenwoordigen. De gemeente Rhenen kan de vertegenwoordiging van de Wmo organiseren in een eigen Wmo-raad. Daarnaast is de mogelijkheid aanwezig dat de gemeenten Renswoude, Rhenen en Veenendaal één regionale cliëntenraad Wwb oprichten.

2. Inhoud beleid afstemmen op representativiteit adviesraad

Bij het platform zijn vooral ouderen vertegenwoordigd. Dit in tegenstelling tot de jongeren en allochtonen. Het platform is daarmee niet representatief voor alle doelgroepen. Het is van belang dat de gemeente Rhenen samen met de betreffende adviesraad nagaat voor welke beleidsonderdelen zij representatief is. Daarnaast zal een keuze gemaakt moeten worden welke onderdelen zij gaat vertegenwoordigen. Daardoor kan het platform zich focussen op deze onderdelen, complexer beleid aan en beter betrokken worden bij het beleid.

3. Leg verantwoording af en spreek elkaar op verantwoordelijkheid aan

De afspraken tussen de gemeente en het platform zijn vastgelegd in een verordening. Afspraken werden echter door beide partijen niet nagekomen en ze spraken elkaar niet aan op hun verantwoordelijkheid. Het gevolg was dat het gevoel van gelijkwaardigheid aan beide kanten daalde. Het is van belang dat beide partijen duidelijke afspraken maken en elkaar hier op aanspreken. Hierdoor blijven verhoudingen in evenwicht. Op deze manier kan het onderling vertrouwen en daarmee ook de samenwerking zich verder ontwikkelen.

Samenvatting

Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek was de vraag van de gemeente Rhenen hoe zij de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb kan vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen? Burgerparticipatie is het vergroten van draagvlak voor beleid door burgers bij het beleid te betrekken. Bij de gemeente Rhenen deden zich twee ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Het Wwb-beleid is uitbesteed aan de gemeente Veenendaal en het platform WMO/WWB Rhenen functioneert onvoldoende.

Onderzoeksvragen en relevantie

Om de vraag van de gemeente Rhenen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. In hoeverre functioneert de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen volgens de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?
2. Is de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen toegenomen, afgenomen of constant gebleven?
3. Hoe komt het dat de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen niet voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?
4. Hoe kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van Wmo en Wwb?

De wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek is dat algemene bevindingen over burgerparticipatie worden toegepast in een specifieke context: burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Maatschappelijk is het onderzoek relevant omdat bij gemeenten vaak niet duidelijk is wanneer burgerparticipatie wettelijk voldoende is vormgegeven. Daarnaast besteden gemeenten taken vaker uit. Vraag hierbij is hoe burgerparticipatie voldoende blijft gewaarborgd.

Kader voor burgerparticipatie

Vanuit de wetten Wmo en Wwb is een normatief kader opgesteld. Hiermee kan worden beoordeeld of burgerparticipatie wettelijk voldoende vorm is gegeven. Dit normatieve kader bestaat uit elementen die van belang zijn bij burgerparticipatie. In het theoretisch kader is vervolgens gekeken welke empirische condities bijdragen aan het gemakkelijker voldoen aan de wettelijke vereisten voor burgerparticipatie. Dat zijn de condities: context, doelgroep, proces en inhoud van het beleid. Per conditie zijn veronderstellingen opgesteld over welke invloed zij hebben op burgerparticipatie. Vervolgens zijn de elementen uit het normatieve aangevuld en onderbouwd met de condities en subcondities voor burgerparticipatie. Daar is een kader voor burgerparticipatie uit voortgekomen. Dit kader diende als leidraad bij de kwalitatieve casestudy.

Kwalitatieve casestudy

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gekozen voor een kwalitatieve casestudy. Voor de casestudy zijn gemeenten geselecteerd op basis van hun omvang, het uitbesteden van Wmo- of Wwb-beleid, de leeftijdopbouw en het percentage niet-westerse allochtonen. De volgende casussen zijn op basis van deze criteria geselecteerd: Rhenen- Veenendaal, Renswoude- Veenendaal, Rozendaal- Rheden en Vianen. De burgerparticipatie is bij al deze casussen onderzocht aan de hand van semi-gestructureerde interviews en deskresearch. Per gemeente is getracht op het gebied van de

Wmo en/of Wwb de wethouder, beleidsmedewerker en leden van de adviesraad te spreken. In totaal zijn achttien van de twintig participanten geïnterviewd. De onderwerpen van de topiclijst waren gebaseerd op het opgestelde kader voor burgerparticipatie. De interviews zijn per participant uitgewerkt. Vervolgens zijn de interviews per casus geanalyseerd en beschreven. De opgestelde casussen zijn vervolgens met elkaar vergeleken. De opgestelde veronderstellingen voor burgerparticipatie dienden daarbij als hulpmiddel. Per conditie is de vergelijking gemaakt tussen wat werd verondersteld en wat de casussen uitwijzen, daardoor is een algemeen beeld ontstaan welke condities een doorslaggevende rol spelen bij het vormgeven van burgerparticipatie.

Resultaten en conclusie

Uit het kader voor burgerparticipatie en de bevindingen bij de verschillende casussen blijkt het voldoende vormgeven van burgerparticipatie afhankelijk te zijn van de samenhang tussen de condities: context, doelgroep, inhoud en proces. Daarbij kan met de condities 'context' en 'proces' gemakkelijker worden voldaan aan de vereisten van de wet. Als de casestudy-resultaten worden vergeleken met de situatie bij de gemeente Rhenen kan geconcludeerd worden dat de burgerparticipatie wettelijk onvoldoende vorm is gegeven. Zowel op het gebied van de Wmo als de Wwb. De burgerparticipatie neemt al jaren af. De verklaringen hiervoor zijn met name te vinden in het uitbesteden van sociale zaken en het verloop van de samenwerking tussen platform WMO/WWB en de gemeente Rhenen. Het platform en de gemeente Rhenen zitten niet op dezelfde lijn als het gaat om de verwachtingen en invulling van de samenwerking. Afspraken worden niet nagekomen en de partijen voelen zich niet gelijkwaardig. Daarnaast vertegenwoordigt het platform twee beleidsterreinen. Nadeel hiervan is dat er geen duidelijke focus is op één van de twee terreinen en beide terreinen onvoldoende vertegenwoordigd zijn. Daarnaast is de Wwb uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Dit heeft ervoor gezorgd dat de Wwb verder van haar burgers in Rhenen af staat. Deze afstandsvergroting heeft ertoe geleid dat de burgerparticipatie op het gebied van de Wwb sneller afnam dan op het gebied van de Wmo.

Beleidsaanbevelingen

De uitbesteding is een gegeven waar op korte termijn weinig verandermogelijkheden in zijn om de burgerparticipatie te verbeteren. De verbetering van de burgerparticipatie moet dus voortkomen uit het beter afstemmen van de rolverdeling. De drie belangrijkste aanbevelingen om de burgerparticipatie voldoende vorm te geven zijn:

1. Vertegenwoordig de Wmo en Wwb niet langer in één platform.

De Wmo en Wwb niet langer in één adviesraad vertegenwoordigen. De gemeente Rhenen kan een Wmo-raad oprichten. Daarnaast is de mogelijkheid aanwezig dat de gemeenten Renswoude, Rhenen en Veenendaal één regionale cliëntenraad Wwb oprichten.

2. Inhoud beleid afstemmen op representativiteit adviesraad.

Het is van belang dat de gemeente Rhenen samen met de betreffende adviesraad nagaat voor welke beleidsonderdelen zij representatief is. Daarnaast zal een keuze gemaakt moeten worden welke onderdelen zij gaat vertegenwoordigen.

3. Leg verantwoording af en spreek elkaar op verantwoordelijkheid aan.

Duidelijke afspraken maken tussen beide partijen en elkaar hier op aanspreken. Hierdoor blijven verhoudingen in evenwicht. Op deze manier kan het onderling vertrouwen en daarmee ook de samenwerking zich verder ontwikkelen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 De gemeente Rhenen en burgerparticipatie	7
1.3 Relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Beleidsprobleem en onderzoeksvragen	10
2.1 Definitie van burgerparticipatie	10
2.2 Burgerparticipatie en de wettelijke context	10
2.3 Burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen	12
2.4 Onderzoeksvragen	14
3. Theoretisch kader	15
3.1 Burgerparticipatie binnen de gemeentelijke context	15
3.2 Conditie van burgerparticipatie	16
3.3 Kader voor burgerparticipatie	21
4. Onderzoeksmethoden	24
4.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode	24
4.2 Casestudy	24
4.3 Dataverzameling	27
4.4 Methode van analyseren	28
4.5 Methodologische kwaliteit	28
5. Burgerparticipatie in vier casussen	30
5.1 Casus gemeente Rhenen & Veenendaal	30
5.2 Casus gemeente Renswoude & Veenendaal	37
5.3 Casus gemeente Rheden & Rozendaal	41
5.4 Casus gemeente Vianen	46
6. De vier casussen met elkaar vergeleken	51
6.1 Context	55
6.2 Doelgroep	56
6.3 Inhoud	57
6.4 Proces	59
7. Conclusie en discussie	62
7.1 Conclusie	62
7.2 Discussie	63
8. Beleidsaanbevelingen	65
8.1 Verandermogelijkheden binnen de huidige situatie	65
8.2 Stappenplan	66
9. Literatuurlijst	71
10. Bijlagen	74
Bijlage I: Topiclijst participant	74
Bijlage II: Overzicht geïnterviewde participanten per gemeente	75

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

1.1.1 Ontwikkeling van democratie en inspraak burgers

Nederlandse burgers leven in een democratische staat (Rijksoverheid-a, 2012). Bij een democratische bestuursvorm bepalen burgers de koers van het land. Door het kiezen van volksvertegenwoordigers geven burgers hun voorkeur aan voor een bepaalde koers op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau. Deze indirecte vertegenwoordiging als enige vorm van burgerinspraak kwam onder druk te staan. Na de ontzuiling is de individualisering van de samenleving toegenomen. De individualisering heeft een verplaatsing teweeg gebracht van collectief naar individueel belang bij burgers (Schnabel, 2004, p.14). Burgers hebben een eigen mening, belang en visie gekregen als het gaat om beleid. De overheid beantwoordde deze ontwikkeling met een democratiseringsgolf in de jaren '60 (Pröpper, 2009, p.38). Hierdoor kregen burgers meer inspraak om hun mening te laten horen, zodat de overheid hier rekening mee kon houden. De laatste decennia verwacht de overheid ook meer van haar burgers. Bij de overheid is een omschakeling te zien als het gaat om de rol van burgers. Werden burgers eerst gezien als een drager van rechten die klantgericht moesten worden benaderd. De laatste decennia wordt zij in meerdere mate medeverantwoordelijk gehouden voor collectieve belangen van de samenleving en wordt zij betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid (Van Wolde & Van Montfort, 2004 p.189; Frieling, 2008, p.13).

1.1.2 Decentralisatie van taken rijksoverheid naar gemeenten

Dat de overheid zich anders opstelt ten opzichte van burgers is te zien aan de trend van decentralisaties. Steeds meer taken worden gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar gemeenten. In het bestuursakkoord 2011-2015 (Rijksoverheid, 2011, p.2) zijn afspraken gemaakt over verdere decentralisatie van overheidstaken. Dit met als doel om een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid te bewerkstelligen. In het akkoord wordt ervan uitgegaan dat gemeenten de bestuurslaag vormen die het dichtst bij burgers staat (Rijksoverheid, 2011, p.3). Doordat gemeenten weten wat in hun gemeenschap speelt en dicht bij haar burgers staan weten zij aan welk overheidsingrijpen burgers behoefte hebben. Gemeenten betrekken burgers bij het beleid om te achterhalen waar zij behoefte aan hebben. Daarvoor maken zij gebruik van burgerparticipatie.

1.2 De gemeente Rhenen en burgerparticipatie

Bij burgerparticipatie worden burgers betrokken bij het beleid om het draagvlak voor bepaald overheidsbeleid te vergroten. In diverse wetten heeft het Rijk gemeenten verplicht gesteld om in meer of mindere mate burgerparticipatie te organiseren. Zo ook op het gebied van de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo) en Wet werk en bijstand (Wwb). Dit is gedaan omdat de Wmo en Wwb een kwetsbare en moeilijk te bereikbare doelgroep kent. De gemeente Rhenen vraagt zichzelf af of zij de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb volgens de wet voldoende heeft vormgegeven. De gemeente heeft een platform WMO/WWB maar de indruk bestaat dat dit platform onvoldoende functioneert. Daarnaast heeft de gemeente Rhenen sociale zaken uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Daarmee is de beleidsvoorbereiding en –uitvoering van de Wwb bij de gemeente Veenendaal komen te liggen. Vanuit de gemeente Rhenen is nu de vraag: hoe kunnen wij de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb zodanig vormgeven dat het voldoet aan de wettelijke verplichtingen?

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

5. In hoeverre functioneert de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen volgens de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?
6. Is de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen toegenomen, afgenomen of constant gebleven?
7. Hoe komt het dat de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen niet voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?
8. Hoe kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van Wmo en Wwb?

1.3 Relevantie

Een kwalitatief onderzoek naar het vormgeven van burgerparticipatie volgens de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb is wetenschappelijk en maatschappelijk relevant.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

Op wetenschappelijk terrein is al veel onderzoek gedaan naar het betrekken van burgers bij beleid. Bekende onderzoekers op dit terrein zijn Pröpper en Edelenbos. Edelenbos heeft onderzoek verricht naar de relatie tussen interactief beleid en besluitvorming. De onderzoeken van Pröpper zijn voornamelijk gericht op het betrekken van burgers bij beleid. Dit is wetenschappelijk relevant omdat het de wetenschappelijk bevindingen van onder andere Pröpper en Edelenbos toepast in een specifieke context: burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Vanuit de wettelijke vereisten voor burgerparticipatie wordt gekeken met welke condities gemakkelijker aan deze eisen kan worden voldaan. Op basis van een normatief kader voor burgerparticipatie en theoretisch kader wordt een kader voor burgerparticipatie opgesteld. Dit kader is daarmee een concretisering van de wetenschappelijk bevindingen van Edelenbos en Pröpper met als uitgangspunt de wettelijke interpretatie van voldoende burgerparticipatie.

1.3.2 Maatschappelijke relevantie

De gemeente Rhenen wil voldoen aan de wettelijke verplichtingen als het gaat om de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Niet alleen de gemeente Rhenen heeft met deze wettelijke verplichting te maken maar alle gemeenten in Nederland. Voor gemeenten is het relevant om te weten wanneer zij voldoen aan de wettelijke verplichting en met welke condities zij dit het beste kunnen bewerkstelligen. Zeker in tijden van bezuinigingen moeten middelen efficiënter en effectiever worden ingezet. Als een gemeente weet op welke manier zij gemakkelijker kan voldoen aan de wettelijke verplichtingen van burgerparticipatie kan zij haar beleid hier op afstemmen. Daarnaast gaan steeds meer gemeenten, zoals de gemeente Rhenen, beleid op het gebied van de Wmo en Wwb uitbesteden. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar hoe de burgerparticipatie in dat geval kan worden gewaarborgd. Dit onderzoek geeft inzicht welke invloed uitbesteding van beleid heeft op burgerparticipatie en hoe gemeenten hier het beste op kunnen anticiperen. Hierdoor blijven burgers betrokken bij het beleid ondanks dat deze door een andere gemeente of instantie wordt uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Gedurende de verschillende hoofdstukken worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op wat burgerparticipatie inhoudt, het beleidsprobleem van de gemeente Rhenen en de onderzoeksvragen. Ook wordt in dit hoofdstuk een normatief kader voor burgerparticipatie opgesteld. Dit kader geeft elementen aan waar burgerparticipatie aan moet voldoen wil het volgens de wet voldoende zijn. In hoofdstuk drie, het theoretisch kader, wordt gekeken welke empirische condities bijdragen aan het gemakkelijker voldoen aan deze wettelijke vereisten voor burgerparticipatie. Aan het eind van hoofdstuk drie wordt een kader voor burgerparticipatie opgesteld die als leidraad dient bij de casusvergelijking in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk vier wordt de onderzoeksmethode toegelicht en gemaakte keuzes verantwoord. Vier casussen voor burgerparticipatie worden besproken in hoofdstuk vijf. Deze casussen worden vervolgens in hoofdstuk zes met elkaar vergeleken. Op basis van deze vergelijking komen de belangrijkste condities voor burgerparticipatie aan de orde. Bij de conclusie in hoofdstuk zeven worden de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord. Bij de discussie wordt aandacht besteedt aan de uitvoering van het onderzoek en de mogelijkheden tot vervolgonderzoek. In hoofdstuk acht worden beleidsaanbevelingen gegeven ter beantwoording van de vraag van de gemeente Rhenen: Hoe kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van Wmo en Wwb? In hoofdstuk negen is de literatuurlijst te vinden en in hoofdstuk tien de bijlagen.

2. Beleidsprobleem en onderzoeksvragen

De gemeente Rhenen vraagt zich af of de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb voldoet aan de wettelijke verplichtingen. De gemeente Rhenen ervaart op dit moment een beleidsprobleem. Bij een beleidsprobleem conflicteert een bepaalde sociale situatie met bestaande normen en waarden in de samenleving (Sullivan et al., 1980; 10-12, zoals weergegeven in Wolters & De Graaf, 2009, p.14). De negatieve aspecten van deze conflicterende situatie worden opgemerkt door betrokken actoren en aangekaart. In het geval van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb, heeft de rijksoverheid de normen en waarden die in de samenleving gelden vastgelegd in wetgeving. De gemeente Rhenen heeft opgemerkt dat zij waarschijnlijk niet voldoet aan de wettelijke verplichtingen en daarmee niet aansluit bij bestaande normen en waarden in de samenleving. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op wat onder burgerparticipatie wordt verstaan. Vervolgens wordt het normatieve kader van burgerparticipatie op het gebied van Wmo en Wwb uiteengezet. Na het uiteenzetten van de belangrijke normen en waarden, wordt gekeken hoe de gemeente Rhenen handelt als het gaat om burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Op basis van het normatieve kader en de huidige situatie wordt het beleidsprobleem toegelicht. Na het formuleren van de beleidsvraag komen de onderzoeksvragen van dit onderzoek aan bod.

2.1. Definitie van burgerparticipatie

Burgerparticipatie kent in de literatuur verschillende definities. Leyenaar (2007 in Jager Vreugdenhil, 2011, p.81) definieert het als burgers deel laten nemen aan de voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid. Van Ruth (2011, p.5) ziet het als het geheel aan methoden om burgers bij gemeentelijk beleid te betrekken. Het betrekken van burgers bij overheidsbeleid is volgens Pröpper (2009, p.142) onvoldoende om te spreken van burgerparticipatie. Burgers worden betrokken om het draagvlak van het beleid bij de doelgroep te vergroten. Door de doelgroep van het beleid te betrekken bij de inhoud van het beleid of het proces van de totstandkoming van het beleid, is zij eerder bereid het beleid te steunen (Pröpper, 2009, p.142). Als voor het beleid draagvlak is, dan werkt de doelgroep eerder mee, wat ten goede komt aan de implementatie en de kwaliteit van het beleid (Van Montfort & Van Wolde, 2004, p.190). De definitie van burgerparticipatie is in dit onderzoek:

Het vergroten van draagvlak voor bepaald overheidsbeleid door de doelgroep te betrekken bij de voorbereiding, totstandkoming, uitvoering en/of evaluatie van het beleid.

2.2 Burgerparticipatie en de wettelijke context

Burgers en politiek vinden het een onwenselijke situatie als burgers niet betrokken worden bij overheidsbeleid (Pröpper, 2009, p.38). Om te voldoen aan deze norm is de rijksoverheid burgerparticipatie bij de lokale overheden in meer of mindere mate wettelijk verplicht gaan stellen. In artikel 150, lid 1, van de Gemeentewet wordt de gemeenteraad verplicht gesteld een verordening op te stellen waarbij zij ingaat op hoe ingezetenen en belanghebbenden betrokken worden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid. Naast de gemeentewet stimuleert de overheid burgerparticipatie bij diverse welzijnssectoren door het in de bijbehorende wetgeving op te nemen (Van Montfort & Van Wolde, 2004, p.190). Dit is ook het geval bij de Wmo en de Wwb. Bij beide wetten is een juridisch kader opgesteld waarbij de memorie van toelichting duidelijkheid verschaft over het normatieve kader van de wet. Beide kaders worden voor de Wmo en Wwb toegelicht.

2.2.1 De Wet maatschappelijk ontwikkeling (Wmo)

In 2007 is de Wmo ingevoerd. De Wmo is een participatiewet (Companen, 2007, p.1). Het doel van de Wmo is zorgen dat iedereen kan meedoen in de samenleving. In eerste instantie zijn burgers hier primair verantwoordelijk voor. Vanuit de Wmo kunnen gemeenten algemene maatregelen nemen om belemmeringen voor het deelnemen aan de maatschappij op te heffen (Companen, 2012, p.1). Hierbij valt onder andere te denken aan het leveren van huishoudelijke hulp, mantelzorg, informatie en advies (Rijksoverheid-b, 2012). Daarnaast hebben gemeenten enige beleidsvrijheid om invulling te geven aan het beleid. De volgende doelgroepen maken voornamelijk gebruik van de Wmo:

- ouderen;
- mensen met een lichamelijke beperking of verstandelijke handicap;
- mensen met psychische, psychiatrische of verslavingsproblematiek;
- personen met psychosociale of materiële problemen;
- huishoudens met huiselijk geweld (met name mishandelde vrouwen);
- gezinnen met opvoedingsproblemen.

Normatieve kader

Naast de gemeentewet geven artikel 11 en 12 van de Wmo extra richtlijnen voor het betrekken van de Wmo-doelgroep bij beleid. Gemeenten zijn verplicht om belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de planvorming te betrekken, zoals de gemeentewet dit voorschrijft. De gemeente is tevens verplicht om advies te vragen aan representatieve organisaties van “vragers” van maatschappelijke ondersteuning (Stichting Adviesgroep Bestuursrecht-a, 2012). Volgens de Memorie van Toelichting is het doel van deze artikelen zorgen voor maximaal lokaal draagvlak, maximale transparantie van het gemeentelijk Wmo-beleid en verantwoording op het lokale niveau (Stichting Adviesgroep Bestuursrecht-a, 2012). Het gaat om beleid dat zich in de directe leefomgeving van burgers afspeelt, burgers die veelal kwetsbaar zijn. Doordat deze doelgroep afhankelijk is van gemeentelijke voorzieningen is het belangrijk dat zij kunnen meedenken en meedoen op dit beleidsterrein.

2.2.2 De Wet werk en bijstand (Wwb)

De Wwb beschrijft regels omtrent het leveren van een bijstandsuitkering. De Wwb is in 2004 ingevoerd en biedt een vangnet voor burgers die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien (wwb-uitkering, 2012). De overheid helpt burgers met het zoeken van werk en in de tussentijd ontvangen zij een bijstandsuitkering. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wwb (Rijksoverheid-c, 2012). Zij hebben hierbij enige beleidsvrijheid en dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de budgetten voor uitkeringsverstrekking en re-integratie (Bosselaar, Bannink, Van Deursen & Trommel, 2007). De doelgroep van de Wwb bestaat uit burgers die werkzoekend zijn en een uitkering ontvangen.

Normatieve kader

De Wwb geeft in artikel 47 aan dat de gemeenteraad een verordening cliëntenparticipatie moet opstellen waarbij de Wwb-doelgroep of vertegenwoordigers van deze doelgroep betrokken moeten worden bij de uitvoering van de wet. Hierbij moet minimaal geregeld zijn dat er een periodiek overleg met de doelgroep plaatsvindt. De doelgroep moet onderwerpen op de agenda van dit overleg kunnen plaatsen en worden voorzien van de benodigde informatie voor adequate deelname. De vormgeving van de cliëntenparticipatie is aan de gemeente zelf. Het uitgangspunt van de

cliëntenparticipatie van de Wwb is om als gemeente samen met de doelgroep na te gaan hoe zij zelf weer kunnen voorzien in hun levensonderhoud (Stichting Adviesgroep Bestuursrecht-b, 2012).

2.2.3 Het normatieve kader.

Via de wet heeft de rijksoverheid een normatief kader opgesteld voor burgerparticipatie bij de Wmo- en Wwb-doelgroep. De burgerparticipatie is voldoende als bij de Wmo-doelgroep maximaal draagvlak is voor het lokale Wmo-beleid, het beleid transparant is en wanneer er verantwoording wordt afgelegd over het beleid op lokaal niveau. Op het gebied van de Wwb is de burgerparticipatie voldoende als er een verordening cliëntenparticipatie is opgesteld en de Wwb-doelgroep of vertegenwoordigers van deze doelgroep worden betrokken bij de uitvoering van het Wwb-beleid. Het normatieve kader voor de Wmo- en Wwb-doelgroep is weergegeven in figuur 2.1.



Figuur 2.1. Normatief kader voor voldoende burgerparticipatie op het gebied van Wmo en Wwb.

2.3 Burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen

Naar aanleiding van de wettelijke bepalingen uit de gemeentewet en Wwb heeft de gemeente Rhenen in 2004 de cliëntenraad Rhenen opgericht. Bij de invoering van de Wmo in 2007 is besloten de cliëntenraad Rhenen om te vormen tot platform WMO/WWB Rhenen. Het beoogde effect van dit platform is om de burger- en cliëntenparticipatie op een structurele manier te organiseren en te voldoen aan de wettelijke verplichtingen (Gemeente Rhenen, 2006). Naast de 'Inspraakverordening' en de 'Verordening cliëntenparticipatie WMO, WWB en WIJ¹ 2009' kent de gemeente geen richtlijnen ten aanzien van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Vormen van burgerparticipatie die naast deze verordeningen worden uitgevoerd zijn ad hoc van karakter. Bij de gemeente Rhenen hebben zich twee ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Het uitbesteden van sociale zaken en het functioneren van het platform WMO/WWB Rhenen.

2.3.1 Uitbesteden van sociale zaken

De afgelopen jaren is het takenpakket van gemeentelijke sociale diensten sterk in omvang toegenomen. De gemeente Rhenen is te klein om de veelheid aan taken op het gebied van sociale zaken adequaat uit te voeren en te voldoen aan de kwaliteitseisen (Gemeente Rhenen, 2010, p.2-3). Om als gemeente te blijven voldoen aan de kwaliteitseisen heeft het college van Burgemeester en Wethouders (college van B&W) op 12 oktober 2010 ingestemd met het voorstel om sociale zaken van de gemeente Rhenen uit te besteden aan de gemeente Veenendaal. De samenwerking tussen de

¹ De Wet investeren in jongeren (WIJ) had als doel om werkloze jongeren tot 27 jaar aan werk of scholing te helpen. Per 1 januari 2012 is de WIJ afgeschaft en valt deze doelgroep onder de Wwb (Schulinck, 2011).

gemeente Rhenen en Veenendaal past binnen het gastheergemeentemodel. Volgens dit model brengt een kleine gemeente haar taken onder bij een andere gastheergemeente (BMC, 2008, p.13). Dit is op vrijwillige basis en in de vorm van een uitbesteding. De gastheergemeente Veenendaal bereidt het beleid op het gebied van sociale zaken van de gemeente Rhenen voor en voert deze ook uit. De gastgemeente Rhenen blijft verantwoordelijk voor het beleid en is aanspreekbaar op de uitvoering van de taken die overgaan naar de gastheergemeente. De besluitvorming over onder andere de Wwb gaat daarom door zowel de gemeenteraad van Veenendaal als Rhenen. De gemeenteraad van de gemeente Rhenen kan daarbij anders beslissen over de invulling van beleidsvrijheid dan de gemeente Veenendaal. In tegenstelling tot de Wwb zijn de taken op het gebied van de Wmo niet uitbesteed en bij de gemeente Rhenen gebleven.

2.3.2 Functioneren platform WMO/WWB Rhenen

Naast het uitbesteden van sociale zaken naar de gemeente Veenendaal zijn zowel de gemeente Rhenen als het platform WMO/WWB Rhenen van mening dat het huidige platform onvoldoende zijn doelgroep vertegenwoordigd (Ottens, 2012, p.14). Het platform bestaat uit cliënten en afgevaardigden van belangenorganisaties op het gebied van Wmo en Wwb. In 2007 werd bij de samenvoeging van de Wmo en Wwb in één platform actief ingezet op de Wmo. Deze wet was niet ingevoerd en vroeg in verhouding tot de Wwb meer tijd (De Reus & De Weerd, 2012). Het platform pakte steeds beter zijn rol op en bracht gevraagd en ongevraagd advies uit aan de gemeenteraad. Daarnaast werd het platform steeds vaker door beleidsmedewerkers betrokken bij het opstellen van het Wmo-beleid (Verweij, 2012). Aan de stijgende lijn van constructieve burgerparticipatie kwam echter een einde en het participatieniveau van het platform nam af. Hier lagen verschillende oorzaken aan ten grondslag (De Reus & De Weerd, 2012; Verweij, 2012). Allereerst zijn er belangenorganisaties verdwenen uit de gemeente Rhenen op het gebied van Wmo en Wwb. Ten tweede is er de uitbesteding van de Wwb naar de gemeente Veenendaal. De gemeente Rhenen en de gemeente Veenendaal kennen beide een cliëntenraad voor de Wwb. In de verkenning naar de samenwerkingsvormgeving was het voorstel om deze raden op het gebied van de Wwb samen te voegen (Oostenek & Kap, 2010). Dit is uiteindelijk, door toedoen van het platform WMO/WWB Rhenen, niet door de Rhenense gemeenteraad gekomen en beide cliëntenraden bleven afzonderlijk bestaan. Het platform WMO/WWB Rhenen is met de Cliëntenraad Werk en Inkomen van de gemeente Veenendaal overeengekomen dat zij met twee personen als toehoorder aanwezig zijn bij hun vergadering. Deze constructie van twee cliëntenraden en één beleidsorganisatie op het gebied van WWB ervaart het platform als complex. Daarnaast heeft zij ondanks een aanvullende cursus aangegeven over te weinig kennis te beschikken op het gebied van Wwb om zijn rol naar tevredenheid op zich te kunnen nemen (Ottens, 2012, p.14).

2.3.3 Beleidsprobleem

Bij de gemeente Rhenen bestaat de indruk dat de burgerparticipatie op het gebied van Wmo en Wwb niet voldoet aan het normatieve kader. Door de samenwerking met de gemeente Veenendaal is de voorbereiding en uitvoering van de Wwb op grotere afstand komen te staan van de Rhenense burgers. Daarnaast bestaat de indruk dat het platform WMO/WWB Rhenen onvoldoende in staat is om de Rhenense doelgroep structureel te vertegenwoordigen. De beleidsvraag van de gemeente Rhenen is:

Op welke manier kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb zodanig vormgeven dat het voldoet aan de wettelijke normen?

2.4 Onderzoeksvragen

Het beleidsprobleem van de gemeente Rhenen is gebaseerd op indrukken van de gemeente Rhenen. Voordat de beleidsvraag wordt beantwoord wordt gekeken of de indrukken van de gemeente Rhenen overeen komen met de werkelijkheid. Met onderstaande onderzoeksvragen wordt het beleidsprobleem van de gemeente Rhenen voorzien van een empirische onderbouwing. Allereerst wordt gekeken of de burgerparticipatie overeenkomt met het normatieve kader. Als dat het geval is dan is het beleidsprobleem van de gemeente Rhenen ongegrond. Met de beantwoording van een beschrijvende vraag wordt gekeken of er eigenlijk wel sprake is van een beleidsprobleem.

Beschrijvende vraag

In hoeverre functioneert de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen volgens de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?

Om te voorkomen dat de empirische bevindingen berusten op een momentopname wordt ook naar de trend gekeken. Hoe heeft de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen zich voor en na de uitbesteding van sociale zaken aan de gemeente Veenendaal ontwikkeld?

Trendvraag

Is de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen toegenomen, afgenomen of constant gebleven?

Als blijkt dat de burgerparticipatie in de gemeente Rhenen onvoldoende is ten opzichte van het normatieve kader, wordt ingegaan op de verklaring. Waarom is de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen op dit moment onvoldoende? Hierbij wordt gekeken waar de burgerparticipatie aan moet voldoen wil deze voldoende zijn. De verklaringsvraag gaat hier op in:

Verklaringsvraag

Hoe komt het dat de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen niet voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?

Met de beschrijvende, trend- en verklaringsvraag is een basis gelegd voor de ontwerpvraag. Bij de verklaringsvraag komen condities naar voren die van belang zijn om de burgerparticipatie te laten stijgen. Bij de gemeente Rhenen en vergelijkbare gemeenten wordt gekeken of deze elementen aanwezig zijn en inderdaad de invloed uitoefenen die wordt verondersteld. De ontwerpvraag gaat in op hoe de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen voldoende kan worden vormgegeven. Deze vraag vormt de basis voor het beleidsadvies aan de gemeente Rhenen.

Ontwerpvraag

Hoe kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van Wmo en Wwb?

Op basis van de Wmo en Wwb is in dit hoofdstuk een normatief kader opgesteld. Dit kader geeft aan waar burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb wettelijk aan moet voldoen. In het volgende hoofdstuk wordt een theoretisch kader opgesteld. Hierbij wordt gekeken onder welke empirische condities gemakkelijker wordt voldaan aan de vereisten van de wet. Op basis van de elementen uit het normatieve kader en de condities uit het theoretische kader wordt een kader voor burgerparticipatie opgesteld. Dit kader biedt een leidraad tijdens de casusbeschrijving. Bij de casusbeschrijvingen wordt getracht te achterhalen welke condities van belang zijn om burgerparticipatie wettelijk voldoende vorm te geven.

3. Theoretisch kader

Op basis van de wet Wmo en Wwb is in het vorige hoofdstuk een normatief kader opgesteld. Dit normatieve kader geeft elementen aan waar burgerparticipatie aan moet voldoen wil het volgens de wet voldoende zijn. In dit hoofdstuk wordt gekeken welke empirische condities bijdragen aan het gemakkelijker voldoen aan deze wettelijke vereisten voor burgerparticipatie. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt gekeken hoe deze empirische condities zich verhouden tot de elementen uit het normatieve kader. Op basis daarvan wordt een kader voor burgerparticipatie opgesteld. Dit kader dient als leidraad bij het opstellen van vier casussen in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk komt allereerst de gemeentelijke context aan bod waar burgerparticipatie zich afspeelt. Vervolgens wordt gekeken naar welke condities en subcondities binnen de gemeentelijke context een belangrijke rol spelen bij burgerparticipatie. Op basis van theorieën en onderzoeksbevindingen zijn bij de condities en subcondities veronderstellingen opgesteld. Deze veronderstellingen worden in dit onderzoek niet getoetst. Bij de gemeente Rhenen en drie andere casussen wordt gekeken of aan de condities en subcondities wordt voldaan. Door hierbij de gemeente Rhenen op basis van dezelfde veronderstellingen te vergelijken met andere casussen, kan worden bepaald onder welke condities gemakkelijker kan worden voldaan aan de wettelijke vereisten voor burgerparticipatie.

3.1 Burgerparticipatie binnen de gemeentelijke context

In dit onderzoek staat burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb centraal. Het Wmo- en Wwb-beleid wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd. Burgerparticipatie heeft daardoor te maken met de gemeentelijke context en bijbehorende actoren. Eerst wordt ingegaan op de belangrijkste actoren binnen een gemeente en de rol die zij vervullen. Vervolgens komen twee mogelijke manieren om beleid op te stellen aan bod: de sequentiële aanpak en burgerparticipatie.

3.1.1 Actoren en hun rol

Gemeenten kennen een representatieve democratie waarbij burgers de gemeenteraad kiezen (Cornips, 2006, p.1). Bij de vierjaarlijkse gemeentelijke verkiezingen stellen burgers van een gemeente de gemeenteraad samen. De gemeenteraad is het hoogste orgaan en vormt het algemeen bestuur van de gemeente (Van der Ploeg, 2005, p. 32). Na de verkiezingen kiezen de leden van de gemeenteraad de wethouders. De wethouders vormen samen met de burgemeester het dagelijks bestuur van de gemeente: het college van B&W. De burgemeester wordt niet door de gemeenteraad gekozen maar bij Koninklijk Besluit benoemd. In Nederland kennen gemeenten een dualistisch besturingsmodel. Dit houdt in dat de taken van de gemeenteraad en het college van B&W strikt gescheiden zijn. De gemeenteraad heeft een opdrachtgevende en controlerende taak naar het college van B&W toe. Het college van B&W bereidt de zaken voor waar de gemeenteraad een besluit over moet nemen en geeft uitvoering aan de raadsbesluiten (Van der Ploeg, 2005, p.32). Het college van B&W wordt bij de voorbereiding en uitvoering ondersteund door onder andere beleidsmedewerkers en uitvoerende ambtenaren (Van der Ploeg, 2005, p.33). De beleidsmedewerkers zorgen voor de uitwerking van de beleidsvoorbereiding. Uitvoering van het beleid wordt verzorgd door uitvoerende ambtenaren.

3.1.2 Opstellen van beleid

Beleed wordt bij gemeenten meestal opgesteld volgens de sequentiële aanpak (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p. 125). Daarbij bereiden de beleidsmedewerkers in opdracht van het college van B&W het beleid voor. Over het beleid moet vervolgens bestuurlijke overeenstemming zijn: het college van B&W moet instemmen met het voorgestelde beleid. Voor goedkeuring wordt het beleid naar de gemeenteraad gestuurd. Deze moet politieke steun verlenen aan het voorgestelde beleid. Als de gemeenteraad akkoord gaat, wordt het beleid uitgevoerd en draagvlak onder burgers nagestreefd. De sequentiële aanpak bestaat dus uit het opstellen van beleid, het vinden van politiek draagvlak, waarna naar draagvlak onder burgers wordt gestreefd. Bij deze aanpak worden burgers pas in de laatste fase bij het beleid betrokken. Als een gemeente gebruik maakt van burgerparticipatie worden burgers bij de voorbereiding, totstandkoming, uitvoering en/of evaluatie van beleid betrokken (Pröpper, 2009, p.142). Burgers worden in dat geval eerder en direct bij het beleid betrokken. Cornips (2006, p.1) noemt dit een aanvulling op de representatieve democratie. Op deze manier kunnen burgers niet alleen indirect via verkiezingen invloed uitoefenen op beleid maar ook direct door tijdens het beleidsproces betrokken te worden.

3.2 Conditie van burgerparticipatie

De plaats van burgerparticipatie binnen de gemeentelijke context is inzichtelijk. De vraag is echter wat de condities zijn waaronder burgerparticipatie binnen dit speelveld gemakkelijker tot stand komt. Pröpper (2009, p.142) geeft aan dat draagvlak voor beleid kan worden vergroot door de doelgroep te betrekken bij de inhoud van het beleid of het bijbehorende proces. Hiermee geeft hij impliciet drie condities aan voor burgerparticipatie: de inhoud, het proces en de doelgroep. Een vierde conditie die invloed kan uitoefenen is de afstand tussen beleid en burgers. De benoemde condities worden achtereenvolgend toegelicht.

3.2.1 Inhoud van het beleid

Pröpper (2009, p.142) noemt als eerste conditie voor burgerparticipatie 'de inhoud van het beleid'. Bij de sequentiële aanpak is de gemeente verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.125). In het geval van burgerparticipatie worden burgers betrokken bij het opstellen van beleid. Daarmee worden zij ook verantwoordelijk voor het beleid en de bijdrage die ze hebben geleverd. Edelenbos, Reudink en Teisman (2001, p.13) hebben een verkenning uitgevoerd naar interactieve processen tussen overheid en burgers bij verschillende gemeenten in Nederland. Uit deze verkenning komt naar voren dat de inhoud van het beleid en de hoeveelheid verantwoordelijkheid die burgers krijgen in verhouding met elkaar moeten zijn. Daarmee wordt bedoeld dat niet elk beleid geschikt is om burgers hierbij te betrekken. Als een inhoudelijk vraagstuk gemeentegrensoverschrijdend is of zeer complex, dan is het de vraag in hoeverre burgers verantwoordelijk moeten en kunnen zijn voor de inhoud van dat beleid. Als beleid ongeschikt is om burgers hierbij te betrekken kan dat volgens Montfort en Van Wolde (2004, p.190) ten koste gaan van de kwaliteit van het beleid of het draagvlak voor het beleid. Hun redenering is dat als burgers inhoudelijk onvoldoende kunnen participeren bij het opstellen van het beleid en de kwaliteit van hun bijdrage daalt. Daarmee kan tevens de kwaliteit en het draagvlak voor het beleid dalen.

Ten aanzien van de beleidsinhoud wordt verondersteld:

Als het beleid inhoudelijk geschikt is voor burgerparticipatie, dan leidt dat tot meer burgerparticipatie.

Complexiteit en gemeentegrensoverschrijdend

Het beleid is inhoudelijk geschikt als het niet te complex is of gemeentegrensoverschrijdend (Edelenbos, Reudink & Teisman, 2001, p.13). Beleid is niet te complex als het dicht bij burgers staat en als burgers het beleid kunnen begrijpen. Daarnaast moeten burgers het speelveld kunnen overzien. Bij gemeentegrensoverschrijdend beleid spelen zaken op een hoger abstractieniveau en zijn meer actoren met verschillende belangen betrokken. Dit maakt het voor burgers lastiger om het speelveld te overzien en een kwalitatieve bijdrage te leveren aan het opstellen van beleid.

Subconditie voor de inhoudelijke geschiktheid:

Als het beleid niet te complex is en binnen de gemeentegrenzen, dan is het inhoudelijk geschikter voor burgerparticipatie.

3.2.2 Proces en rolverdeling

Burgerparticipatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De vormgeving is afhankelijk van de rol die burgers en de gemeente aannemen. De rol die burgers aannemen is afhankelijk van de invloed die burgers kunnen uitoefenen op het beleidsproces (Propper, 2009, p.16). De rol die de gemeente aanneemt is afhankelijk van de hoeveelheid ruimte die ze biedt om burgers te betrekken bij het opstellen van beleid. De vormen van burgerparticipatie en bijbehorende rollen zijn weergegeven in zogenaamde participatieladders. De ladders van Pröpper en Edelenbos genieten de meeste bekendheid (Domingo, Edelenbos, Klok & Tatenhove, 2006, p.20). Pröpper onderscheidt zeven vormen van burgerparticipatie, deze vormen noemt hij bestuursstijlen. In tegenstelling tot Pröpper onderscheidt Edelenbos vijf vormen van burgerparticipatie die hij treden noemt. Beide ladders en de bijbehorende rollen voor burgers en gemeenten staan weergegeven in tabel 1.

Ladder van Pröpper en Edelenbos

Zoals te zien is in tabel één vertonen de ladders van Pröpper en Edelenbos overlap. Bij beide is te zien hoe hoger de vorm van burgerparticipatie op de ladder staat, des te meer invloed burgers hebben op het gemeentelijke beleid en des te meer ruimte de gemeente biedt om burgers te betrekken bij het beleid. De gemeente stelt zich steeds meer open voor het betrekken van burgers bij haar beleid. Een verschil is dat bij Pröpper de laagste vorm van burgerparticipatie geen burgerparticipatie is. Burgers worden in dat geval niet betrokken bij het opstellen van beleid. Een ander verschil is dat Pröpper de delegerende stijl als een extra vorm van burgerparticipatie ziet. Bij deze vorm zijn burgers medebeslisser binnen randvoorwaarden. De rol van burgers is dan groter dan adviseur want ze mogen meebeslissen binnen bepaalde randvoorwaarden. Er is geen sprake van de samenwerkende stijl omdat het meebeslissen is beperkt tot randvoorwaarden.

Tabel 1. Vormen van burgerparticipatie en bijbehorende rollen voor burgers en gemeente

Treden Edelenbos	Bestuursstijlen Pröpper	Rol burgers	Rol gemeente
1. Meebeslissen	1. Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan burgers over
2. Coproduceren	2. Samenwerkende stijl	Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participanten samen
	3. Delegerende stijl	Medebeslisser binnen randvoorwaarden	Besluit over het beleid met inachtneming van de voorafgestelde randvoorwaarden
3. Adviseren	4. Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. Raadplegen	5. Consultatieve stijl	Geconsulteerde gesprekspartner	Bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar maar hoeft daaraan geen consequentie te verbinden
5. Informeren	6. Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting, levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
	7. Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid uit en verschaft géén informatie

Bron: Domingo, et al., 2006, p.21.

Rollen op elkaar afstemmen

Volgens Edelenbos en Monnikhof (2001, p.123) is het van belang dat de rollen die burgers en de gemeente aannemen met elkaar overeenkomen. Als dit niet het geval is komt de burgerparticipatie onvoldoende tot stand (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.125). Stel de gemeente wil het beleid bepalen en burgers alleen de mogelijkheid geven om commentaar te geven (consultatieve stijl). Maar burgers willen meebeslissen over het beleid (delegerende stijl). In dat geval komt geen van beide vormen van burgerparticipatie voldoende tot stand. Burgers zullen geen genoegen nemen met alleen meepraten omdat zij verwachten dat zij mogen meebeslissen. Andersom is de gemeente van mening dat burgers zich te veel inlaten met de zaken van de gemeente en meer afstand moeten houden. Het gevolg is dat geen van de beide vormen van burgerparticipatie voldoende tot stand komt. Het is daarom van belang dat burgers en gemeente transparant naar elkaar zijn. Zodat ze weten welke rol ieder verwacht en de rollen op elkaar afgestemd kunnen worden.

Ten aanzien van het proces wordt verondersteld:

Als de rol die burgers aannemen niet overeenkomt met de rol die de gemeente insteekt, dan leidt dat tot minder burgerparticipatie.

Duidelijke doelstelling, verantwoording afleggen en gelijkwaardigheid

Om de rollen gedurende het proces op elkaar afgestemd te houden is het van belang dat er een duidelijke doelstelling is, de actoren verantwoording afleggen en gelijkwaardig met elkaar omgaan. Bij een samenwerking is het volgens Albeda en Van Bijlert (2002, p.21) van belang dat de actoren weten wat het doel is van hun samenwerking. Als de onderlinge rollen overeenkomen maar burgers

streven een ander doel na dan de gemeente kan alsnog de samenwerking mislukken. Het is van belang dat zowel burgers als de gemeente een gezamenlijk doel opstellen en hun eigen doelen naar elkaar uitspreken. Op basis hiervan weten zij wat zij van elkaar kunnen verwachten. Daarnaast is het van belang dat burgers en de gemeente verantwoording afleggen over hun handelen (Edelenbos, Reudink en Teisman, 2001, p.13). Als de gemeente een advies ontvangt van burgers, dan moet zij kunnen verantwoorden waarom zij het advies wel of niet ten harte neemt. Andersom moeten burgers kunnen verantwoorden waarom zij dit advies geven en hoe zij tot dit advies zijn gekomen. Voor een goed verloop van het proces is het ook van belang dat de actoren gelijkwaardig met elkaar omgaan. Elke actor heeft zijn rol met de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden. Volgens Edelenbos en Monnikhof (2001, p.144) moet de gemeente vertrouwen op de deskundigheid van burgers en burgers op de professionaliteit van de gemeente (Edelenbos & Monnikhof, 2001, p.144).

Subconditie voor rolverdeling:

Als de doelstelling duidelijk is, de actoren onderling verantwoording afleggen en gelijkwaardig met elkaar omgaan, dan blijven de rollen op elkaar afgestemd.

3.2.3 Doelgroep en representatieve vertegenwoordiging

Bij burgerparticipatie is het vaak niet mogelijk om de gehele doelgroep te betrekken bij het beleid. Volgens Van Montfort en Van Wolde (2004, p.190; Daemen & Thomassen, 1998, p.227) is dit ook niet wenselijk. Het vergroten van het aantal actoren maakt de besluitvorming complexer, waardoor het moeilijker wordt om tot onderlinge overeenstemming te komen. Vaak vertegenwoordigen een aantal burgers de gehele doelgroep. De doelgroep bestaat uit burgers die te maken hebben met het betreffende beleid. In het geval van de Wmo en Wwb zijn het burgers die gebruik maken van de regelingen van de Wmo en Wwb. Het is van belang dat de vertegenwoordiging representatief is voor de doelgroep die zij vertegenwoordigt. De gemeente maakt gebruik van burgerparticipatie om burgers bij het beleid te betrekken en om het draagvlak voor het beleid onder de doelgroep te vergroten. De gemeente kan niet met de gehele doelgroep praten maar praat daarom met een vertegenwoordiging van de doelgroep. De vertegenwoordiging moet aan de gemeente kunnen aangeven hoe op te stellen beleid bij de doelgroep valt en of er draagvlak is. Vertegenwoordiging kan volgens Pröpper (2009, p.142) ook representatief zijn als anderen de doelgroep representeren en namens hun spreken.

Ten aanzien van representatieve vertegenwoordiging wordt verondersteld:

Als de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd is, dan leidt dat tot meer burgerparticipatie.

Representativiteit en de doelgroep Wmo en Wwb

De Wmo en Wwb kennen een kwetsbare doelgroep die moeilijk te bereiken is. Daardoor is er een grotere kans op te weinig participanten, overvraging en selectiviteit. Deze drie punten zetten een representatieve vertegenwoordiging van de doelgroep onder druk. Deze drie punten worden kort toegelicht. Allereerst blijkt uit onderzoek van Daemen en Thomassen (1998, p.220) naar de afstand tussen burgers en overheid, dat de Wmo en Wwb doelgroep moeilijk te bereiken is. Burgers in de bijstand hebben vaak een laag inkomen en een lage opleiding genoten. Zij hebben weinig vertrouwen in de overheid en verwachten weinig van eventuele participatie. Ook ouderen, de grootste groep gebruikers van de Wmo, hebben vaak weinig vertrouwen in de overheid en participatiemogelijkheden (Daemen & Thomassen, 1998, p.220). Zij zullen daardoor minder snel bereid zijn om mee te werken aan een vorm van burgerparticipatie. Als de doelgroep eenmaal

bereid is om te participeren dan bestaat het risico op overvragen (Verhoeven, 2004, p.73). Niet van alle burgers kan men verwachten dat zij mee kunnen en willen werken aan alle vormen van burgerparticipatie. De ene burger participeert het meest effectief in het informeren over de eigen situatie en de ander in het meedenken bij de beleidsvorming. Het derde punt betreft selectiviteit. Uit empirisch onderzoek (Daemen & Thomassen, 1998, p.225; Verhoeven, 2004, p.73) blijkt dat op het gebied van inspraak de deelnemers veelal bestaan uit blanke mannen van middelbare leeftijd die een hogere opleiding hebben genoten. Uit onderzoek van Van Leeuwen (2009, p.65) komt naar voren dat Wmo-raden over het algemeen selectief van karakter zijn. De deelnemers representeren vaak maar een deel van de doelgroep en kunnen moeilijk contact onderhouden met de rest van de doelgroep.

Variatie op het gebied van burgerparticipatie

Van den Bosch (2011, p.36) heeft onderzoek verricht naar de sociaal-psychische werking van vertrouwen. Uit dit onderzoek blijkt het van belang te zijn om meerdere benaderingsmethoden te gebruiken om burgers te betrekken bij beleid. Burgers zijn niet identiek. De ene burger is bereid om een enquête in te vullen en een ander wil zich actief inzetten voor de doelgroep door lid te worden van een platform. Alleen het luisteren naar burgers via een enquête of een platform geeft eenzijdige informatie. Door de informatie te bundelen van de enquête en het platform, komt er een betrouwbaarder beeld over de gehele doelgroep. Daarnaast krijgen burgers de mogelijkheid om te participeren op een manier die bij hun past. Op deze manier daalt de selectiviteit onder de doelgroep, worden burgers minder overvraagd en stijgt de bereidheid om mee te werken. Het toepassen van meerdere vormen van burgerparticipatie laat de representativiteit van de doelgroep toenemen.

Subconditie voor representatieve vertegenwoordiging:

Als er gebruik wordt gemaakt van meerdere vormen van burgerparticipatie dan zal de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd zijn.

3.2.4 Context: Afstand tussen beleid en doelgroep

Een andere conditie die invloed kan uitoefenen op burgerparticipatie is de afstand tussen beleid en burgers. Deze conditie is al even aangestipt bij de bespreking van de inhoud van het beleid. Hier wordt uitgebreider op ingegaan. Bij sociaal beleid is de nabijheid van het beleid voor burgers van belang, echter is er een bepaalde schaalgrootte nodig om het beleid effectief en efficiënt uit te voeren (BMC, 2008, p.29). De laatste jaren is het de tendens om meer taken van de rijksoverheid te decentraliseren naar gemeenten. Door het toegenomen takenpakket is het vooral voor kleinere gemeenten moeilijker om de taken efficiënt, effectief en kwalitatief goed uit te voeren (Gemeente Rheden, 2010, p.2). Naar aanleiding van deze ontwikkeling werken gemeenten vaker samen, ook op het gebied van de Wmo en Wwb. De gedachte achter de samenwerking is dat door capaciteitsvergroting het beleid efficiënter en effectiever wordt uitgevoerd (BMC, 2008, p.29). Een mogelijke vorm van samenwerking is het gastheergemeentemodel. Bij dit model besteedt een gemeente op vrijwillige basis haar taken uit aan een andere gemeente. De bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden blijven hierbij in tact. Lelieveld en Schilder (2011, p.24) geven aan dat burgers niets van deze verschuiving merken, behalve dat de kwaliteit verbetert. Derksen en Woerdman (2004, zoals in Idinot, 2010) nemen hier een ander standpunt over in. Zij hebben onderzoek verricht naar de gevolgen van gemeentelijke herindelingen. Bij een gemeentelijke herindeling blijven gemeenten niet zelfstandig maar vormen gezamenlijk een nieuwe gemeente. Een

nadelig effect van een gemeentelijke herindeling is dat de betrokkenheid van burgers afneemt en burgers minder participeren bij beleid (Derksen & Woerdman, 2004, zoals in Idinot, 2010). Bij het gastheergemeentemodel wordt de afstand tussen burgers en het beleid ook vergroot doordat een andere gemeente het beleid gaat uitvoeren (BMC, 2008, p.29). Volgens het onderzoek van Derksen & Woerdman (2004, zoals in Idinot, 2010) zou bij het gastheergemeentemodel de betrokkenheid van burgers afnemen en daarmee ook de burgerparticipatie.

Ten aanzien van de context en schaalvergroting wordt verondersteld:

Als de schaal van een beleidsterrein toeneemt, dan leidt dat tot minder burgerparticipatie.

Omvang en soort gemeentelijke samenwerking

Bij gemeenten bestaat er een spanningsveld tussen de omvang van de gemeente en de mogelijkheid om taken efficiënt, effectief en kwalitatief uit te voeren. Op basis daarvan besluiten gemeenten vaak om de schaal van een beleidsterrein te vergroten. Als een gemeente zelfstandig blijft, kan zij ervoor kiezen om het beleid volledig uit te besteden of om het gezamenlijk met een andere gemeente uit te voeren. Bij het gastheergemeentemodel wordt het beleid volledig uitbesteed (BMC, 2008, p.12). De taken van het betreffende beleid worden door een andere gemeente overgenomen en het beleidsterrein verdwijnt bij de gemeente die het uitbesteed. De afstand tussen burgers en het beleid wordt vergroot. Een andere keuze is om taken gezamenlijk uit te voeren (Stimulanz, 2012). Vaak wordt dan een deel van het beleidsterrein gezamenlijk uitgevoerd. De beleidsvoorbereiding blijft veelal in de gemeenten zelf. Op het gebied van de Wwb zijn Intergemeentelijke Sociale Diensten (ISD) opgezet (Stimulanz, 2012). De uitvoering van de sociale diensten wordt door gemeenten gezamenlijk gedaan. Echter de beleidsvoorbereiding voert iedere gemeente zelf uit. De afstand tussen burgers en het beleid wordt in dat geval vergroot als het gaat om de uitvoering van het beleid.

Subconditie voor afstand tussen burgers en beleid

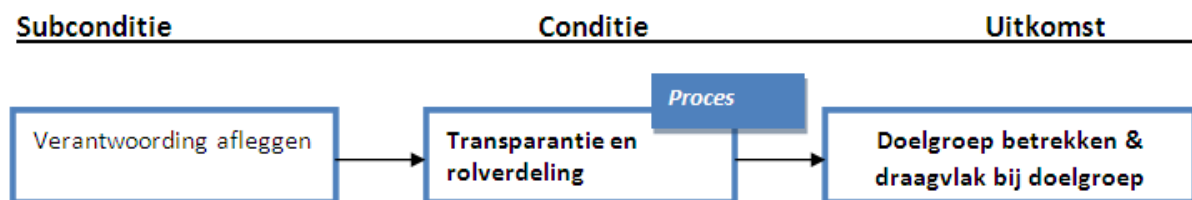
Als de omvang van gemeenten te klein is en gemeenten besteden beleid uit of werken zelfstandig met andere gemeenten samen, dan neemt de afstand tussen burgers en beleid toe.

3.3 Kader voor burgerparticipatie

In het theoretisch kader zijn empirische condities en subcondities voor burgerparticipatie binnen de gemeentelijke context weergegeven. De condities: inhoud, proces, doelgroep en context spelen allemaal een rol bij burgerparticipatie. Het is echter niet duidelijk of alle condities evenveel invloed hebben en of er geen doorslaggevende condities ontbreken voor het wettelijk voldoende vormgeven van burgerparticipatie. Om inzicht te krijgen onder welke condities gemakkelijker kan worden voldaan aan burgerparticipatie, is een kader voor burgerparticipatie opgesteld. Voor het opstellen van dit kader zijn eerst de elementen uit het normatieve ten opzichte van elkaar gepositioneerd. Deze positionering is vormgegeven in een schema voor burgerparticipatie. Dit schema is vervolgens uitgebreid met de condities en subcondities uit het theoretische kader. Hierdoor is een kader voor burgerparticipatie ontstaan waarmee kan worden gekeken, met welke condities gemakkelijker kan worden voldaan aan de wettelijke verplichtingen voor burgerparticipatie. Dit kader zal sturend zijn voor de casusbeschrijvingen in hoofdstuk vijf.

3.3.1 Positioneren van elementen uit normatief kader

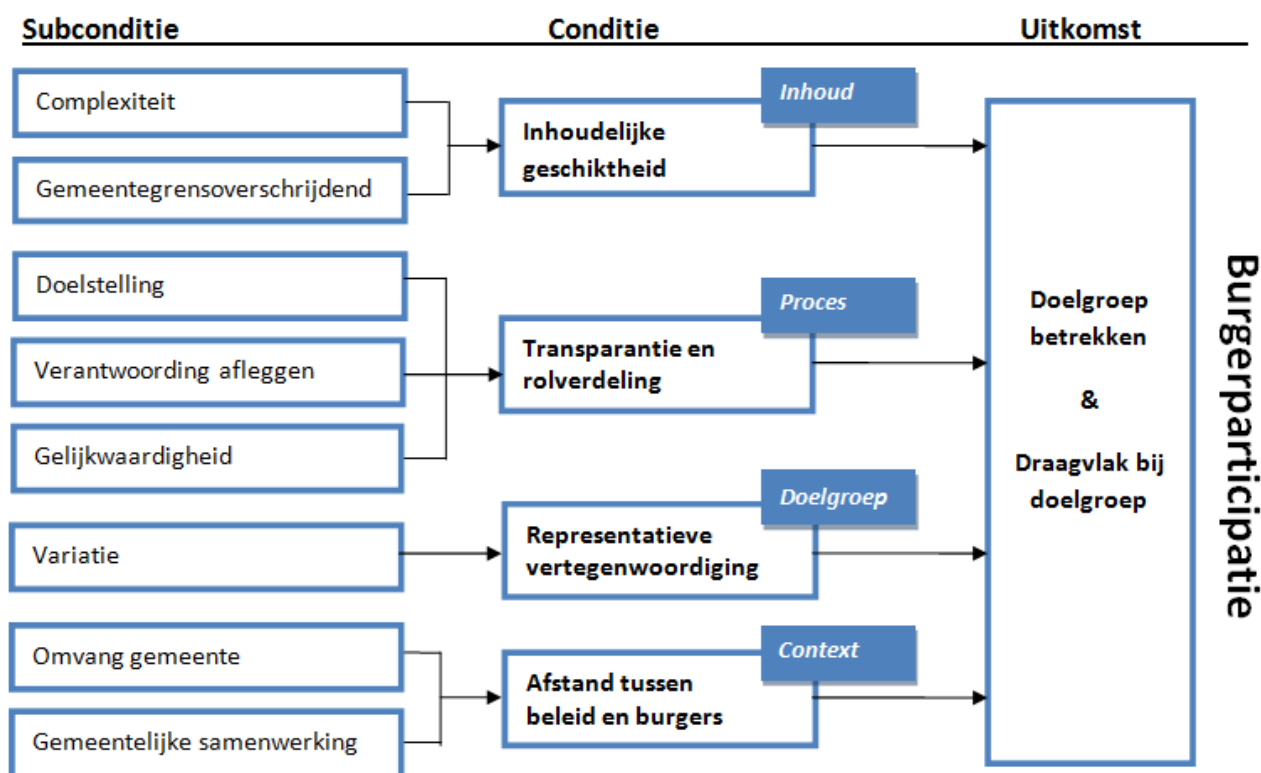
Aan de elementen uit het normatieve kader moet worden voldaan om de burgerparticipatie wettelijk voldoende vorm te geven. Deze elementen nemen niet allemaal dezelfde positie in als het gaat om het voldoende vormgeven van burgerparticipatie. De elementen 'betrekken van de doelgroep' en 'draagvlak bij de doelgroep' vormen gezamenlijk de definitie van burgerparticipatie. De uitkomst van burgerparticipatie is door de doelgroep te betrekken bij het opstellen van beleid, het draagvlak voor het betreffende beleid te vergroten. De uitkomst van burgerparticipatie is afhankelijk van condities. De overige twee elementen van het normatieve kader: 'transparantie van beleid' en 'verantwoording afleggen over beleid' staan op dezelfde positie als condities en subcondities uit het theoretisch kader. Het element 'transparantie van beleid' heeft dezelfde betekenis als de conditie 'proces'. Bij het proces is het van belang dat de actoren transparant naar elkaar zijn. Als één van beide partijen niet transparant is in de samenwerking, dan bemoeilijkt dat het proces. Het element 'verantwoording afleggen' komt overeen met de subconditie 'verantwoording afleggen' van de conditie 'proces'. De positionering van de elementen is weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1 Schematische weergave van positionering elementen uit normatieve kader.

3.3.2 Kader voor burgerparticipatie

Uit het theoretisch kader blijkt dat naast de conditie 'proces', de condities: doelgroep, inhoud en context, invloed kunnen uitoefenen op burgerparticipatie. Daarnaast vertoont de subcondities 'verantwoording afleggen' niet alleen samenhang met het proces. Bij het proces is het van belang dat de actoren transparant naar elkaar zijn als het gaat om de rolverdeling. Dat is afhankelijk van de doelstelling, het afleggen van verantwoording en de gelijkwaardigheid. De subcondities 'doelstelling' en 'gelijkwaardigheid' kunnen dus ook invloed uitoefenen op het proces. De positionering van de elementen uit het normatieve kader is aangevuld met de condities van het theoretisch kader. Het schema dat hieruit voorkomt, weergegeven in figuur 3.2, geeft de relaties aan tussen subcondities, condities en de uitkomst van burgerparticipatie. Het schema biedt samen met de veronderstellingen voor condities en subcondities, weergegeven in tabel 2, een kader voor burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Met dit kader kan worden gekeken met welke condities er gemakkelijker kan worden voldaan aan de wettelijke verplichtingen voor burgerparticipatie.



Figuur 3.2 Schematische weergave van subconditie, conditie en uitkomst van burgerparticipatie

Tabel 2. Veronderstellingen van condities en subcondities

Conditie	Veronderstelling
Inhoud	Als het beleid inhoudelijk geschikt is voor burgerparticipatie, dan leidt dat tot meer burgerparticipatie.
	Als het beleid niet te complex is en binnen de gemeentegrenzen, dan is het inhoudelijk geschikter voor burgerparticipatie.
Proces	Als de rol die burgers aannemen niet overeenkomt met de rol die de gemeente insteekt, dan leidt dat tot minder burgerparticipatie.
	Als de doelstelling duidelijk is, de actoren onderling verantwoording afleggen en gelijkwaardig met elkaar omgaan, dan blijven de rollen op elkaar afgestemd.
Doelgroep	Als de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd is, dan leidt dat tot meer burgerparticipatie.
	Als er gebruik wordt gemaakt van meerdere vormen van burgerparticipatie dan zal de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd zijn.
Context	Als de schaal van een beleidsterrein toeneemt, dan leidt dat tot minder burgerparticipatie.
	Als de omvang van gemeenten te klein is en gemeenten besteden beleid uit of werken zelfstandig met andere gemeenten samen, dan neemt de afstand tussen burgers en beleid toe.

4. Onderzoeksmethode

Om inzichtelijk te krijgen welke condities en subcondities van belang zijn bij het vormgeven van burgerparticipatie is een kwalitatieve casestudy uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksmethode en casestudy toegelicht. Daarbij wordt tevens ingegaan op de selectiecriteria voor de casussen en welke casussen zijn geselecteerd. De data voor het onderzoek zijn verzameld aan de hand van semi-gestructureerde interviews en deskresearch. Na de dataverzameling wordt ingegaan op de methode van analyse. Aan het eind van dit hoofdstuk komt de methodologische kwaliteit van het onderzoek aan bod.

4.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode

Burgerparticipatie is een ruim begrip. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb in een gemeentelijke context. Het theoretisch kader heeft hiervoor condities en subcondities geboden. Het is echter niet duidelijk of alle condities evenveel invloed hebben en of er geen doorslaggevende condities ontbreken. De methode van dataverzameling bij kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om niet opgemerkte condities te constateren (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.53). Daarnaast is het doel van dit onderzoek niet om causale verbanden en effecten aan te tonen. Het doel is om te achterhalen hoe burgerparticipatie voldoende vorm kan worden gegeven. In het geval van burgerparticipatie hebben burgers contact met de medewerkers van een gemeente. De betrokken actoren kunnen ieder hun eigen visie op burgerparticipatie hebben en het contact anders ervaren. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om burgerparticipatie vanuit de visie van de betrokkenen te beschouwen (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.75). Het biedt ruimte voor meningen, voorbeelden en argumenten van de participant en om daar dieper op in te gaan (Maso & Smaling, 1998). Door de verschillende visies en belevingen met elkaar te vergelijken kunnen verbanden worden opgemerkt die doorslaggevend zijn bij het vormgeven van burgerparticipatie.

4.2 Casestudy

Bij een casestudy worden een of meerdere voorbeelden van een sociaal verschijnsel onderzocht (Swanborn, 2008, p.32). Door verschillende casussen op te stellen kan het theoretische kader worden versterkt doordat casussen overeen of juist niet overeenkomen met de opgestelde veronderstellingen. De case of casussen kunnen op verschillende gronden worden geselecteerd. Dit is volgens Swanbron (2008, p.56) mede afhankelijk van de probleemstelling. In dit onderzoek staat de vormgeving van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb centraal. Gekozen is om de casussen te selecteren op basis van inhoudelijke gronden. Volgens Swanborn (2008, p.60) veronderstelt het toepassen van inhoudelijke selectiegronden dat er zicht is op een toepasbare theorie. De onderzoeker moet wat weten over de casus. In dit onderzoek is de onderzoeker op de hoogte van de gemeentelijke context bij de gemeente Rhenen en heeft een kader voor burgerparticipatie opgesteld. De selectiecriteria zijn gebaseerd op deze gegevens.

4.2.1 Selectiecriteria

1. Kleine gemeente, samenwerking met middelgrote gemeente.

Gemeenten kunnen ingedeeld worden naar aantal inwoners. Kleine gemeenten hebben minder dan 40.000 inwoners. Middelgrote gemeenten hebben tussen de 40.000 en 100.000 inwoners en grote gemeenten meer dan 100.000 (VNG, 2012). De gemeente Rhenen heeft 19.050 inwoners en is daarmee een kleine gemeente. Bij de casussen wordt niet alleen gekeken naar één gemeente maar ook naar de eventuele samenwerking met een andere gemeente. De gemeente Rhenen werkt samen met de gemeente Veenendaal. Veenendaal heeft 62.850 inwoners en is een middelgrote gemeente. Als een kleine gemeente samenwerkt met een andere gemeente, dan moet dat met een middelgrote gemeente zijn. Anders is deze gemeente niet geschikt voor de casestudy.

2. Uitbesteding Wmo of Wwb volgens gastheergemeentemodel

De burgerparticipatie is beperkt tot het Wmo- en Wwb-beleid. De casussen moet dan ook ingaan op burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en/of Wwb. Andere beleidsterreinen worden in dit onderzoek niet meegenomen. Daarnaast heeft de gemeente Rhenen sociale zaken uitbesteed aan de gemeente Veenendaal volgens het gastheergemeentemodel (GHG-model). Daarbij blijft de gemeente Rhenen eindverantwoordelijk voor het beleid (BMC, 2008, p.13). Bij de casus moet sprake zijn van een samenwerking volgens het gastheergemeentemodel. Andere samenwerkingsvormen hebben te maken met andere bestuurlijke verantwoordelijkheden en verhoudingen.

3. Leeftijdopbouw en percentage niet-westerse allochtonen

Bij burgerparticipatie worden burgers betrokken bij het opstellen van beleid. Om de casussen met de gemeente Rhenen te kunnen vergelijken moeten burgers van de casussen niet te veel verschillen van Rhenen. De leeftijdsopbouw van de gemeenten moeten daarom niet te veel verschillen. De meeste inwoners in Rhenen behoren tot de beroepsbevolking (20-65 jaar). Daarnaast is gekeken naar het aantal niet-westerse allochtonen. Het percentage allochtonen kan invloed uitoefenen op de vorm van burgerparticipatie. Zo is onder deze doelgroep een hogere kans op taalbarrières. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (2012) kent vier tot acht procent van de burgers in Rhenen een niet-westerse afkomst. Het CBS (2012) heeft de percentages per vier procent opgebouwd. Criterium is dat het percentage niet-westerse allochtonen tussen de nul en twaalf procent moet vallen.

4.2.2 Geselecteerde casussen

Op basis van de selectiecriteria zijn vier casussen geselecteerd. Elke casus wordt toegelicht. Een overzicht van de geselecteerde casussen en hun scores op de criteria is weergegeven in tabel 3.

Casus 1: Rhenen - Veenendaal

Aanleiding voor dit onderzoek is de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb bij de gemeente Rhenen. De burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen en de samenwerking met de gemeente Veenendaal wordt in de eerste casus besproken. Dit wordt gedaan om inzicht te krijgen hoe momenteel de burgerparticipatie in Rhenen is vormgegeven, dit in vergelijking met andere gemeenten. Voor de gemeente Veenendaal wordt de burgerparticipatie op het gebied van de Wwb besproken omdat de gemeente Rhenen de Wwb heeft uitbesteed aan Veenendaal.

Casus 2: Renswoude – Veenendaal

De tweede casus betreft de gemeente Renswoude en Veenendaal. Vanaf begin 2012 heeft de gemeente Renswoude de Wwb uitbesteed aan de gemeente Veenendaal volgens het gastheergemeentemodel. Renswoude zit in dezelfde positie als Rhenen als het gaat om de Wwb. Renswoude is net als Rhenen een kleine gemeente, zij het een stuk kleiner. Echter is de samenwerking hetzelfde: een kleine gemeente met een middelgrote gemeente. Daarnaast kent Renswoude minder niet-westerse allochtonen maar wel binnen de gestelde marges. De leeftijdsopbouw komt behoorlijk overeen met de gemeente Rhenen.

Casus 3: Rozendaal - Rheden

De gemeente Rozendaal en de gemeente Rheden werken samen volgens het gastheergemeentemodel. Dat de gemeente Rozendaal een stuk kleiner is dan Rhenen is van ondergeschikt belang. De gemeente Rheden is een middelgrote gemeente en voert zowel de Wmo en Wwb voor Rozendaal uit. De doelgroep komt behoorlijk overeen met Rhenen. Rozendaal en Rheden hebben beide procentueel evenveel niet-westerse allochtonen in de gemeente. Beide gemeenten hebben in verhouding meer ouderen dan jongeren in hun gemeente. De beroepsbevolking vormt bij beide gemeenten de grootste groep.

Casus 4: Vianen

Gekozen is om een casus op te nemen waarbij een gemeente de Wmo en Wwb niet heeft uitbesteed. In dat geval kan gekeken worden wat de invloed van afstandsvergroting is op burgerparticipatie. Daarnaast kan worden bekeken of dezelfde condities van belang zijn bij het zelfstandig uitvoeren van de Wmo en Wwb als bij een uitbesteding het geval is. De gemeente Vianen is een geschikte gemeente omdat zij veel gelijkenis kent met de gemeente Rhenen. Het is een kleine gemeente met ongeveer evenveel inwoners als Rhenen. Vianen kent meer niet-westerse allochtonen maar binnen de gestelde marges. De leeftijdsopbouw komt bijna exact overeen met Rhenen.

Tabel 3: Geselecteerde casussen en hun score op selectiecriteria

Casussen	Rhenen - Veenendaal		Renswoude- Veenendaal	Rozendaal - Rheden		Vianen
	Rhenen	Veenendaal	Renswoude	Rozendaal	Rheden	Vianen
Inwoners	19.050	62.850	4.500	1.500	43.600	19.650
Categorie	klein	middelgroot	klein	klein	middelgroot	klein
Samenwerking	GHG- model Uitbesteding Wwb		GHG-model. Uit- besteding Wwb	GHG-model. Uitbesteding Wmo & Wwb		Geen uitbesteding van Wmo & Wwb
Allochtonen %	4-8	8-12	1-2	4-8	4-8	8-12
Leeftijd %						
> 20	26	27	30	25	21	24
20 – 65	56	58	59	49	55	60
65 <	18	15	11	26	24	16

Gegevens afkomstig van Statline (2012) en Centraal Bureau voor de Statistiek (2009).

4.3 Dataverzameling

4.3.1 Semi-gestructureerde interviews

De informatie voor het opstellen van de casussen is grotendeels verkregen door het afnemen van semi-gestructureerde interviews. Hiervoor is gekozen omdat gesloten en open interviews minder aansluiten op het onderzoek. Bij gesloten interviews liggen de vragen en antwoordmogelijkheden van te voren vast. De interviewer stelt de vragen op dezelfde manier en in een vaststaande volgorde (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.267). Door de gestructureerde wijze zijn de antwoordmogelijkheden goed met elkaar te vergelijken. In het interview is echter geen ruimte om dieper op een onderwerp in te gaan of om andere onderwerpen de revue te laten passeren. Daardoor kunnen relevante en niet eerder opgemerkte condities over het hoofd worden gezien. Bij een open interview liggen de vragen en werkwijze nauwelijks van te voren vast (Baarda, de Goede & Van der Meer-Middelburg, 1996, p.14; Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.267). Hierdoor kan de interviewer gedurende het interview bepalen welke onderwerpen relevant zijn en waar dieper op in kan worden gegaan. De vrije ruimte maakt het moeilijk om de antwoorden met elkaar te vergelijken. Bij een semi-gestructureerd interview staan de belangrijkste onderwerpen vast. De volgorde en hoe diep op een onderwerp wordt ingegaan hangt af van het verloop van het interview. Voor de interviews is een topiclijst opgesteld met de belangrijkste onderwerpen. De onderwerpen zijn gebaseerd op het opgestelde kader voor burgerparticipatie. Bij alle interviews is gebruik gemaakt van dezelfde topiclijst. De topiclijst is te vinden in bijlage I.

4.3.2 Selectie van participanten

Bij het opstellen van het beleid op het gebied van de Wmo en Wwb zijn verschillende actoren betrokken. Vanuit de gemeente zijn dat de wethouder en beleidsmedewerker op het gebied van Wmo of Wwb. Deze actoren hebben tevens zicht op hoe een samenwerking met een andere gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau verloopt. Bij burgerparticipatie worden burgers betrokken bij het beleid. Adviesraden zijn veelal een constante factor als het gaat om burgerparticipatie. Daarom is besloten om leden van de adviesraad op het gebied van de Wmo en/of Wwb te interviewen. In totaal zijn twintig participanten telefonisch en per mail benaderd. Bij de gemeente Rheden is ook de ambtelijk secretaris van het Platform WMO/WWB benaderd. Deze is zowel werkzaam bij de gemeente Rheden als bij het platform. Bij de gemeente Rheden waren de wethouder en beleidsmedewerkers verhinderd. De teammanager was bereid om mee te werken aan het onderzoek. Bij de Wmo-klankbordgroep in Renswoude kwam het interview agendatechnisch ongelegen. Uiteindelijk is met achttien geselecteerde participanten een interview gehouden. Een overzicht van de participanten per gemeente is te vinden in bijlage II.

4.3.3 Deskresearch

Ter ondersteuning en aanvulling op de onderzoeksbevindingen zijn naast de interviews ook andere informatiebronnen geraadpleegd. Hierbij moet gedacht worden aan gegevens over de gemeenten en de samenwerking die zij zijn aangegaan. Zo is het CBS geraadpleegd en zijn diverse verordeningen bestudeerd. Niet elke gemeente gaf toegang tot verordeningen en dergelijke informatiebronnen. In zoverre gegevens beschikbaar waren zijn deze meegenomen in de analyse.

4.4 Methode van analyseren

De verzamelde data zijn in een paar stappen geanalyseerd. Na het afnemen van een interview zijn de antwoorden van de participant samengevat in een verslag. Leidraad hierbij waren de topics van de topiclijst. Bij elk interview is van te voren gevraagd of het gesprek mocht worden opgenomen. Het samenvattende verslag is gebaseerd op de aantekeningen van de interviewer en de opname. Bij het verslag is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de eigen woorden van de participant. Relevante uitspraken zijn daarbij letterlijk uitgewerkt. Op deze manier is geprobeerd om zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid te blijven (Maso & Smaling, 1998). Naast het samenvattende verslag is continu de vergelijking gemaakt met eerdere interviews. Komen condities sterk naar voren of juist niet en welke nieuwe onderwerpen zijn aan de orde gekomen? Het permanent vergelijken van gevonden informatie is een belangrijk principe van de kwalitatieve analyse (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.269). Elke participant heeft de uitwerking van het interview ontvangen. Dit om feitelijke onjuistheden of verkeerde interpretaties te achterhalen. Na het uitwerken van de interviews zijn de interviews die bij een casus horen met elkaar vergeleken. Op basis van deze vergelijking is een casus beschreven. De belangrijkste bevindingen zijn per casus samengevat in een tabel. Een onderdeel van de tabel is of de burgerparticipatie voldoet aan het normatieve kader en daarmee voldoende is vormgegeven. In dit onderzoek is burgerparticipatie niet gemeten in percentages. Dit komt doordat is gekozen voor een kwalitatieve studie. De nadruk lag op de condities voor burgerparticipatie en hoe deze onderling samenhangen in verschillende casussen. Om toch een uitspraak te kunnen doen of in de betreffende casus de burgerparticipatie voldoet aan het normatieve kader is eerst gekeken naar wat het normatieve kader onder burgerparticipatie verstaat. Volgens het normatieve kader is burgerparticipatie voldoende vormgegeven als burgers bij het beleid worden betrokken en het draagvlak voor beleid wordt vergroot. Aan de participanten in de adviesraden is gevraagd of zij voldoende worden betrokken bij het beleid. Met deze vraag wordt vanuit het perspectief van burgers gekeken of zij voldoende worden betrokken bij het beleid door de gemeente. Daarnaast is gevraagd of de adviesraad ongevroegd advies heeft uitgebracht. Het uitbrengen van ongevroegd advies toont aan dat burgers de mogelijkheid hebben om, zonder dat de gemeente erom vraagt, invloed uit te oefenen op het beleid. Burgers zijn in staat om bij de gemeente aan te geven wat bij de doelgroep leeft en daar over te adviseren. Als de gemeente dit perspectief meeneemt in het opstellen van beleid dan vergroot dat het draagvlak van het beleid onder de doelgroep. De laatste analyseslag in dit onderzoek was het vergelijken van de verschillende casussen met de opgestelde veronderstellingen uit het theoretisch kader. Door deze extra analyse is een algemeen beeld ontstaan van de condities die een rol spelen bij burgerparticipatie.

4.5 Methodologische kwaliteit

Maso en Smaling (1998) geven aan dat conclusies van een onderzoek overtuigender zijn naarmate het een hogere methodologische kwaliteit heeft. Gedurende het onderzoek is aandacht besteedt aan de betrouwbaarheid en validiteit om de methodologische kwaliteit te verhogen.

4.5.1 Betrouwbaarheid

Een betrouwbaar onderzoek zal bij herhaling van de waarnemingen tot hetzelfde resultaat leiden (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.274). Bij kwalitatief onderzoek zijn de methodes minder gekwantificeerd en meer flexibel, dit maakt herhaling lastig. De betrouwbaarheid van het onderzoek is vergroot door gebruik te maken van methodetriangulatie. Naast het afnemen van semi-

gestructureerde interviews is gebruik gemaakt van deskresearch. Ook zijn per casusbeschrijving de antwoorden van de verschillende participanten over hetzelfde onderwerp met elkaar vergeleken. Dit vergroot het betrouwbaarheidsgehalte van de bevindingen. Om de objectiviteit en de betrouwbaarheid van de waarnemingen te toetsen is gebruik gemaakt van member validation (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.275). Tijdens het onderzoek zijn de uitgewerkte interviews voorgelegd aan de participanten om de juistheid van de weergave te controleren. Feitelijke onjuistheden zijn door de onderzoeker aangepast. Verschil in waarneming en beleving is bestudeerd en indien de onderzoeker zich erin kon vinden, meegenomen in de analyse. Door de gegevens te controleren op juistheid aan de hand van methodetriangulatie en member validation is de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

4.5.2 Validiteit

Boeije, 't Hart en Hox (2009, p.149) geven aan dat naast de betrouwbaarheid ook de validiteit van belang is. Een onderzoek is valide als de waarneming de werkelijkheid dekt. Daarbij is het van belang dat het onderzoek geen systematische fouten bevat. Validiteit valt te onderscheiden in interne en externe validiteit.

Interne validiteit

De mate van interne validiteit wordt bepaald door de aan- of afwezigheid van systematische fouten (Boeije, 't Hart en Hox, 2009, p.149). Getracht is om de interne validiteit te vergroten door sociaal wenselijke antwoorden tegen te gaan. Bij sociaal wenselijk antwoorden geven participanten antwoorden waarvan zij denken dat de onderzoeker dat graag wil horen of waarvan ze denken dat het sociaal meer aanvaardbaar is dan het werkelijke antwoord (Lexicon, 2012). De interviews zijn afgenomen in de eigen omgeving van de participant. Hierdoor voelt de participant zich eerder op zijn of haar gemak. Daarnaast is op de meeste antwoorden dieper ingegaan en zijn er vervolgvragen gesteld. Dit om de validiteit van de antwoorden te toetsen. De onderzoeker nam daarnaast geregeld afstand van het onderzoek en de analyse. De analyse en daarop gebaseerde interpretaties zijn gedurende het onderzoeksproces zo duidelijk mogelijk weergegeven. Op deze manier kon de onderzoeker nagaan of de bevindingen niet onbewust in een bepaalde richting op werden geïnterpreteerd (Boeije, 't Hart en Hox, 2009, p.149). Deze methodische verantwoording maakt het ook voor anderen mogelijk om te volgen hoe interpretaties tot stand zijn gekomen. Dit verhoogt de interne validiteit.

Externe validiteit

De externe validiteit geeft de mate aan waarin de onderzoeksresultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar andere, niet onderzochte situaties (Boeije, et al., 2009, p.279). De casussen en participanten zijn geselecteerd op basis van inhoudelijke criteria. De gegevens zijn niet verzameld op basis van statistische criteria. Dit maakt het lastig om de resultaten te generaliseren naar alle gemeenten in Nederland. Swanborn (2008, p.66) geeft aan dat in een casestudy nooit het aantal casussen kan worden onderzocht om in dezelfde mate te kunnen generaliseren als bij een kwantitatief onderzoek. Inhoudelijk kunnen de resultaten van dit onderzoek wel worden gegeneraliseerd. De casussen zijn geselecteerd op inhoudelijke gronden, daardoor zijn soortgelijke situaties met elkaar vergeleken. De resultaten van dit onderzoek zijn te generaliseren naar kleine gemeenten die samenwerken met een middelgrote gemeente op het gebied van de Wmo of Wwb.

5. Burgerparticipatie in vier casussen

In dit hoofdstuk staan vier casussen centraal: Rhenen – Veenendaal, Renswoude – Veenendaal, Rheden – Rozendaal en Vianen. De opbouw van de casussen is gebaseerd op het opgestelde kader voor burgerparticipatie. Per casus komen de volgende onderwerpen aan bod: de context, doelgroep, inhoud van beleid en het proces. Aan het eind van elke casus wordt gekeken naar de uitkomst van de burgerparticipatie. Is de burgerparticipatie voldoende vormgegeven zodat het voldoet aan het normatieve kader? De onderwerpen worden belicht vanuit verschillende participanten zoals de wethouder, beleidsmedewerker en adviesraad. Een overzicht van de casussen ten opzichte van de uitkomst, condities en subcondities uit het opgestelde kader voor burgerparticipatie is te vinden in het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt tevens gekeken hoe de casussen zich verhouden tot de opgestelde condities en veronderstellingen. Om een algemeen beeld te krijgen van welke condities van belang zijn bij het vormgeven van burgerparticipatie.

5.1 Casus gemeente Rhenen & Veenendaal

5.1.1 Context

Omvang en samenwerking

De gemeente Rhenen telt 19.050 inwoners. De gemeente was jaren in staat om zowel sociale zaken als de Wmo zelfstandig uit te voeren. Zij merkte echter dat het takenpakket op het gebied van sociale zaken sterk in omvang toenam. De grootte van de gemeente Rhenen en de kwaliteit van de dienstverlening kwamen hierdoor op gespannen voet met elkaar te staan. Om de taken op het gebied van sociale zaken adequaat uit te blijven voeren en te voldoen aan de kwaliteitseisen heeft het college van B&W op 12 oktober 2010 beslist om sociale zaken uit te besteden aan de gemeente Veenendaal (Gemeente Rhenen, 2010, p.2-3). De uitbesteding is gebeurd volgens het gastheergemeentemodel. De gemeente Veenendaal voert daarmee ook het Wwb-beleid uit voor de 200 Wwb-klanten² van de gemeente Rhenen. De gemeente Veenendaal heeft een grotere omvang dan de gemeente Rhenen. Veenendaal heeft 62.850 inwoners en 1000 Wwb-klanten. De gemeente Rhenen ervaart de samenwerking met de gemeente Veenendaal als positief. Het Wmo-beleid voert de gemeente Rhenen zelfstandig uit voor ongeveer 800 Wmo-klanten.

Afstand tussen burgers en beleid

De gemeente Rhenen heeft voor de samenwerking met de gemeente Veenendaal de Wwb altijd zelfstandig uitgevoerd. Met het uitbesteden van de Wwb zijn alle medewerkers op het gebied van sociale zaken overgegaan naar de gemeente Veenendaal. Bij de gemeente Rhenen zijn geen medewerkers meer aanwezig op het gebied van sociale zaken. Wwb-klanten kunnen met vragen niet bij de gemeente Rhenen terecht maar worden doorverwezen naar de gemeente Veenendaal (beleidsmedewerker Rhenen). Op deze manier is de afstand tussen burgers en beleid vergroot. De wethouder van de gemeente Rhenen ziet dat, ondanks de afstandsvergroting, het beleid niet is vervreemd van de gemeente Rhenen:

*‘Na de uitbesteding is het beleid op het gebied van Sociale Zaken nog nooit zo Rhenens geweest.’
(wethouder Rhenen)*

² Het aantal Wmo- en Wwb klanten is een grove schatting van de geïnterviewde participanten.

Voor de uitbesteding van sociale zaken werden vaak de standaard VNG-verordeningen gebruikt in Rhenen (wethouder Rhenen). De gemeenteraad had toen relatief weinig aandacht voor het sociale beleid. Na de uitbesteding is de gemeenteraad van de gemeente Rhenen inhoudelijke en procedureel extra alert op het beleid dat in Veenendaal wordt voorbereid en uitgevoerd. Naast dat de gemeenteraad meer aandacht besteedt aan de beleidsstukken van sociale zaken, is de kwaliteit ook gestegen. De wethouder ziet, dat is niets ten nadele van de vorige beleidsmedewerkers in Rhenen, dat de verordeningen en het beleid in kwaliteit zijn gestegen. De fysieke afstand tussen burgers en beleid is toegenomen. De afstand tussen gemeenteraad en beleid is kleiner geworden.

5.1.2 Doelgroep

Vormen van burgerparticipatie

De gemeente Rhenen zoekt op verschillende manieren contact met de Wmo-doelgroep. Ze voert verschillende onderzoeken uit zoals het klanttevredenheidsonderzoek op het gebied van de Wmo. Gemeenten zijn volgens art. 9 Wmo wettelijk verplicht om elk jaar voor 1 juli een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Op deze manier probeert de gemeente inzichtelijk te krijgen wat onder de doelgroep leeft en hoe zij de dienstverlening ervaart. Naast de onderzoeken is het bereiken van de doelgroep voornamelijk ad hoc van karakter (beleidsmedewerker Wmo). De gemeente heeft een keer een koffieochtend op het gemeentehuis georganiseerd.

‘De koffieochtend op het gemeentehuis bracht Wmo-klanten, Wmo-medewerkers en het Wmo-veld in een ontspannen sfeer bij elkaar.’ (beleidsmedewerker Rhenen)

De gemeente Rhenen heeft de intentie om elk jaar contact te zoeken met de doelgroep en het informele en formele Wmo-veld³ (beleidsmedewerker Rhenen). Dit jaar heeft ze voor het opstellen van het vierjarige Wmo-beleidsplan een brainstormmiddag georganiseerd voor het gehele Wmo-veld. De gemeente Rhenen kent ook een platform WMO/WWB Rhenen. Dit platform mag gevraagd en ongevraagd advies geven op het gebied van de Wmo en Wwb. Op het gebied van de Wwb kent de gemeente Veenendaal een cliëntenraad Wwb: cliëntenraad Werk en Inkomen (cliëntenraad W&I). De gemeente Veenendaal zoekt daarnaast voornamelijk ad hoc contact met de doelgroep. Zo informeert ze de doelgroep als een beleidswijziging heeft plaatsgevonden. De beleidsmedewerker Wwb van Veenendaal geeft aan dat de gemeente klachten als ongevraagd advies beschouwd. Op deze manier kunnen Wwb-klanten invloed uitoefenen op het beleid.

Platform WMO/WWB en Cliëntenraad W&I

Na de uitbesteding van sociale zaken is geen gezamenlijke cliëntenraad Wwb ontstaan. Dit was in eerste instantie de bedoeling maar het platform WMO/WWB heeft de gemeenteraad ervan overtuigd dat de vertegenwoordiging van Rhenense Wwb-klanten in Rhenen moest blijven (beleidsmedewerker & wethouder Rhenen). De gemeente Veenendaal heeft een cliëntenraad W&I voor de Wwb-klanten. Om als platform WMO/WWB op de hoogte te zijn van wat in Veenendaal speelt is het platform WMO/WWB met de cliëntenraad W&I overeengekomen dat zij als toehoorder aanwezig mag zijn bij de vergaderingen van de cliëntenraad W&I.

³ Het formele Wmo-beleid bestaat uit professionele organisaties die zich bezighouden met de Wmo. Het informele veld bestaat uit vrijwilligers die te maken hebben met de Wmo.

Platform WMO/WWB Rhenen

Het platform WMO/WWB Rhenen bestaat uit zeven leden. Twee leden van het platform zijn cliënt. Eén cliënt maakt gebruik van de Wwb. De andere cliënt maakt gebruik van de Wmo en zit tevens vanuit Vitras, een thuiszorgorganisatie, in het platform. De andere vijf leden zijn aangesloten bij een organisatie: Protestants Christelijke Ouderenbond (PCOB), Raad van Kerken Rhenen/Kesteren, Algemene Nederlandse Gehandicapten Organisatie (ANGO), de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) en Nederlandse Patiënten Vereniging (NPV). De Wwb-clieënt en het lid namens de ANBO vertegenwoordigen voornamelijk de Wwb. De overige leden de Wmo. Het platform heeft een ambtelijk secretaris vanuit de gemeente Rhenen. Zij voert secretariaats taken uit als het maken van de agenda en notulen. De ambtelijk secretaris geeft aan een contactpersoon te zijn vanuit de gemeente voor het platform maar haar gemeentelijke werkzaamheden hebben geen raakvlak met de Wmo of Wwb. Naast een ambtelijk secretaris kent het platform de functie van voorzitter. Deze functie is momenteel niet vervuld. In de verordening staat dat de gemeente Rhenen de vacature plaatst voor een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt na een sollicitatieprocedure door het college van B&W benoemd (Gemeente Rhenen, 2009, p.3). Het platform draagt kandidaten voor het platform voor aan het college, waarna deze de leden benoemd. De leden in het platform hebben voornamelijk contact met de doelgroep via de organisatie die ze vertegenwoordigen. Via de organisatie verzamelen ze informatie over de doelgroep. Het platform heeft ideeën gehad om een nieuwsbrief op te zetten. Dat is echter niet van de grond gekomen. Momenteel is het platform bezig met het opzetten van een website. De ambtelijk secretaris geeft aan dat ze ziet dat het platform ideeën heeft maar dat ze moeilijk van de grond komen. Het platform verwacht veel van de gemeente Rhenen. De gemeente daarentegen verwacht dat het platform zelfstandig contact zoekt met de doelgroep (ambtelijk secretaris).

Cliëntenraad Werk en Inkomen.

Bij de cliëntenraad W&I moeten de cliënten in de meerderheid zijn. De cliëntenraad bestaat op dit moment uit vijf cliëntvertegenwoordigers. De cliënten variëren qua achtergrond. Zo is een cliënt allochtoon en een ander een alleenstaande oudere. Op dit moment is geen jongere vertegenwoordigd in de cliëntenraad, deze vacature staat nog open. Naast de vijf cliënten zijn er vier instellingen vertegenwoordigd: werkgroep laaggeletterden, stichting minima van kerken, Federatie Nederlands Vakverbond (FNV) en ANGO. Het lid namens de ANGO is tevens een cliënt van de Wwb. De cliëntenraad kent daarnaast een onafhankelijk voorzitter en notulist. Via een sollicitatieprocedure wordt de voorzitter geselecteerd en door het college van B&W benoemd (Gemeente Veenendaal, 2008, p.4). De cliëntenraad W&I kan mogelijke leden voordragen aan het college, waarna het college bepaalt of zij de leden benoemd. De notulist van de cliëntenraad W&I is niet werkzaam bij de gemeente Veenendaal. De voorzitter van de cliëntenraad Wwb geeft aan dat het van belang is om als cliëntenraad contact te zoeken met de cliënten in de Wwb. Dat blijkt uit de volgende uitspraak:

'Cliëntenraad zonder contact met achterban is geen cliëntenraad.' (lid cliëntenraad W&I)

De cliëntenraad organiseert elk jaar een bijeenkomst voor alle Wwb-klianten. De gemeente verzendt de uitnodiging omdat zij beschikt over de adresgegevens. Tijdens deze bijeenkomst is niemand van de gemeente aanwezig. Van de bijeenkomst wordt een verslag gemaakt met de belangrijkste bevindingen. De gemeente ontvangt dit verslag met het verzoek om te reageren op de bevindingen. De laatste bijeenkomst had een opkomst van vijftig klanten (lid cliëntenraad W&I). De cliëntenraad beschikt daarnaast over een eigen folder. Bij onder andere de gemeente Veenendaal is deze folder te

verkrijgen. De cliëntenraad W&I informeert de cliënten twee maal per jaar met een nieuws mailing. Deze mailing is vanuit de cliëntenraad W&I. De cliëntenraad wil graag een eigen gezicht hebben om onduidelijkheid bij de doelgroep te voorkomen. Een lid van de cliëntenraad W&I geeft aan dat cliënten anders de cliëntenraad als een verlengstuk van de gemeente kunnen gaan zien. Volgens de cliëntenraad is het juist een sterk punt dat zij onafhankelijk, deskundig en vanuit de doelgroep naar het gemeentelijke Wwb-beleid kijkt.

Representativiteit

De gemeente Rhenen en Veenendaal ondernemen voornamelijk acties op ad hoc basis om in contact te komen met de doelgroep. Daarbij zijn het voornamelijk acties waarbij aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan. Zo voert de gemeente Rhenen jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit en heeft een platform WMO/WWB. De beleidsmedewerker en wethouder van de gemeente Rhenen zijn van mening dat een platform representatief is als alle lagen van de doelgroep vertegenwoordigd zijn. Op dit moment zijn de ouderen goed vertegenwoordigd, jongeren zijn ondervertegenwoordigd. De wethouder, beleidsmedewerker, ambtelijk secretaris en de leden van het platform in Rhenen zien dat binnen het platform momenteel de Wmo beter vertegenwoordigd is dan de Wwb. Gezien het aantal leden en de aanwezige kennis (wethouder en beleidsmedewerker Rhenen). Het platform is daarmee in verhouding representatiever voor de Wmo dan voor de Wwb. Het platform WMO/WWB geeft aan dat zij signaleert dat de cliëntenraad Wwb een intensievere band met de Wwb-klienten heeft dan zijzelf met deze doelgroep. De cliëntenraad W&I organiseert een bijeenkomst voor de doelgroep. Daarbij wordt ze door de gemeente Veenendaal gefaciliteerd. Het platform heeft de indruk dat de gemeente Rhenen hier terughoudender mee is dan de gemeente Veenendaal. Daarnaast heeft het platform de indruk dat de Rhenense burgers zelfstandig zijn en niet snel bij instellingen aankloppen. Naast het platform WMO/WWB vindt de wethouder van Veenendaal dat de cliëntenraad representatief is voor de Wwb-clienten in Veenendaal. De wethouder acht het van belang dat de cliëntenraad bestaat uit cliënten uit de doelgroep en belangenorganisaties met kennis en kunde. Alleen belangenorganisaties vindt hij onwenselijk want dan is het eerder een belangenorganisatie dan een cliëntenraad. De cliëntenraad Wwb vindt zich grotendeels representatief voor de doelgroep. Alleen zijn de jongeren lastig te bereiken. De beleidsmedewerker vindt de samenstelling van de cliëntenraad representatief maar vindt het van belang dat geen lid van de cliëntenraad een te grote stempel op de gehele cliëntenraad kan drukken.

5.1.3 Inhoud

Complexiteit en gemeentegrensoverschrijdend

Het platform WMO/WWB is van mening dat ze bij alle onderwerpen betrokken moeten worden. Zij wil minstens geïnformeerd worden over de bezigheden van de gemeente Rhenen. De beleidsmedewerker van Rhenen is eveneens van mening dat het platform op de hoogte moet zijn van de onderwerpen die spelen en hier informatie over moet krijgen. Echter is hij van mening dat op dit moment het platform meer focus legt op de Wmo en inhoudelijk deskundiger is op dit terrein. Complex Wmo-beleid kan daardoor eerder met het platform worden besproken dan complex Wwb-beleid. Daarnaast geldt het Wwb-beleid voor twee gemeenten en is daarmee complexer. Het vraagt van het platform een hoger abstractieniveau om de adviezen aan te laten sluiten bij de beleidsontwikkelingen (beleidsmedewerker Rhenen). De gemeente Rhenen heeft de

burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb samen in een platform vormgegeven. Een lid van het platform ervaart dat als volgt:

*‘De twee groepen in een platform heb ik altijd een wat gekunstelde constructie gevonden’
(lid platform WMO/WWB)*

De leden hebben meestal meer interesse in de Wmo of de Wwb. De beleidsterreinen van de Wmo en Wwb vertonen overlap maar zijn verschillend van aard (lid platform WMO/WWB). De leden van het platform geven aan dat ze graag de Wmo en Wwb willen scheiden. Daarmee kunnen ze zich als platform op één onderwerp focussen. De ambtelijk secretaris, beleidsmedewerker en wethouder van Rhenen kunnen zich hier in vinden. De cliëntenraad W&I in Veenendaal heeft één onderwerp waar zij zich op focust. De beleidsmedewerker van Veenendaal geeft aan dat het Wwb-beleid niet altijd even geschikt is om diepgaand over te discussiëren. De gemeente heeft soms nauwelijks beleidsvrijheid. Het gevolg is dat de cliëntenraad hier dan beperkt advies over kan geven. Als de beleidsvrijheid groter is dan kan de cliëntenraad al eerder in het proces worden betrokken. De cliëntenraad is zich hiervan bewust. Zij is van mening dat zij bij elk beleidsonderwerp binnen de Wwb om advies moet worden gevraagd. Als er echter geen ruimte is om het beleid anders in te vullen dan is informeren voldoende, want inspraak geven is dan niet reëel (lid cliëntenraad W&I). De wethouder onderstreept dat de geschiktheid van beleid voor burgerparticipatie deels afhankelijk is van de mate van beleidsvrijheid. Daarnaast is er nog het gemeentelijke politieke spectrum: beschikbare budget en mogelijkheden tot uitvoering. Als de randvoorwaarden het mogelijk maken dan moeten burgers betrokken worden, anders is het niet reëel.

Inhoudelijke geschiktheid

De geschiktheid van beleid voor burgerparticipatie is voor de Wwb grotendeels afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid. Hoe meer beleidsvrijheid een gemeente heeft, hoe eerder burgers betrokken kunnen worden. Naast beleidsvrijheid speelt het hebben van een duidelijk beleidsonderwerp een rol. Platform WMO/WWB Rhenen komt op voor twee beleidsterreinen. Zij heeft echter een te kleine omvang om in werkgroepen te werken aan beide onderwerpen (lid platform WMO/WWB; ambtelijk secretaris). Doordat de Wwb gemeentegrensoverschrijdend is geworden en het platform er minder aandacht aan besteedt, maakt dat Wwb-voorstellen meer complex zijn voor het platform dan Wmo-voorstellen.

5.1.4 Proces

Relatie gemeente Rhenen en platform Wmo/Wwb

De samenwerking tussen de gemeente Rhenen en het platform WMO/WWB kent de laatste jaren een dalende lijn. Bij de start van het platform in 2007 was een stijgende lijn te zien in de samenwerking. De beleidsmedewerker geeft aan dat de toenmalige voorzitter bij de gemeente Rhenen had gewerkt en daar nog goede contacten had. Het platform werkte veelal in werkgroepen mee aan beleidsvoorstellen (lid platform WMO/WWB). Na het vertrek van de toenmalige voorzitter ging de nieuwe voorzitter een andere koers varen. De nieuwe voorzitter had voorheen niet bij de gemeente Rhenen gewerkt. De lijnen tussen de gemeente en het platform werden langer en formeler. De beleidsmedewerker van Rhenen merkte dat de afstand tussen platform en gemeente groter werd. Ook zag en ziet hij dat het platform bij collega's niet bewust tussen de oren zit. Dit samen met de toegenomen afstand maakt dat het platform minder bij het beleidsproces betrokken

werd. De beleidsmedewerker is zelf van mening dat als een gemeente een platform heeft zij er ook gebruik van moet maken.

De wethouder geeft aan dat het platform van toegevoegde waarde is en op een constructieve wijze met de gemeente meedenkt. Echter is onduidelijk welke verantwoordelijkheid bij welke partij ligt. De ambtelijk secretaris ziet tevens dat daar onduidelijkheid over is. Het platform heeft hoge verwachtingen van de gemeente Rhenen. Zij ziet het opzetten van een nieuwsbrief als een rol van de gemeente en de gemeente juist van het platform zelf. Ook spreken beide partijen elkaar niet aan op hun verantwoordelijkheid. In de verordening staat dat het platform elk jaar een jaarverslag uitbrengt. Ook staat erin dat het college van B&W twee maal per jaar overlegt met het platform over bij welke besluitvormingsprocessen het platform betrokken wordt (Gemeente Rhenen, 2009). Beide onderdelen gebeuren momenteel niet en waarom is onduidelijk. De communicatie tussen beide partijen verloopt daarnaast minimaal. De beleidsmedewerker en ambtelijk secretaris geven aan dat notulen en verslagen onderling worden gedeeld. Echter heeft het platform niet één stem. Bij het stellen van vragen aan de wethouder werden vragen per persoon opgesteld, niet namens het gehele platform. In de communicatie is vaak niet duidelijk of antwoorden op persoonlijke titel zijn of namens het gehele platform (wethouder Rhenen). Op dit moment is voor zowel de gemeente als het platform onduidelijk wat de andere partij bezig houdt. De leden van het platform voelen zich vaak niet gehoord en serieus genomen. Terwijl het platform dat graag wil (ambtelijk secretaris). Daarbij geeft een lid van het platform aan dat het platform afgelopen jaar zelf slecht heeft gefunctioneerd omdat ze in negatieve kritiek was blijven hangen en onvoldoende zelfkritisch was. Het lid geeft met de volgende uitspraak aan dat het platform ook zelf een actievere houding moet aannemen wil de samenwerking verbeteren:

‘Als we serieus genomen willen worden moeten we er zelf ook hard aan trekken en onszelf laten horen met een inhoudelijk goed verhaal.’ (lid platform WMO/WWB)

Rolverdeling: rollen niet op elkaar afgestemd.

Gezien de afspraken in de verordening nemen de gemeente Rhenen en het platform WMO/WWB de participatieve stijl aan. De praktijk wijst echter anders uit. Het platform wordt laat of niet betrokken bij het opstellen van beleid (platform WMO/WWB). Daarnaast neemt het platform weinig eigen initiatief om advies te geven over onderwerpen die spelen (beleidsmedewerker en wethouder Rhenen). Ze wacht tot de gemeente haar informeert en eventueel komt raadplegen. Hierdoor komt het met regelmaat voor dat de gemeente de rol aanneemt van informeren en het platform van raadplegen. Doordat de rollen en verwachtingen niet op elkaar afgestemd zijn voelt de samenwerking voor beide partijen vaak niet gelijkwaardig. De gemeente is van mening dat het platform meer eigen initiatief moet nemen en het platform vindt dat de gemeente Rhenen haar meer moet betrekken.

Relatie gemeente Veenendaal en cliëntenraad Wwb

De samenwerking tussen de gemeente Veenendaal en de cliëntenraad W&I kent een stijgende lijn. Een lid van de cliëntenraad geeft aan dat een paar jaar terug de raad onvoldoende wist waar zij mee bezig was. Er was geen duidelijke koers en deskundigheid ontbrak. Ook was de raad onvoldoende onafhankelijk. De secretaris van de cliëntenraad was eerst een beleidsmedewerker. De wethouder van Veenendaal geeft aan dat dit de beleidsmedewerker wel eens in een spagaat bracht. Dit was niet transparant en leidde onnodig tot onduidelijkheid. Daarnaast sprak de cliëntenraad Wwb niet altijd

met één mond (wethouder Veenendaal). Dat heeft de wethouder wel eens in verlegenheid gebracht. Hierover is met de cliëntenraad gesproken en nu spreekt de cliëntenraad met één stem. De gemeente en cliëntenraad zijn transparant qua informatie. Notulen, verslagen van bijkomsten en overleggen, jaarverslagen en dergelijke worden gedeeld. De wethouder en cliëntenraad Wwb geven beide aan dat onderling beter wordt gecommuniceerd, duidelijkere afspraken worden gemaakt en er meer onderling vertrouwen is.

‘Er is meer vertrouwen, duidelijke afspraken en een stijgende lijn maar daar zijn twee partijen voor nodig.’ (wethouder Veenendaal)

De beleidsmedewerker ervaart soms interpretatieverschillen in afspraken. Zo wil de cliëntenraad zich meer bezighouden met de bedrijfsvoering, terwijl de gemeente Veenendaal dit een taak van de gemeente vindt. Beide partijen kunnen met de huidige afspraken verklaren waarom de cliëntenraad zich wel of niet met de bedrijfsvoering hoort bezig te houden. De beleidsmedewerker probeert de cliëntenraad zo goed mogelijk en op tijd te informeren. Dat is tijdtechnisch soms lastig maar de cliëntenraad stelt zich meestal flexibel op. De cliëntenraad wordt door de beleidsmedewerker, wethouder en gemeenteraad van Veenendaal serieus genomen. Als het college van B&W een voorstel bij de gemeenteraad indient en het advies van de cliëntenraad ontbreekt, dan vraagt de gemeenteraad hierna.

Rolverdeling: participatief & participatief

De gemeente Veenendaal en de cliëntenraad W&I nemen volgens de participatieladder van Pröpper gezamenlijk de participatieve stijl aan. De cliëntenraad brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan de gemeente Veenendaal. De gemeenteraad van Veenendaal beslist uiteindelijk over het beleid maar staat open voor het advies van de cliëntenraad. Beide partijen verantwoorden waarom zij wel of niet met het voorstel van de andere partij akkoord gaan. Afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid varieert de stijl. Aan het begin van het proces bespreekt de beleidsmedewerker met de cliëntenraad hoe het proces wordt vormgegeven. Hierbij worden de onderlinge rollen op elkaar afgestemd. Bij weinig beleidsvrijheid en weinig ruimte vanuit de lokale politiek dan wordt de cliëntenraad geïnformeerd (beleidsmedewerker en cliëntenraad Wwb). Onderling blijven communiceren en de participatie afstemmen op de mogelijkheden binnen de gestelde kaders zorgen ervoor dat de rolverdeling duidelijk is.

5.1.5 Burgerparticipatie voldoende of onvoldoende

Burgerparticipatie in Rhenen onvoldoende

De burgerparticipatie is op het gebied van de Wmo en Wwb onvoldoende vormgegeven. De leden van het platform WMO/WWB vinden dat zij onvoldoende worden betrokken bij het beleid op het gebied van de Wmo en Wwb. Daarnaast brengt zij op verzoek van de gemeente advies uit, echter nooit ongevraagd.

Burgerparticipatie in Veenendaal voldoende

De leden van de cliëntenraad W&I geven aan dat zij voldoende worden betrokken bij het beleid op het gebied van de Wwb. De cliëntenraad geeft naast gevraagd advies ook ongevraagd advies. Dat kan in de vorm van een brief aan de wethouder tot een formeel advies aan het college van B&W. Het ongevraagde advies waardeert de gemeente Veenendaal en gaat hier serieus op in. De burgerparticipatie is op het gebied van de Wwb ruim voldoende vormgegeven.

5.2 Casus gemeente Renswoude & Veenendaal

5.2.1 Context

Omvang en samenwerking

De gemeente Renswoude telt 4.500 inwoners. Sinds 1 januari 2012 heeft ze sociale zaken volgens het gastheergemeentemodel uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Dit heeft zij gedaan om de kwaliteit en deskundigheid van het beleid te vergroten. De wethouder van Renswoude geeft aan dat een klantenbestand van 22 Wwb-klanten te klein is om te zorgen voor ruime openingstijden en voldoende vervanging van personeel. De gemeente Veenendaal heeft 1.000 Wwb-klanten op 62.850 inwoners. Zij is in staat om de Wwb-klanten van de gemeente Renswoude mee te nemen. De samenwerking tussen de gemeente Veenendaal en Renswoude wordt door beide gemeenten als positief ervaren. Op bestuurlijk niveau zijn afspraken gemaakt en de communicatie verloopt goed. De kosten die de gemeente Veenendaal voor Renswoudse Wwb-klanten maakt declareert ze bij de gemeente Renswoude. Op het gebied van de Wmo heeft de gemeente Renswoude 175 klanten. Het Wmo-beleid voert zij zelfstandig uit.

Afstand tussen burgers en beleid

De gemeente Renswoude is een kleine en informele gemeente. Burgers kennen elkaar en nemen bij vragen contact op met het gemeentehuis of spreken de wethouder aan in de supermarkt (Wethouder Renswoude). Burgers van Renswoude zijn gewend aan dit informele karakter, ook als het gaat om de Wmo en Wwb. Het lage aantal bezwaarschriften in Renswoude is volgens de wethouder omdat de gemeente zaken snel en informeel regelt. Door de samenwerking met de gemeente Veenendaal heeft de gemeente Renswoude geen eigen beleidsmedewerker meer op het gebied van sociale zaken. De wethouder van Renswoude heeft daardoor geen directe lijn met een eigen beleidsmedewerker maar moet voor vragen contact opnemen met een beleidsmedewerker in Veenendaal. Deze extra handeling ervaart de wethouder als een afstandsvergroting tussen wethouder en beleidsmedewerker. Deze afstandsvergroting is voor een informele gemeente lastig. Sommige zaken zijn niet meer informeel te regelen terwijl dat voorheen wel kon. De gemeente van Renswoude geeft aan dat de afstand tussen burgers en beleid groter is geworden want:

'Onbekend maakt onbemind' (wethouder Renswoude)

De Wmo kent twee beleidsmedewerkers die contact hebben met zowel de wethouder als burgers van Renswoude. Op het gebied van de Wmo is niets veranderd qua omvang of uitbesteding. De afstand tussen burgers en beleid is op het gebied van de Wmo constant gebleven.

5.2.2 Doelgroep

Vormen van burgerparticipatie

De gemeente Renswoude is een informele gemeente waar de onderlinge lijnen kort zijn. Klanten of kennissen nemen vaak zelf contact op met de gemeente (wethouder Renswoude). Op het gebied van de Wmo voert de gemeente Renswoude elk jaar een klanttevredenheidsonderzoek uit (beleidsmedewerker Renswoude). Dit om een beeld te krijgen van hoe de doelgroep het beleid ervaart. Daarnaast is er om de twee jaar een breed overleg met alle formele en informele netwerken op het gebied van de Wmo. De beleidsmedewerker van Renswoude geeft aan dat ze een keer een inloopavond hebben georganiseerd. De opkomst was echter laag. Haar verklaring hiervoor is de

laagdrempeligheid van de gemeente. Naast het klanttevredenheidsonderzoek en het brede overleg kent de gemeente Renswoude een Wmo-klankbordgroep. De klankbordgroep brengt gevraagd en ongevraagd advies uit op het gebied van de Wmo. De gemeente Renswoude en de Wmo-klankbordgroep brengen gezamenlijk een Wmo-krant uit. In deze krant staat de sociale kaart⁴ van Renswoude, informatie over de klankbordgroep en de Wmo. De gemeente Renswoude heeft voor de Wwb geen cliëntenraad Wwb opgericht. Dat is in het begin wel geprobeerd met een advertentie in de krant maar hier kwamen te weinig reacties op om een cliëntenraad te vormen.

De Wmo-klankbordgroep

De Wmo-klankbordgroep bestaat uit zeven leden. Eén lid is een cliënt van de Wmo, vijf leden vertegenwoordigen een belangenorganisatie. Een vertegenwoordiger namens de ANBO, PCOB, NPV, steunpunt mantelzorg en Welfare⁵. Het zevende lid is notulist. De beleidsmedewerker van Renswoude geeft aan dat de gemeente een notulist heeft gezocht om te zorgen voor goede verslaglegging. Om de onafhankelijkheid van de raad te waarborgen is de notulist niet werkzaam bij de gemeente Renswoude. De Wmo-klankbordgroep bestaat uit leden die midden in de Renswoudse samenleving staan. Vanuit de achterbanorganisatie en informele contacten in Renswoude staan ze in contact met de doelgroep. De Wmo-klankbordgroep vertegenwoordigt niet alle Wmo-klienten. Bij de oprichting van de Wmo-klankbordgroep heeft de beleidsmedewerker afspraken gemaakt over welke beleidsterreinen de Wmo-klankbordgroep vertegenwoordigt. Dit omdat de klankbordgroep niet over genoeg leden en deskundigheid beschikte om over alle beleidsterreinen advies uit te brengen. De Wmo-klankbordgroep brengt momenteel advies uit over de onderwerpen: individuele voorzieningen, vrijwilligerswerk en mantelzorg.

Representatieve vertegenwoordiging

Op het gebied van de Wmo probeert de gemeente Renswoude op verschillende manieren burgers bij het beleid te betrekken. De onderzoeksresultaten en bevindingen worden met de Wmo-klankbordgroep gedeeld. De klankbordgroep staat voornamelijk in contact met de doelgroep op basis van informele netwerken en hun eigen achtergrond. Zij richt zich momenteel vooral op de zorg. De wethouder zou graag zien dat de Wmo-klankbordgroep zich breder dan de zorg gaat oriënteren. De grootste groep Wmo-klienten in Renswoude zijn ouderen maar daarna volgen de gehandicapten en jongeren. Daarnaast hecht de wethouder van Renswoude waarde aan leden in de Wmo-klankbordgroep die gebruik maken van de Wmo: 'ervaringsdeskundigen'. De Wmo-klankbordgroep kan zich goed voorstellen wat onder de doelgroep leeft echter kan het perspectief van een gebruiker een waardevolle aanvulling zijn. De Wmo-klankbordgroep heeft bij de beleidsmedewerker aangegeven dat ze het aantal onderwerpen wil uitbreiden. Op gemeentelijke niveau is een variatie te zien in het betrekken van burgers. Op klankbordgroepniveau wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de achtergrond van de leden en informele contacten om met de doelgroep in contact te komen. Volgens de wethouder en beleidsmedewerker is de Wmo-klankbordgroep niet representatief voor de gehele Wmo- doelgroep en kan het betrekken van ervaringsdeskundigen een meerwaarde zijn.

De Wwb-klienten in de gemeente Renswoude konden voor en na de uitbesteding van sociale zaken alleen gebruik maken van het informele netwerk om invloed uit te oefenen op het beleid. Er is geen cliëntenraad Wwb opgericht. De wethouder is zich bewust van de wettelijke verplichtingen maar

⁴ geeft inzicht in het aanbod van maatschappelijke ondersteuning in de gemeente (MEE, 2012).

⁵ zet zich in om sociaal contact onder mensen te bevorderen.

geeft aan dat er te weinig animo voor was. Op dit moment is naast het informele netwerk voor de Wwb geen vorm van burgerparticipatie georganiseerd. Bij de beschrijving van de inhoud en het proces wordt daarom alleen ingegaan op de Wmo.

5.2.3 Inhoud

Complexiteit en gemeentegrensoverschrijdend

De wethouder van Renswoude geeft aan dat de Wmo-klankbordgroep bij alle mogelijke onderwerpen wordt betrokken. Volgens de beleidsmedewerker van Renswoude is geen enkel onderwerp te complex, als het maar wordt uitgelegd. Een gemeente moet reële verwachtingen hebben in het betrekken van burgers bij het opstellen van beleid. Dat blijkt uit de volgende uitspraak.

‘Een gemeente mag niet verwachten dat alle leden van een Wmo-klankbordgroep direct een verordening begrijpen’ (beleidsmedewerker Renswoude).

Het belangrijkste is volgens de beleidsmedewerker dat het onderwerp en hoeveelheid behapbaar is voor de Wmo-klankbordgroep. De beleidsmedewerker heeft met de Wmo-klankbordgroep afspraken gemaakt over welke beleidsterreinen de Wmo-klankbordgroep vertegenwoordigd. De Wmo-klankbordgroep brengt momenteel advies uit over de onderwerpen: individuele voorzieningen, vrijwilligerswerk en mantelzorg. De gemeente Renswoude heeft te maken met gemeentelijke samenwerking zoals een regionale aanbesteding. In een dergelijke situatie wordt de klankbordgroep geïnformeerd door de gemeente. Tevens worden afspraken gemaakt over de betrokkenheid bij het proces.

Inhoudelijke geschiktheid

De gemeente Renswoude en de Wmo-klankbordgroep hebben onderling duidelijke afspraken gemaakt over welke beleidsonderwerpen de klankbordgroep adviseert. De beleidsmedewerker woont op verzoek van de klankbordgroep hun vergaderingen bij. Tijdens de vergadering geeft ze toelichting op het beleidsonderwerp en wat het standpunt is van de gemeente Renswoude. Met de selectie van onderwerpen en de toelichting van de beleidsmedewerker is de klankbordgroep in staat om advies uit te brengen.

5.2.4 Proces

Relatie gemeente en Wmo-klankbordgroep

Volgens de wethouder van Renswoude is door de jaren heen een constructief stijgende lijn te zien in de samenwerking tussen de gemeente Renswoude en de Wmo-klankbordgroep. Bij de oprichting van de Wmo-raad was iedereen zoekende naar zijn of haar rol. In een verordening zijn onderlinge afspraken op hoofdlijnen vastgelegd. Al doende en met regelmatig communiceren is invulling gegeven aan ieders rol in het proces (beleidsmedewerker). De Wmo-klankbordgroep heeft de signaal- en adviesfunctie opgepakt. Zij mag gevraagd en ongevraagd advies geven over de beleidsonderwerpen die zij vertegenwoordigt. De beleidsmedewerker geeft aan dat het gevraagd advies geven goed verloopt alleen van het recht van ongevraagd advies wordt nog te weinig gebruik gemaakt. De beleidsmedewerker vervult een sleutelrol tussen de klankbordgroep en de wethouder. Zij geeft informatie en toelichting op besluiten. Daarnaast wordt aan het begin van elk nieuw proces, zoals het herzien van het Wmo-beleidsplan, afgesproken hoe het proces eruit gaat zien. De klankbordgroep is betrokken geweest bij het opstellen van de vragen voor het

klanttevredenheidsonderzoek. Zij kon in dit geval in een vroeg stadium invloed uitoefenen. De wethouder geeft regelmatig ook persoonlijk uitleg op gemeentelijke besluiten. Ze merkt dat de Wmo-klankbordgroep minder vanuit het integrale perspectief kijkt. Beleidsuitkomsten zijn soms lastig voor de klankbordgroep te verklaren omdat ze niet de gehele gemeentebegroting kennen of alle gemeentelijke beleidsdoelen. Daarom vindt ze het belangrijk dat ze persoonlijk besluiten van de gemeenteraad verantwoord zodat de klankbordgroep het beter in perspectief kan plaatsen. Daarnaast is dan de mogelijkheid om naar de argumenten van de Wmo-klankbordgroep te luisteren.

*‘Vertrouwen is het sleutelwoord van de samenwerking tussen gemeente en klankbordgroep’
(beleidsmedewerker Renswoude).*

Het is volgens de beleidsmedewerker van Renswoude van belang dat er vertrouwen bestaat tussen de betrokken partijen. Bij weinig vertrouwen verloopt de communicatie stroef. Het vertrouwen dat de ander zijn rol zo goed mogelijk vervult moet bij elke partij aanwezig zijn. Beschadiging van het vertrouwen kan worden voorkomen door zo transparant mogelijk met informatie om te gaan. Informatie over de Wmo, notulen en andere verslaglegging van de gemeente en van de Wmo-klankbordgroep wordt onderling gedeeld. De wethouder en beleidsmedewerker zien de Wmo-klankbordgroep als gelijkwaardige partij en zien het als een horizontale relatie. Daarbij heeft iedere partij zijn eigen verantwoordelijkheid en moet die ook op zich nemen. De wethouder van Renswoude geeft aan dat de gemeenteraad de adviezen van de klankbordgroep waardeert.

Rolverdeling: participatief en participatief

De gemeente Renswoude en de Wmo-klankbordgroep nemen gezamenlijk de participatieve stijl aan. Voordat een proces begint is er afgesproken op welke manier de Wmo-klankbordgroep wordt betrokken. De klankbordgroep kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen. De beleidsmedewerker probeert de klankbordgroep voldoende te informeren zodat ze in staat is om advies te geven. Het advies van de klankbordgroep wordt gehoord. Indien mogelijk wordt het advies meegenomen tijdens het opstellen van het beleid of als bijlage bij het collegevoorstel toegevoegd. De gemeenteraad van de gemeente Renswoude neemt uiteindelijk het besluit.

5.2.5 Burgerparticipatie voldoende of onvoldoende

Burgerparticipatie voor Wmo voldoende en voor Wwb onvoldoende

De wethouder en beleidsmedewerker geven aan dat de Wmo-klankbordgroep steeds meer betrokken wordt bij het beleid. Dat de burgerparticipatie voldoende is vormgegeven is terug te zien in het feit dat de Wmo-klankbordgroep meer beleidsonderwerpen wil gaan vertegenwoordigen. Daarnaast geeft de Wmo-klankbordgroep over de afgesproken beleidsonderwerpen gevraagd en ongevraagd advies. De beleidsmedewerker constateert dat er vaker gebruik wordt gemaakt van ongevraagd advies. Het zij schriftelijk of in gesprek met de wethouder. De burgerparticipatie is voor de beleidsonderwerpen die de Wmo-klankbordgroep vertegenwoordigt voldoende vormgegeven. De Wwb is daarentegen onvoldoende vormgegeven. Op het gebied van de Wwb is niets georganiseerd om burgers, buiten de informele weg, te betrekken bij het beleid.

5.3 Casus gemeente Rheden & Rozendaal

5.3.1 Context

Omvang

De gemeente Rheden en Rozendaal werken samen volgens het gastheergemeentemodel. De gemeente Rozendaal heeft de Wmo en Wwb uitbesteed aan de gemeente Rheden. De gemeente Rozendaal geeft aan dat de gemeente Rheden altijd de Wmo en Wwb voor Rozendaal heeft uitgevoerd. Voor Rozendaal is de samenwerking met Rheden een middel om zelfstandig te kunnen blijven (beleidsmedewerker Rozendaal). Daarnaast is het voor de gemeente Rozendaal kostenbaten technisch onrendabel om beleid te voeren voor twee Wwb-kanten en twintig Wmo-kanten op een totaal van 1.500 inwoners. De gemeente Rheden heeft 710 Wwb klanten en 2000 Wmo-kanten op totaal 43.600 inwoners. Door de grotere omvang van de gemeente Rheden is zij in staat om het beleid op het gebied van de Wmo en Wwb zelfstandig uit te voeren.

Samenwerking

De gemeente Rozendaal ervaart de samenwerking met de gemeente Rheden positief. In principe probeert de gemeente Rozendaal het beleid van de gemeente Rheden te volgen ook als het gaat om de invulling van beleidsvrijheid. Dit doet zij om de uitvoering niet onnodig complex te maken (beleidsmedewerker Rozendaal). De gemeente Rheden ervaart de samenwerking met de gemeente Rozendaal niet direct als samenwerken (teammanager Rheden). De gemeente Rheden voert het Wmo- en Wwb-beleid uit en neemt de klanten van de gemeente Rozendaal daarin mee. Er is een contract afgesloten met de gemeente Rozendaal en de gemaakte uren voor inwoners uit Rozendaal worden gedeclareerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt geen onderscheid gemaakt tussen burgers uit beide gemeenten.

*‘Burgers uit de gemeente Rozendaal worden hetzelfde behandeld als uit de gemeente Rheden’
(teammanager Rheden).*

Doordat het beleid van Rheden en Rozendaal grotendeels met elkaar overeenkomt worden burgers gelijkwaardig behandeld. Dit geldt ook voor de invulling van beleidsvrijheid. Beide gemeenten geven aan dat de informatievoorziening aan de gemeente Rozendaal een verbeterpunt is. Het aantal Wmo-kanten in Rozendaal groeit. Het is verstandig om de gemeente Rozendaal tijdig hierover te informeren zodat zij niet voor verassingen komt te staan bij de betaling van de diensten.

Afstand tussen burgers en beleid

De teammanager van Rheden geeft aan dat de gemeente Rheden niet de indruk heeft dat burgers uit Rozendaal de afstand met het beleid als hinderlijk ervaren. De gemeente heeft hier nooit klachten over ontvangen. De wethouder van de gemeente Rozendaal geeft aan dat burgers uit Rozendaal niet anders gewend zijn dan dat ze voor voorzieningen naar een andere gemeente moeten. Dat blijkt uit de volgende uitspraak:

‘Voor de boodschappen moeten burgers al naar een andere gemeente toe’ (wethouder Rozendaal)

Daarnaast heeft de gemeente Rheden vanaf het begin de Wmo en Wwb uitgevoerd voor Rozendaal. Mocht het toch zo zijn dat burgers naar de gemeente Rozendaal bellen, dan verwijst de beleidsmedewerker ze door naar de gemeente Rheden. Daarbij geeft ze aan dat als burgers er niet uitkomen zij weer contact met haar mogen opnemen. De beleidsmedewerker van Rozendaal geeft

aan dat de gemeente Rozendaal als vangnet wil dienen voor haar burgers. Op deze manier probeert zij eventuele afstand tussen burgers en beleid te beperken.

5.3.2 Doelgroep

Vormen van burgerparticipatie

De gemeente Rozendaal is een kleine gemeente waar de onderlinge lijnen kort zijn. Burgers nemen snel contact op met leden van de gemeenteraad of raadcommissie. Deze kunnen vervolgens vragen stellen aan de betreffende wethouder (wethouder Rozendaal). Burgers die gebruik maken van de Wmo en Wwb kunnen ook gebruik maken van deze korte lijnen. De wethouder van Sociale Zaken en Welzijn gaat in principe één keer in het jaar in gesprek met elke Rozendaalse voorzitter die actief is in het sociale domein in Rozendaal. De gemeente Rheden probeert haar burgers ook te laten participeren op het gebied van de Wmo en Wwb. Zij doet dit op verschillende manieren. Allereerst probeert zij informatie te verzamelen over hoe de Wmo- en Wwb doelgroep het beleid ervaren. De gemeente Rheden voert klanttevredenheidsonderzoeken uit en doet mee aan een landelijke benchmark. Daarnaast overweegt zij om steekproefsgewijs klanten aan de balie vragen te gaan stellen over de dienstverlening. Naast de informatieverzameling houdt de gemeente jaarlijks een breed overleg met vrijwilligersorganisaties die zich onder andere bezig houden met de Wmo en Wwb. Zo probeert zij in kaart te brengen wat onder burgers leeft. De teammanager van Rheden geeft aan dat de gemeente Rheden via het formele netwerk in contact staat met haar burgers.

Gezamenlijke Wmo-Raad en cliëntenraad Wwb

De gemeente Rheden en Rozendaal hebben gezamenlijk een Wmo-raad Rheden/Rozendaal en een cliëntenraad WWB gem. Rheden & gem. Rozendaal. Beide raden kennen één verordening die door de gemeente Rheden en Rozendaal is ondertekend. In beide raden is een zetel beschikbaar voor een inwoner uit Rozendaal (teammanager Rheden; beleidsmedewerker Rozendaal). Deze zetel wordt momenteel in beide raden niet bezet. De Wwb-zetel is voor Rozendaal lastig op te vullen aangezien de gemeente maar twee Wwb-klanten heeft. De Wmo-zetel is momenteel niet opgevuld en daar is een vacature voor.

De Wmo raad Rheden/Rozendaal

De Wmo-raad kan vanuit het perspectief van de Wmo-klant gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de gemeente Rheden en Rozendaal. De Wmo-raad heeft formeel twaalf zetels. De raad heeft een voorzitter, onafhankelijk secretaris en penningmeester. Bij de eerste samenstelling van de Wmo-raad zaten leden van belangenorganisaties en burgers met een Wmo-achtergrond. Bij de huidige samenstelling geeft de Wmo-raad de voorkeur aan leden met een Wmo-achtergrond (lid Wmo-raad). Dit om belangenverstrengeling met zorgaanbieders te voorkomen. De Wmo-raad heeft de afgelopen jaren niet veel contact gezocht met haar doelgroep (lid Wmo-raad). Zij probeert hier verandering in te brengen met een eigen webpagina op de site van de gemeente Rheden. Op deze pagina komt informatie over de raad, de Wmo en een activiteitenagenda. De raad woont het jaarlijks brede overleg van de gemeente Rheden bij.

De cliëntenraad WWB gem. Rheden & gem. Rozendaal

De cliëntenraad Wwb gem. Rheden & gem. Rozendaal bestaat uit acht leden. Van deze acht leden zijn drie leden cliënt. De doelgroep van de Wwb is volgens een lid van de cliëntenraad Wwb moeilijk

te bereiken. De ervaring is dat burgers uit deze doelgroep vaak laaggeletterd zijn. Via de leden van de cliëntenraad Wwb wordt voornamelijk contact gezocht met de doelgroep. De leden zitten zelf in de bijstand of zijn actief bij bijvoorbeeld Humanitas (vrijwilligerswerk) en de FNV. Op deze manier kunnen ze effecten van het minimabeleid en uitvoering waarnemen bij de doelgroep (lid cliëntenraad Wwb).

Representatieve vertegenwoordiging

Volgens de teammanager van Rheden is het verschil tussen de Wmo- en Wwb doelgroep gering. Verhoudingsgewijs heeft Rozendaal minder klanten dan Rheden. Door een fysieke vertegenwoordiging in beide raden zijn de raden daarmee representatief voor zowel de doelgroep van de gemeente Rheden als gemeente Rozendaal. De wethouder van Rozendaal geeft aan dat met een zetel voor Rozendaal in beide raden de gemeente Rozendaal is vertegenwoordigd. Beide zetels zijn momenteel niet bezet. Dit heeft tot de nodige spanningen geleid. De wethouder en beleidsmedewerker van Rozendaal hebben hierover gesprekken gevoerd met de gemeente Rheden, de Wmo-raad en haar eigen gemeenteraad. Ondanks deze situatie verwacht de gemeente Rozendaal dat beide raden opkomen voor de gehele doelgroep. Volgens de beleidsmedewerker van de gemeente Rozendaal is de Wmo-raad niet representatief voor de gehele doelgroep. De raad vertegenwoordigt voornamelijk de belangen van ouderen en gehandicapten. De Wmo-raad is zelf ook van mening dat zij niet representatief is voor de gehele doelgroep. Voornamelijk jongeren en allochtonen zijn ondervertegenwoordigd. De cliëntenraad Wwb is zelf van mening dat zij ook niet representatief is voor jongeren en allochtonen. Voor andere doelgroepen als ouderen en alleenstaande ouders is de cliëntenraad meer representatief.

5.3.3 Inhoud

Complexiteit en gemeentegrensoverschrijdend

De Wmo-raad Rheden/Rozendaal en de cliëntenraad WWB zijn van mening dat ze bij alle beleidsoorten betrokken moeten worden. Zij willen in ieder geval geïnformeerd worden over wat er speelt op het gebied van de Wmo en Wwb bij beide gemeenten. Op deze manier kunnen ze constructief meedenken, ook als het gaat om ongevraagd advies geven. De teammanager van Rheden is net als de adviesraden van mening dat er geen verschil moet worden gemaakt in het soort beleid waarbij de raden worden betrokken. Het trekken van één lijn moet zorgen voor duidelijkheid. Ook als het gaat om gemeentegrensoverschrijdend beleid. De Wmo-raad is persoonlijk uitgenodigd voor een regionaal overleg over de Wmo. Bij het regionale overleg wordt de regionale visie op de Wmo besproken. Bij dit overleg zijn alle gemeenten en bijbehorende Wmo-raden vertegenwoordigd.

Inhoudelijke geschiktheid

De verschillende partijen zijn van mening dat alle beleidsoorten geschikt zijn voor burgerparticipatie. De gemeente Rheden ziet door de decentralisaties dat de beleidsterreinen van de Wmo en Wwb meer raakvlakken gaan vertonen. Het is daardoor minder vanzelfsprekend dat bepaald beleid alleen naar de Wmo-raad of cliëntenraad Wwb gaat. Een voordeel bij de huidige raden is dat er een linking pin is: iemand die zowel in de Wmo-raad als in de cliëntenraad Wwb zit (teammanager Rheden). Deze linking pin kan bij de Wmo-raad vanuit de Wwb meedenken en in de cliëntenraad het perspectief van de Wmo meenemen.

5.3.4 Proces

Relatie gemeenten en Wmo-raad

Volgens de teammanager van Rheden en de Wmo-raad is in de samenwerking een constructief stijgende lijn te zien. De Wmo-raad wordt beter geïnformeerd en meer betrokken bij het beleid door beleidsmedewerkers. Eerst was dit nauwelijks het geval. Dit komt mede doordat bij de oprichting de Wmo-raad aangaf niet aan werkgroepen van de gemeente deel te nemen om hun eigen onafhankelijkheid te waarborgen (lid Wmo-raad). De Wmo-raad komt hier nu van terug en wil graag deelnemen aan werkgroepsessies. De teammanager ziet dat de beleidsmedewerkers en Wmo-raad beter contact hebben. De Wmo-raad geeft aan dat zij het idee heeft dat zij door de gemeente Rheden als een gelijkwaardige en deskundige partij wordt gezien. Ze heeft alleen het gevoel dat de waardering ontbreekt. Dat komt mede door het niet tijdig informeren door de gemeente Rheden (lid wmo-raad). De teammanager van Rheden geeft aan dat de gelijkwaardigheid tussen de gemeente Rheden en de Wmo-raad begint te groeien.

‘Voorheen had de Wmo-raad het gevoel dat ze niet gelijkwaardig waren, mede doordat hun rol en die van beleidsmedewerkers onduidelijk was.’ (teammanager Rheden)

De Wmo-raad maakt jaarlijks een werkplan met daarin de doelen voor het komende jaar. Doordat de doelen van de gemeente Rheden weinig worden gedeeld is het lastig om het werkplan af te stemmen op de plannen van de gemeente (lid Wmo-raad). Voor de Wmo-raad zijn de onderlinge afspraken nog onvoldoende duidelijk. De gemeente Rheden geeft aan het nog lastig te vinden om te bepalen in hoeverre de Wmo-raad aan de voorkant moet worden meegenomen. De teammanager van Rheden vraagt zich af of de Wmo-raad op persoonlijke titel of namens de Wmo-raad advies uitbrengt gedurende het proces. Daarnaast is de vraag hoe onafhankelijk het advies is over een voorstel waar de Wmo-raad zelf aan meegewerkt heeft. De gemeente Rheden en de Wmo-raad moeten hier samen nog uitkomen. De gemeente Rheden wil niet zelfstandig de rollen invullen maar de Wmo-raad hierbij betrekken.

Rolverdeling: consultatief en participatief

De gemeente Rheden en de Wmo-raad zijn samen in discussie over de rol van de Wmo-raad. De teammanager van Rheden is van mening dat er een duidelijke scheiding moet zijn. De gemeente bereidt het beleid voor waarbij ze de raad informeert. De Wmo-raad geeft vanuit het perspectief van de doelgroep advies hierover. De gemeente Rheden neemt dit advies mee en bepaalt in hoeverre zij het meeneemt in het uiteindelijke advies. Op de participatieladder van Pröpper neemt de gemeente Rheden de consultatieve stijl aan. De Wmo-raad neemt de participatieve stijl aan. Zij wil eerder tijdens het beleidsproces betrokken worden om de gemeente Rheden op tijd te kunnen adviseren. De Wmo-raad geeft aan op dit moment vaak niet tijdig geïnformeerd of betrokken te worden bij het beleidsproces.

Relatie gemeenten en cliëntenraad Wwb

De cliëntenraad Wwb en de gemeente Rheden zijn allebei van mening dat de samenwerking goed verloopt. De cliëntenraad Wwb was eerder opgericht dan de Wmo-raad. Door de jaren heen is duidelijkheid ontstaan over de rol van de gemeente en de cliëntenraad Wwb. Voor zowel de gemeente Rheden als de cliëntenraad Wwb zijn de onderlinge doelstellingen en afspraken duidelijk. De cliëntenraad ontvangt van de gemeente de raadstukken en jurisprudentie. Daarnaast ontvangt de gemeente notulen en andere verslaglegging van de cliëntenraad. De cliëntenraad vergadert niet

zoals de Wmo-raad één maal in het jaar in Rozendaal. De cliëntenraad geeft aan het gevoel te hebben dat de gemeente Rozendaal alle vertrouwen in hun heeft. De beleidsmedewerker van Rozendaal bevestigt dat ze niet veel contact heeft met de cliëntenraad Wwb. Ondanks dat is de cliëntenraad bij vragen te bereiken en is de relatie als positief te bestempelen. De cliëntenraad Wwb voelt zich gelijkwaardig behandeld door de gemeente Rheden en Rozendaal. De cliëntenraad wordt op tijd geïnformeerd, erkend als adviesorgaan en de adviezen worden serieus genomen. Beleidsmedewerkers verantwoorden gemaakte keuzes. Andersom verantwoord de cliëntenraad, net zoals de Wmo-raad, haar handelen in een jaarverslag. Het gevoel van gelijkwaardigheid blijkt ook uit de volgende uitspraak.

‘Voorstellen van het college van B&W worden door de gemeenteraad van Rheden niet behandeld als ons advies ontbreekt’ (lid cliëntenraad Wwb).

Rolverdeling: consultatief & consultatief

De cliëntenraad Wwb bestaat langer dan de Wmo-raad. Bij de cliëntenraad Wwb is het zo gegroeid dat zij meer vanuit de signalering adviseert dan de Wmo-raad. De cliëntenraad signaleert vanuit de achterban en geeft de signalen door aan de gemeente, eventueel in de vorm van een gevraagd of ongevraagd advies. De cliëntenraad geeft aan dat ze voldoende wordt betrokken gedurende het proces om voldoende invulling te kunnen geven aan haar rol (lid cliëntenraad Wwb). De verwachtingen van de gemeente en de cliëntenraad komen met elkaar overeen. Zij nemen beide de consultatieve stijl aan.

5.3.5 Burgerparticipatie voldoende of onvoldoende

Burgerparticipatie voldoende vormgegeven op het gebied van de Wwb

De leden van de cliëntenraad Wwb geven aan voldoende te kunnen deelnemen aan het beleid op het gebied van de Wwb. Zij brengen gevraagd en ongevraagd advies uit. Daarbij leggen ze de nadruk op hun signaleerfunctie. Het geven van advies verloopt moeiteloos en de gemeenten nemen de adviezen in overweging. De burgerparticipatie op het gebied van de Wwb is voldoende vormgegeven.

Burgerparticipatie onvoldoende vormgegeven op het gebied van de Wmo

De leden van de Wmo-raad zijn van mening dat zij onvoldoende worden betrokken bij het beleid. De Wmo-raad heeft de afgelopen drie jaar twee formele adviezen uitgebracht en vier informele adviezen. Daarnaast heeft ze nog nooit ongevraagd advies gegeven (lid Wmo-raad). De leden van de Wmo-raad geven aan dat ze onvoldoende weten waar de gemeenten momenteel mee bezig zijn om gericht gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. De burgerparticipatie is op het gebied van de Wmo onvoldoende vormgegeven.

5.4 Casus gemeente Vianen

5.4.1 Context

Omvang en samenwerking

De gemeente Vianen kent 19.650 inwoners. De gemeente voert zelfstandig de Wmo uit voor 550 klanten en de Wwb voor 200 klanten. De omvang van de gemeente is toereikend om de Wmo en Wwb zelfstandig uit te voeren. De gemeente Vianen doet momenteel mee aan het opzetten van een regionale sociale dienst. Het doel van deze samenwerking is om de beleidsvoorbereiding en uitvoering van sociale zaken kwalitatief te verbeteren en efficiënter te organiseren. De gemeente wil sociale zaken uitbesteden, behalve de voorbereiding van het minimabeleid. Bij het minimabeleid heeft de gemeente in verhouding veel beleidsvrijheid. Het ligt daarom politiek gevoelig om dat regionaal te organiseren (beleidsmedewerker Vianen).

Afstand tussen burgers en beleid

Doordat de gemeente Vianen de Wmo en Wwb zelfstandig uitvoert, is de afstand tussen burgers en beleid gelijk gebleven. Als de regionalisering van sociale zaken doorgaat dan voert een regionale sociale dienst de Wwb voor Vianen uit. De wethouder van Vianen verwacht dat als het beleid door een andere gemeente wordt uitgevoerd, het beleid verder weg komt te staan en de doelgroep moeilijker te bereiken is.

'Het is in de eigen gemeente al lastig om te zorgen voor een representatieve vertegenwoordiging, laat staan als het beleid bij een andere gemeente wordt uitgevoerd.' (wethouder Vianen)

De beleidsvoorbereiding van het minimabeleid blijft in de gemeente Vianen. Een beleidsmedewerker zou dit beleid moeten voorbereiden. Voor de wethouder en burgers in Vianen is in dat geval nog een aanspreekpunt betreft de Wwb aanwezig. De afstand tussen burgers in Vianen en het Wwb-beleid wordt groter, behalve als het gaat om de voorbereiding van het minimabeleid.

5.4.2 Doelgroep

Vormen van burgerparticipatie

Burgerparticipatie is bij de gemeente Vianen een belangrijkere rol gaan spelen. De laatste jaren is ze bezig met een pilot waarbij burgers en actoren uit het formele en informele beleidsnetwerk eerder bij het beleidsproces worden betrokken. De beleidsmedewerker van Vianen geeft aan dat deze manier van werken niet altijd wordt toegepast. Van te voren wordt intern gekeken of het beleid geschikt is en of het een breed gedragen probleem vormt bij de doelgroep. Vervolgens wordt bepaald hoe het proces het beste kan worden ingericht en hoe burgers betrokken worden. De gemeente Vianen betreft burgers op verschillende manieren bij haar beleid. Allereerst voert zij jaarlijkse onderzoeken uit, zoals het klanttevredenheidsonderzoek. Ook kent Vianen sinds kort een inwonerspanel. Aan het inwonerspanel kan de gemeente verschillende vragen stellen, zo ook over de Wmo en Wwb. De gemeente brengt voor de Wwb-doelgroep een nieuwsbrief uit. Op de website van de gemeente Vianen is uitgebreide informatie te vinden over mogelijkheden om te participeren bij gemeentelijk beleid. Ook is informatie beschikbaar over de verschillende inspraakorganen in de gemeente Vianen: de multiculturele raad Vianen (MRV), cliëntenraad Wwb en het Wmo-beraad. De MRV geeft gevraagd en ongevraagd advies over multiculturele onderwerpen (Multiculturele Raad Vianen, 2012). Het Wmo-beraad en de cliëntenraad Wwb worden toegelicht.

Wmo-beraad Vianen

Het Wmo-beraad bestaat uit elf leden. Vier leden zijn burgerparticipant⁶. De andere leden zijn afkomstig van andere adviesraden of belangenorganisaties. Dat zijn de cliëntenraad Wwb, MRV, gehandicaptenoverleg Vianen (GOV), kerken, ANBO, Welzijnorganisatie Vianen. Voor de doelgroep jeugd staat nog een vacature open. De organisatie heeft een onafhankelijk voorzitter, secretaris en penningmeester. De notulen worden verzorgd door de secretaris van de Wmo-raad. Dat is geen medewerker van de gemeente Vianen. De Wmo-raad vindt het belangrijk om als onafhankelijke raad te functioneren. Zij probeert op verschillende manieren in contact te komen met de Wmo-doelgroep. De Wmo-raad heeft goed contact met een correspondent van de lokale krant 'Het Kontakt'. Zij publiceert zelfstandig informatie over de bevindingen van de Wmo-raad en hun activiteiten. Daarnaast zet de Wmo-raad ook nieuwe middelen in om zoveel mogelijk burgers te bereiken:

'We gaan gebruik maken van social media als facebook en twitter om met name de jonge Wmo-klienten te bereiken'. (Wmo-raad Vianen).

Naast het informeren van de doelgroep, kan de doelgroep ook terecht bij het maandelijks inloopsprekuren van de Wmo-raad op het gemeentehuis. Wmo-klienten kunnen terecht met vragen en opmerkingen. Indien nodig verwijst de Wmo-raad de klant door naar de juiste persoon van de gemeente Vianen. De Wmo-raad geeft aan dat ze alle individuele signalen bij elkaar brengt en vertaalt naar het collectieve belang. Op basis van het collectieve belang brengt zij vervolgens gevraagd of ongevraagd advies uit aan het college van B&W.

Cliëntenraad Wwb Vianen

De cliëntenraad Wwb mag uit zeven leden bestaan. Momenteel bestaat de cliëntenraad uit vijf leden waarvan twee cliënten gebruik maken van de Wwb. Eén van de cliënten is van allochtone afkomst. Zij is tevens lid van de MRV. De andere cliënt is lid van de Wmo-raad. De cliëntenraad heeft een onafhankelijk voorzitter, secretaris en penningmeester. De secretaris verzorgt de notulen van de vergaderingen. Bij de vergadering van de cliëntenraad zijn drie adviseurs aanwezig. De adviseurs kennen verschillende achtergronden: vanuit de kerken, vluchtelingenwerk en de GOV. De cliëntenraad Wwb geeft aan via verschillende kanalen de doelgroep te bereiken. Het eerste kanaal zijn de leden van de cliëntenraad. De cliënten hebben zelf te maken met het beleid en zijn daarmee ervaringsdeskundige. De adviseurs geven informatie over wat zij opmerken bij hun werkveld (lid van cliëntenraad Wwb). Naast de eigen leden probeert de cliëntenraad aan te sluiten bij bestaande activiteiten voor de doelgroep. Een lid van de cliëntenraad Wwb gaf aan dat de cliëntenraad een keer deel heeft genomen aan een korte inloop bij een kerk. Hier waren Wwb-clianten bij aanwezig. Bij deze inloop heeft de cliëntenraad verteld over haar bestaan en werkzaamheden. Een informatiemiddag georganiseerd door de cliëntenraad voor haar doelgroep, had een lage opkomst. Voornamelijk beleidsmedewerkers van de gemeente Vianen waren hierbij aanwezig (lid cliëntenraad Wwb). De oorzaak kan de cliëntenraad niet aangeven, wel weet zij dat de doelgroep moeilijk te bereiken is en dan met name de jongeren. De cliëntenraad leest van te voren de nieuwsbrief van de gemeente Vianen maar brengt zelf geen nieuwsbrief uit. Eén van de redenen blijkt uit de uitspraak:

'De doelgroep beheerst de taal niet of leest nauwelijks de krant. De kans is groot dat de post ongeopend in de kattenbak verdwijnt.' (lid cliëntenraad Wwb)

⁶ Burgerparticipatie heeft belangstelling in het onderwerp of heeft zelf met de Wmo te maken

Representatieve vertegenwoordiging

De gemeente Vianen probeert op verschillende manieren de doelgroep bij het beleid te betrekken. De informatie deelt zij met de verschillende raden, die ieder op eigen wijze contact zoeken met de doelgroep. Daarbij gebruikt de Wmo-raad meer methoden in vergelijking tot de cliëntenraad Wwb. De Wmo-raad geeft aan dat ze opkomt voor het collectieve belang van de doelgroep. De wethouder van Vianen erkent dit en geeft aan dat zowel de Wmo-raad als de cliëntenraad Wwb opkomen voor de gehele doelgroep. De wethouder ziet echter dat jongeren behoorlijk ondervertegenwoordigd zijn. De Wmo-raad en cliëntenraad Wwb delen deze mening maar geven aan dat het moeilijk is om deze doelgroep te bereiken. De Wmo-raad hoopt met het gebruik van sociale media de jongeren beter te bereiken (lid Wmo-raad). Naast het betrekken van meer jongeren zou de wethouder graag meer ervaringsdeskundigen in de raden willen zien. De wethouder is zich bewust van het spanningsveld bij cliënten van de doelgroep en de animo voor vergaderen en advies uitbrengen. Niet iedereen van de doelgroep is geschikt voor deelneming in een adviesraad. De wethouder is echter van mening dat de cliënten van toegevoegde waarde zijn. Zij zijn ervaringsdeskundige en beleven of kijken misschien anders tegen voorstellen aan dan hun vertegenwoordigers dat zouden doen.

5.4.3 Inhoud

Complexiteit en gemeentegrensoverschrijdend

De Wmo-raad en de cliëntenraad Wwb zijn van mening dat ze bij elk soort beleid betrokken moeten worden. De wethouder deelt dit principe met de raden. In onderlinge afspraken is geen onderscheid gemaakt welke beleidsoorten wel en niet worden voorgelegd. De praktijk wijst echter anders uit. Sommige soorten beleid bieden meer ruimte om burgers erbij te betrekken dan anderen. Dit loopt parallel aan de mate van beleidsvrijheid. Als een beleid meer beleidsvrijheid kent, kan een adviesraad eerder meegenomen worden in het proces. De beleidsmedewerker geeft aan dat bij een nieuw onderwerp eerst de gemeente Vianen kiest voor een procesmatige of projectmatige aanpak. Als het onderwerp een technische beleidswijziging betreft, dan wordt gekozen voor een projectmatige aanpak. In dat geval wordt de adviesraad niet eerder in het proces betrokken. Is het een onderwerp met voldoende bewegingsruimte dan wordt eerder gekozen voor de procesmatige aanpak. De bewegingsruimte is afhankelijk van de lokale politieke ruimte en mogelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De beleidsmedewerker ziet voordelen in de procesmatige aanpak.

‘Door de raden eerder in het proces te betrekken kunnen ze hun rol van ‘verbinding met de doelgroep’ beter invullen’ (beleidsmedewerker Vianen)

De beleidsmedewerker zag dat de adviesraden voorheen werden overvallen met dikke stukken en moeilijke taal. Een adviesraad voelt zich dan minder betrokken, serieus genomen, kan het proces minder volgen en ziet minder snel de integrale verbindingen (beleidsmedewerker Vianen). Als een gemeente aan de voorkant investeert kan een adviesraad beter op hoofdlijnen advies geven.

Inhoudelijke geschiktheid

De adviesraden en de gemeente Vianen zijn het erover eens dat de adviesraden bij het opstellen van beleid betrokken moeten worden. In welke mate de raden betrokken worden is afhankelijk van het onderwerp. Als een onderwerp weinig beleidsvrijheid of bewegingsruimte kent dan worden adviesraden minder snel betrokken. Vooraf in het proces overleggen de adviesraden en de beleidsmedewerker in welke mate ze worden betrokken (beleidsmedewerker Vianen). Een lid van het Wmo-beraad geeft aan dat ze begrijpen dat ze niet bij elk onderwerp kunnen worden betrokken

maar ze willen op zijn minst geïnformeerd worden. Op dit moment gebeurt dat bij het Wmo-beraad. Een lid van de cliëntenraad Wwb geeft aan dat de cliëntenraad onvoldoende wordt geïnformeerd en betrokken bij het proces. De beleidsmedewerker geeft aan dat de cliëntenraad Wwb de laatste tijd minder is benaderd omdat er bij de Wwb voornamelijk technische wijzigingen waren.

5.4.4 Proces

Relatie gemeente en Wmo-beraad

Het Wmo-beraad ziet in de samenwerking met de gemeente Vianen een stijgende lijn. Nadat het Wmo-beraad werd opgericht had zij niet het gevoel altijd even serieus te worden genomen (lid Wmo-beraad). In 2011 had het Wmo-beraad een incident met de gemeente Vianen. Het Wmo-beraad was niet om advies gevraagd over een nieuwe maatregel op het gebied van de Wmo. De raad was gepasseerd en de maatregel had negatieve effecten voor de doelgroep. Het Wmo-beraad heeft bij de wethouder aangegeven het niet eens te zijn met de werkwijze. Uiteindelijk is de maatregel teruggedraaid. Na dit incident heeft het Wmo-beraad het gevoel meer betrokken te worden bij het beleid. De gemeenteraad neemt geen voorstel in ontvangst als het advies van het Wmo-beraad ontbreekt (lid Wmo-beraad). De beleidsmedewerker van Vianen ziet ook een stijgende lijn. Voorheen richtte het Wmo-beraad zich voornamelijk op voorzieningen, terwijl de Wmo breder is. Hier heeft de gemeente Vianen ook zelf een rol in omdat bij de invoering van de Wmo veel aandacht naar de voorzieningen ging. Het incident maar ook zeker de nieuwe werkwijze binnen de gemeente Vianen hebben tot betere verhoudingen geleid (beleidsmedewerker Vianen). Door het eerder betrekken van het Wmo-beraad kan het beter op een hoger abstractieniveau advies geven.

De afspraken met het Wmo-beraad staan op hoofdlijnen vastgelegd in een verordening. Met onderlinge communicatie wordt per nieuw beleidsonderwerp gekeken hoe en wanneer het Wmo-beraad wordt betrokken. De wethouder ziet het Wmo-beraad ook als gelijkwaardige partij. Als het gaat om deskundigheid en informatie heeft de gemeente Vianen veelal een voorsprong op het Wmo-beraad. Tijdens vergaderingen zorgt de onafhankelijk voorzitter voor balans tussen beiden. Daarnaast faciliteert de gemeente cursussen om de deskundigheid van het beraad te bevorderen. De balans opmakend is het Wmo-beraad van mening dat zij beter betrokken wordt bij de beleidsvoorbereiding. Een lid van het Wmo-beraad geeft aan dat het beraad nog weinig informatie ontvangt over de uiteindelijke uitvoering van een voorstel. De oorzaak hiervan is niet dat de gemeente Vianen de gegevens niet wil geven maar deze vaak niet heeft.

Rolverdeling: participatief en participatief

De beleidsmedewerker geeft aan dat, ondanks het procesmatig werken, het uiteindelijke besluit altijd afhankelijk is van het college van B&W en de gemeenteraad. Wat de beleidsmedewerker met burgers heeft voorbereid, kan door interne procedures alsnog leiden tot een andere uitkomst. Bij de ladder van Pröpper komt de gemeente Vianen op de participatieve stijl uit. In overleg met het Wmo-beraad wordt bepaald in hoeverre zij in het proces betrokken wordt. Bij complex beleid of beleid met weinig beleidsvrijheid zal de betrokkenheid minder zijn. Het Wmo-beraad geeft aan dat dit duidelijk wordt gecommuniceerd. Zij heeft hoofdzakelijk dezelfde verwachtingen van het betrokken worden bij beleid. Het beraad wil onafhankelijk advies uitbrengen vanuit het perspectief van burgers. Het Wmo-beraad neemt tevens de participatieve stijl aan. De rollen komen bij de beleidsvoorbereiding met elkaar overeen echter op het gebied van de beleidsuitvoering is nog onduidelijkheid.

Relatie gemeente en cliëntenraad Wwb

De beleidsmedewerker van Vianen geeft aan dat de gemeente Vianen de cliëntenraad Wwb als een positieve en constructieve raad ziet. De gemeente weet dat de cliëntenraad eerder geïnformeerd en betrokken wil worden bij het beleidsproces. De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente momenteel veel technische wijzigingen heeft gehad met weinig bewegingsruimte. Zo ook een bezuinigingsopdracht. De cliëntenraad is in dat proces vanuit de evaluatie van de voorstellen betrokken en heeft uiteindelijk positief geadviseerd. De beleidsmedewerker en wethouder zien de cliëntenraad als gelijkwaardige partij. Ondanks dat de gemeente qua kennis en deskundigheid een voorsprong heeft, blijft de relatie in balans. Mede door de aanwezigheid van een onafhankelijk voorzitter. Een lid van de cliëntenraad geeft aan dat zij het gevoel heeft dat de gemeente de adviezen van de cliëntenraad waardeert en hun expertise erkent. Echter heeft de cliëntenraad het gevoel dat zij anders wordt benaderd in vergelijking met andere adviesraden in Vianen. De cliëntenraad krijgt in verhouding stukken laat aangeleverd, krijgt moeilijk contact met de gemeente en de raad is als enige gekort op haar budget. De cliëntenraad voelt zich niet gelijkwaardig, vooral in hun relatie met de beleidsmedewerker. Een lid gaf dit als volgt aan:

‘Het is alsof de meerwaarde van de cliëntenraad nauwelijks doordringt’ (lid cliëntenraad Wwb)

De doelen en afspraken zijn duidelijk voor de cliëntenraad. De afspraken staan op hoofdlijnen in de verordening. De cliëntenraad legt net als het Wmo-beraad verantwoording af voor haar functioneren in een evaluatie en financieel jaarverslag.

Rolverdeling: rollen niet op elkaar afgestemd.

De beleidsmedewerker en wethouder van Vianen spreken de intentie uit om de cliëntenraad Wwb zo goed mogelijk te informeren en indien mogelijk te betrekken bij het proces. In de verordening en onderlinge afspraken komt de gemeente Vianen volgens de participatieladder uit op de participatieve stijl. Dit geldt ook voor de cliëntenraad Wwb. In de praktijk komen de stijlen niet met elkaar overeen. De cliëntenraad Wwb heeft niet het gevoel dat zij door de desbetreffende beleidsmedewerker op tijd wordt betrokken bij het beleid. De verwachtingen zijn niet op elkaar afgestemd. Dit maakt dat het zo kan zijn dat de cliëntenraad Wwb de participatieve stijl aanhoudt en de gemeente Vianen alleen informeert of om raad vraagt.

5.4.5 Burgerparticipatie voldoende of onvoldoende

Burgerparticipatie voldoende vormgegeven op het gebied van de Wmo

Het Wmo-beraad vindt dat zij voldoende wordt betrokken bij het opstellen van het Wmo-beleid. Zij geeft gevraagd en ongevraagd advies. Zij heeft ongevraagd advies uitgebracht toen zij door de gemeente was gepasseerd en beleid werd ingevoerd wat nadelig was voor de Wmo-doelgroep. Het besluit is uiteindelijk teruggedraaid. De Wmo-doelgroep heeft met dit advies aangetoond invloed uit te kunnen oefenen op het beleid. Burgerparticipatie is voor Wmo ruim voldoende vormgegeven.

Burgerparticipatie onvoldoende vormgegeven op het gebied van de Wwb

De leden van de cliëntenraad Wwb vinden dat zij te weinig worden betrokken bij het beleid. De cliëntenraad weet nauwelijks waar de gemeente op het gebied van de Wwb mee bezig is. Doordat ze te laat geïnformeerd wordt kan ze moeilijk gevraagd advies uitbrengen. De cliëntenraad Wwb heeft nog nooit ongevraagd advies uitgebracht. De burgerparticipatie is voor de Wwb onvoldoende vormgegeven.

6. De vier casussen met elkaar vergeleken

In het vorige hoofdstuk zijn vier casussen beschreven aan de hand van de condities en subcondities van het kader voor burgerparticipatie. Daarnaast is per casus gekeken of de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb voldoende is vormgegeven. De beschrijving van de vier casussen is samengevat in tabel 4. Na de tabel worden de casussen in dit hoofdstuk met elkaar vergeleken. De opgestelde veronderstellingen voor burgerparticipatie dienen daarbij als leidraad. Per conditie is gekeken op welke manier deze een rol speelt bij de verschillende casussen. Tevens is gekeken of condities met elkaar samenhangen. Per conditie wordt de vergelijking gemaakt tussen wat werd verondersteld en wat de casussen uitwijzen. Op deze manier ontstaat een algemeen beeld van welke condities een doorslaggevende rol spelen bij het vormgeven van burgerparticipatie.

Tabel 4. Overzicht casussen ten opzichte van condities en subcondities

Condities	Subcondities	Rhenen- Veenendaal	Renswoude-Veenendaal	Rheden-Rozendaal	Vianen
Context	Omvang	Rhenen: 19.050 inw. Klanten. Wmo: 800, Wwb: 200 Veenendaal: 62.850 inw. Klanten. Wwb: 1000	Renswoude: 4.500 inw. Klanten. Wmo: 175, Wwb: 22. Veenendaal: 62.850 inw. Klanten. Wwb: 1000	Rozendaal: 1.500 inw. Klanten. Wmo: 20, Wwb: 2 Rheden: 43.600 inw. Wmo-klant: 2000, Wwb-klant: 710	Vianen: 19.650 inw. Klanten. Wmo: 550, Wwb: 200
	Gemeentelijke samenwerking	Gastheergemeentemodel. Veenendaal voert het Wwb-beleid voor Rhenen uit. Voorheen voerde Rhenen zelfstandig de Wwb uit. Het Wmo-beleid doet Rhenen zelf.	Gastheergemeentemodel. Veenendaal voert Wwb-beleid voor Renswoude uit. Voorheen voerde Renswoude zelfstandig de Wwb uit. Het Wmo-beleid voert Renswoude zelf uit.	Gastheergemeentemodel. Rheden voert het Wmo- en Wwb- beleid voor Rozendaal uit. Inwoners van Rozendaal niet anders gewend dat Rheden Wmo- en Wwb-beleid uitvoert.	Geen gemeentelijke samenwerking Vianen in gesprek over regionale sociale dienst. Uitbesteden Wwb, behalve het minimale beleid.
	Afstand burgers en beleid	De fysieke afstand tussen burgers en Wwb-beleid is toegenomen. De afstand tussen gemeenteraad en beleid is afgenomen. Bij de Wmo is de afstand constant gebleven.	Afstand tussen burgers Renswoude en Wwb-beleid is toegenomen. Bij de Wmo is de afstand constant gebleven.	Afstand tussen burgers en beleid in beleving gemeenten constant gebleven.	Afstand constant gebleven. Als de regionale sociale dienst doorgaat verwacht Vianen een grotere afstand tussen burgers en beleid op het gebied van de Wwb.
Doelgroep	Variatie	Gemeente Rhenen: - Klanttevredenheidsonderzoek; - Contactmomenten ad hoc: koffieochtend, brainstormsessie. Platform WMO/WWB: - contact via leden en organisaties die ze vertegenwoordigen; - website onder constructie. Gemeente Veenendaal: - ad hoc contact met doelgroep. De cliëntenraad W&I: - contact via leden en organisaties die ze vertegenwoordigen; - bijeenkomst voor de doelgroep; - eigen folder; - nieuwsbrief mailing.	Gemeente Renswoude: - informeel contact met burgers; - klanttevredenheidsonderzoek; - breed overleg met formeel en informeel netwerk; - inloopavond weinig animo. Wmo-klankbordgroep en gemeente samen Wmo-krant. Wmo-klankbordgroep: - informeel contact met doelgroep.	Gemeente Rozendaal: - informeel contact met burgers. Gemeente Rheden: - onderzoeken; - breed overleg met formele netwerk. Gemeenten gezamenlijk: - cliëntenraad Wwb en Wmo-raad. Wmo-raad: - website (onder constructie); - woont breed overleg bij. Cliëntenraad Wwb: - contact via leden en organisaties die ze vertegenwoordigen.	Gemeente Vianen: - Klanttevredenheidsonderzoek; - Inwonerspanel; - Nieuwsbrief voor Wwb; - Uitgebreide info op website; - Diverse raden. Wmo-beraad: - Contact via leden en organisaties; - Publiceren in lokale krant; - Inloopspreekuur op gemeentehuis; - Inzetten Social media. Cliëntenraad Wwb: - via leden cliëntenraad; - aansluiten bestaande bijeenkomsten voor doelgroep; - informatiemiddag: lage opkomst.

Conditie	Subconditie	Rhenen- Veenendaal	Renswoude-Veenendaal	Rheden-Rozendaal	Vianen
Doelgroep	Representatief	Gemeenten voldoen aan wettelijke verplichtingen. Hechten belang aan cliënten in adviesraad. Platform WMO/WWB: ouderen vertegenwoordigd, jongeren en allochtonen niet. Wmo beter vertegenwoordigd dan Wwb. Cliëntenraad W&I representatief. Jongeren lastig te bereiken.	Op gemeentelijk niveau variatie in het betrekken van burgers. Klankbordgroep voornamelijk representatief voor zorg en ouderen. Voor de Wwb is geen vorm van burgerparticipatie.	Zetel voor Rozendaal in Wmo-raad en cliëntenraad Wwb. De Wmo-raad representatief voor ouderen en gehandicapten. Cliëntenraad Wwb representatief voor ouderen. Beide raden niet representatief voor jongeren en allochtonen.	Wmo-beraad en cliëntenraad Wwb komen op voor collectieve belang. Beide raden niet representatief voor jongeren. Vianen hecht waarde aan cliënten in de adviesraden. Zij zijn ervaringsdeskundigen.
Inhoud	Complexiteit	Beleid niet complex als er maar één beleidsterrein is en voldoende inhoudelijke deskundigheid aanwezig is.	Beleid is niet te complex als het behapbaar blijft en wordt uitgelegd aan burgers.	Wmo-raad en cliëntenraad Wwb bij alle soorten beleid betrekken. Trekken van één lijn moet voor duidelijkheid zorgen.	Door burgers eerder bij het beleid te betrekken kunnen ze eerder complex en abstract beleid volgen.
	Gemeentegrens overschrijdend	Wwb is uitbesteedt aan Veenendaal. Beleid lastiger geworden voor platform WMO/WWB: meer belangen en hoger abstractieniveau.	Gemeentegrensoverschrijdende onderwerpen worden niet besproken, met uitzondering van regionale aanbestedingen op het gebied van de Wmo.	De Wmo-raad is persoonlijk betrokken bij regionaal overleg over de Wmo.	Intergemeentelijk beleid wordt eerst intern bekeken. Hier spelen meer belangen bij en vraagt een hoger abstractieniveau.
	Inhoudelijke geschiktheid	Geschiktheid beleid bij Wwb afhankelijk van mate van beleidsvrijheid en politieke spectrum.	Beleidsmedewerker en klankbordgroep hebben afspraken gemaakt over welke onderwerpen klankbordgroep adviseert.	Elke beleidssoort inhoudelijk geschikt. Ontwikkeling Wmo- en Wwb beleid krijgen meer raakvlak. Door linking pin tussen raden kunnen raden dit overzien.	Geschiktheid voor participatie voornamelijk afhankelijk van beleidsvrijheid en lokale bewegingsruimte.
Proces	Doelstelling	Platform en cliëntenraad W&I: verordening met afspraken op hoofdlijnen. Bij platform onduidelijk welke doelen zij zelf nastreven, wat de doelen van de gemeente zijn en wat ze van elkaar verwachten. Cliëntenraad maakt jaarplan, deelt doelen met gemeente.	Verordening met afspraken op hoofdlijnen. Met communicatie invulling gegeven aan ieders rol in het proces	Eén verordening voor elke raad, ondertekend door beide gemeenten. Wmo-raad stelt jaarlijks werkplan op. Rheden duidelijkheid met communicatie. Cliëntenraad Wwb en gemeente zijn voldoende op de hoogte van elkaars doelstelling.	Wmo-beraad en cliëntenraad Wwb: verordening met afspraken op hoofdlijnen. Vianen en Wmo-beraad geven met communicatie invulling aan de samenwerking. Voor de cliëntenraad zijn de afspraken met de gemeente Vianen minder duidelijk.

Conditie	Subconditie	Rhenen- Veenendaal	Renswoude-Veenendaal	Rheden-Rozendaal	Vianen
Proces	Verantwoording	Bij Rhenen en platform onduidelijk welke verantwoordelijkheid bij welke partij ligt. Partijen spreken elkaar niet aan op verantwoordelijkheid. Er is onderling vertrouwen tussen Veenendaal en cliëntenraad. Beide partijen verantwoord eigen handelen en besluiten. Alleen allebei verschillende interpretatie over rol cliëntenraad en uitvoering Wwb.	Wethouder en beleidsmedewerker verantwoord waarom besluiten wel of niet zijn overgenomen. Klankbordgroep verantwoord eigen adviezen. Notulen, informatie en andere verslaglegging van gemeente en klankbordgroep voor alle actoren zichtbaar	Beide raden verantwoord eigen functioneren met een jaarverslag. Rheden vindt het lastig om te bepalen in hoeverre Wmo-raad aan voorkant mee moet worden genomen.	Beide raden verantwoord eigen functioneren met een jaarverslag en evaluatie. Notulen, informatie en andere verslaglegging van gemeente en Wmo-raad worden gedeeld. Dit is tevens de intentie bij de cliëntenraad. Onduidelijkheid over in hoeverre Wmo-beraad over uitvoering vragen kan stellen.
	Gelijkwaardigheid	Doordat rollen en verwachtingen niet op elkaar afgestemd zijn voelt samenwerking voor Rhenen en platform ongelijkwaardig. De cliëntenraad Wwb wordt serieus genomen. Belangrijk dat in samenwerking en cliëntenraad zelf gelijkwaardigheid is.	Renswoude ziet de Wmo-klankbordgroep als een horizontale partij. Onderling vertrouwen is van belang bij het communiceren en het maken van afspraken.	Cliëntenraad Wwb en gemeenten gaan gelijkwaardig met elkaar om. De gemeenteraad signaleert het als adviezen cliëntenraad ontbreken. De relatie tussen Wmo-raad en gemeente Rheden steeds gelijkwaardiger.	Vianen ziet beide raden als gelijkwaardige partij. Onafhankelijk voorzitter in raden vangt verschil in kennis tussen gemeente en raden op. De gemeenteraad signaleert het als adviezen van het Wmo-beraad ontbreken. De cliëntenraad voelt zich minder gelijkwaardig, vooral in relatie met beleidsmedewerker
	Rolverdeling	Dalende lijn in samenwerking Rhenen en platform. Op papier allebei een participatieve stijl. In de praktijk rollen niet op elkaar afgestemd. Stijgende lijn in samenwerking Veenendaal en cliëntenraad. Nemen allebei de participatieve stijl aan.	Stijgende lijn in samenwerking tussen Renswoude en klankbordgroep Renswoude en Wmo-klankbordgroep nemen allebei de participatieve stijl aan.	Stijgende lijn bij de samenwerking tussen Rheden en Wmo-raad. Rheden consultatieve stijl en Wmo-raad participatieve stijl. Stabiele samenwerking tussen Rheden en cliëntenraad. Nemen allebei de consultatieve stijl aan.	Stijgende lijn bij samenwerking tussen Vianen en Wmo-beraad. Beide gemeenten nemen participatieve stijl aan. Fluctuerende lijn in samenwerking Vianen en cliëntenraad. Cliëntenraad participatieve stijl, Vianen consultatief.
	Uitkomst: Voldoende of onvoldoende burgerparticipatie	Rhenen: burgerparticipatie onvoldoende voor Wmo en Wwb. Veenendaal: burgerparticipatie zeer voldoende voor Wwb.	Renswoude: burgerparticipatie voor geselecteerde Wmo-onderdelen voldoende en voor Wwb zeer onvoldoende.	Rheden-Rozendaal: burgerparticipatie voor Wwb voldoende en voor Wmo onvoldoende.	Vianen: burgerparticipatie voor Wmo zeer voldoende en voor Wwb onvoldoende.

6.1 Context

Veronderstellingen context:

Als de schaal van een beleidsterrein toeneemt, dan leidt dat tot minder burgerparticipatie.

Als de omvang van gemeenten te klein is en gemeenten besteden beleid uit of werken zelfstandig met andere gemeenten samen, dan neemt de afstand tussen burgers en beleid toe.

6.1.1 Bevindingen over doelgroep in casussen

Ontbreken beleidsmedewerker vergroot afstand tussen burgers en beleid

Bij de verschillende casussen is te zien dat gemeenten als Rhenen, Renswoude en Rozendaal hun beleid hebben uitbesteed. De kleine omvang van de gemeente maakte het moeilijk om het beleid kwalitatief en efficiënt uit te blijven voeren. De gemeente Rozendaal heeft het Wmo- en Wwb-beleid vanwege haar omvang nooit zelfstandig uitgevoerd. Door de uitbesteding van het beleid wordt het beleid voorbereid en uitgevoerd door beleidsmedewerkers bij een andere gemeente. Daardoor is bij de gemeenten geen eigen beleidsmedewerker meer aanwezig die zich inhoudelijk bezig houdt met het betreffende beleid. Als burgers vragen hebben of problemen ervaren met het uitbestede beleid, dan kunnen zij niet meer terecht bij hun eigen gemeente. In dat geval moeten ze contact opnemen met de andere gemeente. Het uitbesteden van beleid vergroot de afstand tussen burgers en beleid.

Afstandsvergroting grotere impact op kleine, informele gemeenten

Het ons-kent-ons gehalte is in kleine gemeenten als Renswoude en Rozendaal groot. De medewerkers van deze gemeenten hebben veelal informeel contact met burgers. Deze gemeenten proberen vaak informeel problemen voor burgers op te lossen. Dit zorgt voor een kleine afstand tussen burgers en beleid. Door het uitbesteden van beleid is het voor kleine gemeenten met een informele werkwijze niet meer mogelijk om daar naar te handelen. Als burgers met vragen en problemen naar de gemeente stappen dan moeten zij burgers doorverwijzen naar een andere gemeente. Dit komt niet overeen met de verwachtingen van burgers. Zij zijn de informele cultuur gewend. Ondanks dat de gemeente Rozendaal het Wmo- en Wwb-beleid vanaf het begin af aan door de gemeente Rheden heeft laten uitvoeren, verwachten burgers dat de gemeente dicht bij hen staat. De gemeente Rozendaal heeft daarom een medewerker die als contactpersoon dient mochten burgers uit Rozendaal bij de gemeente Rheden tegen problemen aanlopen. Bij informele gemeenten komt het beleid bij een uitbesteding nog meer van burgers af te staan omdat een informele werkwijze niet meer mogelijk is.

Directe en indirecte vertegenwoordiging lopen niet altijd parallel

Het uitbesteden van beleid volgens het gastheergemeentemodel zorgt voor een afstandsvergroting tussen burgers en beleid. Bij de gemeente Rhenen was echter een opvallend fenomeen te zien. Door het uitbesteden van sociale zekerheid naar een andere gemeente ging de gemeenteraad zich meer focussen op dit beleid. Dit terwijl voorheen het beleid weinig aandacht genoot. Bij het gastheergemeentemodel heeft de gemeenteraad nog de verantwoordelijkheid over het beleid. Daardoor is de extra aandacht van de gemeenteraad terug te zien in het beleid. De Rhenense burger is door de gemeenteraad beter vertegenwoordigd dan voorheen. Hieruit valt op te maken dat de directe vertegenwoordiging en indirecte vertegenwoordiging van burgers qua afstand tot beleid niet parallel hoeft te lopen.

6.1.2 Vergelijking veronderstellingen en casus op context

Uit de casussen blijkt dat bij uitbesteding van beleid de afstand tussen burgers en beleid toeneemt. Dat komt voornamelijk doordat de gemeente geen eigen beleidsmedewerker meer heeft op het betreffende beleidsterrein. Daarbij was opmerkelijk dat bij kleine, informele gemeenten de afstandsvergroting extra impact heeft. Deze gemeenten kunnen hun informele werkwijze op het betreffende beleidsterrein niet aanhouden. Dit terwijl burgers een informele werkwijze verwachten van hun gemeente. Door de afstandsvergroting is het voor burgers van de betreffende gemeente moeilijker om bij het beleid betrokken te worden. Zoals te zien was bij de gemeente Renswoude op het gebied van de Wwb. Zoals verondersteld wordt de burgerparticipatie minder als de afstand tussen burgers en beleid toeneemt. Bij de gemeente Rheden was te zien dat door de uitbesteding de indirecte vertegenwoordiging werd verbeterd. Op deze manier wordt de afstandsvergroting indirect verminderd.

6.2 Doelgroep

Veronderstellingen doelgroep:

Als de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd is, dan leidt dat tot meer burgerparticipatie.

Als er gebruik wordt gemaakt van meerdere vormen van burgerparticipatie dan zal de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd zijn.

6.2.1 Bevindingen over doelgroep in casussen

Representatieve raden: gevarieerd qua leden en bereiken van doelgroep

Bij de adviesraden op het gebied van de Wmo en Wwb is te zien dat met name de ouderen van de doelgroep zijn vertegenwoordigd. De allochtonen en jongeren in die doelgroep zijn moeilijk te bereiken. Ook zijn ze niet of minder bij de adviesraden vertegenwoordigd. Als de mate van representatieve vertegenwoordiging wordt vergeleken met de raden zelf dan zijn twee punten opvallend. Allereerst kennen representatieve raden een diversiteit in haar leden. De raad kent een combinatie van cliënten en leden van belangenorganisaties. De cliënten en belangenorganisaties vormen daarmee een afspiegeling van de doelgroep. De cliëntenraad W&I in Veenendaal en het Wmo-beraad in Vianen hebben een gevarieerde vertegenwoordiging. Het tweede punt is dat de representatieve raden op verschillende manieren in contact proberen te komen met de doelgroep. Het platform WMO/WWB en de Wmo-raad Rheden/Rozendaal zoeken alleen via hun leden en de organisaties de ze vertegenwoordigen contact. Op geen andere manier wordt actief contact gezocht met de doelgroep. De cliëntenraad W&I en het Wmo-beraad Vianen zetten verschillende middelen in: van een eigen nieuwsbrief tot een eigen inloopsprekkuur. Het Wmo-beraad Vianen merkt dat zij jongeren moeilijk bereikt en anticipeert hierop door social media in te gaan zetten.

Variatie op niveau van gemeente en adviesraad

Gemeenten zetten relatief weinig middelen in om de Wmo- en Wwb doelgroep te bereiken. Veelal beperken zij zich tot de wettelijke verplichtingen als een klanttevredenheidsonderzoek en het oprichten van een adviesraad. De gemeente Vianen probeert naast de wettelijke verplichtingen in contact te komen met de doelgroep. Zo heeft ze een inwonerspanel opgezet. De gemeente Vianen kent daarnaast verschillende adviesraden die zelfstandig de doelgroep probeert te bereiken. Op

gemeentelijk en raadsniveau wordt contact gezocht met de doelgroep. De gemeente Vianen en de adviesraden delen hun bevindingen. Het gevolg is dat een completer beeld ontstaat van de doelgroep en hoe zij het beleid ervaren, dan als alleen naar de bevindingen van de gemeente of adviesraad wordt gekeken. Variatie in het benaderen van de doelgroep op zowel gemeentelijk niveau als raadsniveau vergroot de representativiteit van de doelgroep in het beleid. Daarnaast krijgen burgers meer mogelijkheden om betrokken te worden bij het beleid. Vanuit de gemeente en de adviesraden.

6.2.2 Vergelijking veronderstellingen en casus op doelgroep

Bij de verschillende casussen valt te zien dat de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd is als de adviesraad bestaat uit verschillende leden van de doelgroep. Daarnaast verhoogt een adviesraad haar representativiteit door op verschillende manieren contact te zoeken met de doelgroep. De representativiteit van de doelgroep wordt versterkt als zowel de adviesraden als de gemeenten contact zoeken met de doelgroep. Op deze manier hebben burgers meerdere mogelijkheden om betrokken te worden bij het beleid. Een groter deel van de doelgroep zal daardoor participeren bij het beleid. Bij het vergelijken van de casussen is te zien dat als de adviesraad en gemeente zich meer inzetten om de doelgroep te bereiken, dat de burgerparticipatie eerder voldoende is vormgegeven. De gemeente Renswoude op het gebied van de Wwb en de gemeente Rhenen op het gebied van de Wmo en Wwb zoeken minimaal contact met de doelgroep. De burgerparticipatie is onvoldoende vormgegeven. In de gemeente Vianen op het gebied van de Wmo en in de gemeente Veenendaal op het gebied van de Wwb, wordt op verschillende manieren contact gezocht met de doelgroep. De burgerparticipatie is in deze gevallen ruim voldoende vormgegeven. Zoals verondersteld is te zien dat de burgerparticipatie meer wordt als de doelgroep meer representatief vertegenwoordigd is.

6.3 Inhoud

Veronderstellingen inhoud:

Als het beleid inhoudelijk geschikt is voor burgerparticipatie, dan leidt dat tot meer burgerparticipatie.

Als het beleid niet te complex is en binnen de gemeentegrenzen, dan is het inhoudelijk geschikter voor burgerparticipatie.

6.3.1 Bevindingen over inhoud in casussen

Afgebakend beleid is minder complex

Uit de casussen blijkt dat complexiteit afhankelijk is van hoe afgebakend het beleid is. Het platform Wmo/Wwb in Rhenen vertegenwoordigt de Wmo en Wwb. Ondanks dat de twee beleidsterreinen raakvlakken vertonen is het beleid niet hetzelfde. Het platform vertegenwoordigt twee verschillende beleidsterreinen en geeft onbewust voorkeur aan één van de twee. De leden van het platform leggen momenteel meer focus op de Wmo en zijn op dit terrein inhoudelijk deskundiger. Dit maakt dat op het gebied van de Wmo complexer beleid kan worden besproken dan bij de Wwb het geval is. Hetzelfde is te zien bij de gemeente Renswoude. De Wmo-raad heeft met de gemeente Renswoude afgebakend welk beleid zij vertegenwoordigt. De Wmo-raad concentreert zich hier op en kan daardoor op dit terrein complexer beleid aan.

Linking pin vergroot overzicht van adviesraden

Beleid op het gebied van de Wmo en Wwb staat niet op zichzelf. Het vertoont raakvlakken met andere beleidsterreinen van binnen en buiten een gemeente. Bij het overzichtelijk houden van het beleid spelen linking pins een belangrijke rol. Een linking pin vormt een schakel tussen twee beleidsterreinen. Aan een linking pin kan op verschillende manieren invulling worden gegeven. Bij de gemeente Rheden-Rozendaal en Vianen is een linking pin aanwezig bij de adviesraden. Een lid van de cliëntenraad Wwb zit ook in de Wmo-raad en andersom. Voordeel is dat dit lid van allebei de beleidsterreinen op de hoogte is en vanuit allebei de perspectieven naar adviezen kan kijken. Een andere linking pin is de beleidsmedewerker. De beleidsmedewerker is in staat om de adviesraad op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen op het beleidsterrein. Ook kan de beleidsmedewerker een vertaalslag maken van abstract beleid naar de adviesraad. Andersom kan de beleidsmedewerker de signalen van de adviesraad weer vertalen naar het beleid.

Inhoudelijke geschiktheid afhankelijk van beleidsvrijheid

Bij alle casussen geven gemeenten aan dat de inhoudelijke geschiktheid van beleid samenhangt met de mate van beleidsvrijheid. Gemeenten hebben niet bij elke beleidsoort evenveel beleidsruimte om het beleid zo in te vullen als ze willen. Ze krijgen kaders opgelegd vanuit de rijksoverheid of de lokale gemeentelijke politiek. Daardoor kan het zijn dat beleid een uitvoerend, technisch karakter krijgt. De beleidsmedewerker kan dan geen vrije invulling geven aan het beleid. De beleidsmedewerker van Vianen en de wethouder van Veenendaal geven aan dat het betrekken van burgers dan weinig effect heeft. Burgers kunnen wel anders denken over de invulling maar de gemeente kan hier niet op anticiperen. Door burgers in een dergelijke situatie actief te laten participeren worden verkeerde verwachtingen gecreëerd. De mate van beleidsvrijheid bepaalt hiermee mede de stijl die de participatie kan aannemen. Bij geen beleidsvrijheid kunnen burgers hoogstens geïnformeerd worden. Als de beleidsvrijheid groter is dan is het beleid meer geschikt voor het participeren van burgers.

6.3.2 Vergelijking veronderstellingen en casus op inhoud

Uit de casusvergelijking blijkt dat beleid niet per definitie te complex is. De complexiteit is mede afhankelijk van hoe afgebakend het beleid is. Als een beleidsterrein te breed is voor een adviesraad dan is zij niet in staat om de diepte in te gaan. Beleidsonderwerpen die meer diepgang vragen worden dan eerder als complex ervaren. Daarnaast speelt een linking pin een belangrijke rol bij het overzien van het beleidsveld. De linking pin verstrekt informatie over andere beleidsterreinen of maakt de omschakeling tussen abstract beleid en praktijkvoorbeelden. Linking pins kunnen de complexiteit van beleid reduceren. Uit de casussen blijkt dat de inhoudelijke geschiktheid niet zoals verondersteld alleen afhankelijk is van de complexiteit en of het gemeentegrenzen overstijgt. De inhoudelijke geschiktheid wordt met name bepaald door de mate van beleidsvrijheid. Hoe meer beleidsvrijheid een beleid heeft, des te eerder burgers worden betrokken bij het opstellen van beleid.

6.4. Proces

Veronderstellingen proces:

Als de rol die burgers aannemen niet overeenkomt met de rol die de gemeente insteekt, dan leidt dat tot minder burgerparticipatie.

Als de doelstelling duidelijk is, de actoren onderling verantwoording afleggen en gelijkwaardig met elkaar omgaan, dan blijven de rollen op elkaar afgestemd.

6.4.1 Bevindingen over proces in casussen

Samenhang tussen doelstelling, verantwoording afleggen en gelijkwaardigheid

Bij de samenwerking tussen gemeenten en adviesraden valt een samenhang te zien tussen het formuleren van de doelstelling, het afleggen van verantwoording en gevoel van gelijkwaardigheid. In de meeste gevallen zijn de gemaakte afspraken op hoofdlijnen vastgelegd in een verordening. Deze afspraken krijgen invulling in een jaarplan of werkplan. Hierbij is communicatie tussen de gemeente en de adviesraad belangrijk. De gemeenten Vianen, Rheden en Rozendaal communiceren veelvuldig om de invulling van de verordening te verduidelijken voor iedere partij. Na het afstemmen van ieders rol is het van belang dat elke partij verantwoording aflegt over zijn functioneren. Bij het platform WMO/WWB in Rheden en de cliëntenraad Wwb in Vianen gebeurt dit onvoldoende. Beide adviesraden hebben afspraken gemaakt met de gemeente. Echter worden niet alle afspraken door een of beide partijen nagekomen. Daardoor voelt de samenwerking bij een of beide partijen als ongelijkwaardig. Het gevolg is dat het maken van nieuwe afspraken moeilijk wordt omdat het vertrouwen in de samenwerking is beschadigd. Bij de samenwerking bij andere gemeenten en adviesraden is te zien dat als de samenwerking voor een van beide partijen niet goed verloopt hierover wordt gesproken. Het Wmo-beraad heeft de gemeente Vianen aangesproken en om verantwoording gevraagd toen zij het beraad had gepasseerd. Dit heeft de afspraken verduidelijkt en het gevoel van gelijkwaardigheid tussen beide partijen laten toenemen

Plaats adviesraad in proces afhankelijk van visie adviesraad en gemeente

Bij verschillende casussen is te zien dat de gemeente en adviesraad verschillen over de invulling van de adviesraad. De adviesraden hebben een signaal- en adviesfunctie. De ene raad legt meer nadruk op het signaleren van wat bij de doelgroep leeft, zoals de cliëntenraad Wwb in Rheden-Rozendaal. De andere raad richt zich op het adviseren, zoals de Wmo-raad in Rheden-Rozendaal. De gemeenten verschillen onderling ook van opvatting over wanneer een raad in het proces betrokken moet worden. Rheden ziet de functie van een adviesraad vooral als signalerend. Zij weet nog niet in hoeverre een adviesraad aan de voorkant moet worden meegenomen. Bij de gemeente Vianen en Veenendaal is discussie over in hoeverre een adviesraad over de uitvoering van beleid gaat. Van belang is dat de gemeente en adviesraad overeenstemming bereiken over de invulling. Onderling communiceren, duidelijke afspraken maken en verantwoording afleggen zorgen dat de relatie gelijkwaardig blijft en zich kan ontwikkelen

Rolafstemming afhankelijk van doelgroep, inhoud en proces

Uit de casussen valt op te maken dat het van belang is dat de participatiestijlen die de gemeente en adviesraad aannemen zoveel mogelijk met elkaar overeenkomen. Als de gemeente en adviesraad allebei een andere stijl aanhouden, dan komt de burgerparticipatie moeilijk tot stand. Als een adviesraad wil participeren en een gemeente alleen wil informeren, dan vindt de adviesraad dat ze te

weinig betrokken wordt en de gemeente dat de raad zich te veel met haar zaken bezighoudt. Welke rol, wanneer wordt aangenomen door beide partijen is afhankelijk van de doelgroep, inhoud van het beleid en het proces. De representativiteit en deskundigheid van de adviesraad bepaalt over welk beleid zij mee kunnen praten. De trede op de participatieladder is afhankelijk van de complexiteit van het beleid en de mate van beleidsvrijheid. Hoe meer beleidsvrijheid en lokale bewegingsruimte, des te meer burgers kunnen participeren bij het beleid. Ten slotte het proces. Welke visie hebben de gemeente en adviesraad op de samenwerking? Door onderling te communiceren over de doelstelling van de samenwerking, afspraken te maken en verantwoording af te leggen stijgt het gevoel van een gelijkwaardige relatie. Hierdoor vindt er afstemming plaats over welke stijl de gemeente en adviesraad aanneemt. Deze afstemming zorgt dat de stijlen overeenkomen en de burgerparticipatie van de grond komt.

6.4.2. Vergelijking veronderstellingen en proces bij casussen.

Uit de casussen blijkt dat het voor de samenwerking tussen gemeente en adviesraad van belang is dat hun rollen op elkaar zijn afgestemd. Bij deze afstemming spelen zoals verondersteld de doelstelling, het afleggen van verantwoording en gevoel van gelijkwaardigheid een belangrijke rol. De casussen wijzen uit dat het kader waarbinnen de afstemming kan plaatsvinden wordt bepaald door de doelgroep en de inhoud van het beleid. Als er geen beleidsvrijheid is, dan is de afstemming beperkt tot het informeren van de adviesraad. Daarnaast is het zo dat als de adviesraad een deel van de doelgroep vertegenwoordigt de adviezen beperkt zijn tot deze doelgroep. Bij de casussen is te zien dat de gevallen waarbij de adviesraad en gemeente dezelfde rol aanhouden, de burgerparticipatie voldoende is vormgegeven. In de gevallen waarbij de rollen niet op elkaar zijn afgestemd is de burgerparticipatie onvoldoende vormgegeven. Zoals verondersteld wordt de burgerparticipatie minder als de rollen niet op elkaar zijn afgestemd.

7. Conclusie en discussie

Aanleiding voor dit onderzoek was de vraag van de gemeente Rhenen hoe zij de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb zodanig kan vormgeven dat het voldoet aan de wettelijke verplichtingen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksvragen opgesteld:

1. In hoeverre functioneert de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen volgens de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?
2. Is de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen toegenomen, afgenomen of constant gebleven?
3. Hoe komt het dat de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen niet voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?
4. Hoe kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van Wmo en Wwb?

In dit hoofdstuk worden de eerste drie onderzoeksvragen beantwoord. Bij de discussie wordt aandacht besteedt aan de uitvoering van het onderzoek en de mogelijkheden tot vervolgonderzoek. In het volgende hoofdstuk, de beleidsaanbevelingen, wordt ingegaan op de vierde onderzoeksvraag.

7.1 Conclusie

In hoeverre functioneert de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen volgens de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?

Op basis van de onderzoeksresultaten kan geconcludeerd worden dat de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen wettelijk onvoldoende is vormgegeven. Zowel op het gebied van de Wmo als de Wwb. Op dit moment kent de gemeente Rhenen een platform WMO/WWB. Voor wettelijk voldoende burgerparticipatie is het van belang dat de doelgroep betrokken wordt bij het beleid en het draagvlak voor het beleid onder de doelgroep wordt vergroot. De leden van het platform WMO/WWB geven aan dat ze naar hun gevoel onvoldoende bij het beleid worden betrokken. Ze hebben niet het gevoel dat ze als gelijkwaardige partij worden gezien en onderdeel uitmaken van de beleidsvoorbereiding. Daarnaast is te zien dat het platform alleen advies uitbrengt als de gemeente Rhenen daarom vraagt. Het platform heeft echter nog nooit ongevraagd advies uitgebracht. Terwijl dit aangeeft dat burgers zodanig betrokken zijn bij het beleid dat ze ongevraagd advies willen en kunnen uitbrengen.

Is de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen toegenomen, afgenomen of constant gebleven?

De burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen is de laatste jaren afgenomen. Bij de invoering van de Wmo in 2007 werd de toenmalige cliëntenraad Wwb omgevormd tot platform WMO/WWB. De Wmo was een nieuwe wet en de gemeente Rhenen en het platform besteedde samen aandacht aan het opstellen van beleid. De voorzitter had informele contacten bij de gemeente en zaken werden snel en informeel geregeld. De nieuwe voorzitter had deze contacten niet. De informele relatie tussen platform en gemeente werd formeel van aard. Vanaf dat moment werd de burgerparticipatie voor de Wmo en Wwb minder. Als afzonderlijk naar de Wmo en Wwb wordt gekeken dan kan geconcludeerd worden dat de burgerparticipatie op het gebied van de Wwb sterker afnam. Vanaf de oprichting van het platform waren de leden van het platform niet in staat om beide beleidsterreinen even goed te vertegenwoordigen. Altijd stond één van de beleidsterreinen op de voorgrond. Dit was voornamelijk de Wmo. Daarnaast is de Wwb uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Hierdoor is de

Wwb verder van de burgers in de gemeente Rhenen af komen te staan. Deze afstandsvergroting heeft ertoe geleid dat de burgerparticipatie op het gebied van de Wwb sneller afnam dan op het gebied van de Wmo.

Hoe komt het dat de burgerparticipatie bij de gemeente Rhenen niet voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van de Wmo en Wwb?

Op basis van het kader voor burgerparticipatie en de bevindingen bij de verschillende casussen, valt te concluderen dat het voldoende vormgeven van burgerparticipatie afhankelijk is van de samenhang tussen de condities: context, doelgroep, inhoud en proces. Daarbij kan met de condities 'context' en 'proces' gemakkelijker worden voldaan aan de vereisten van de wet. De gemeente Rhenen voldoet momenteel niet aan deze condities. Beide condities worden toegelicht.

Context: afstandsvergroting

De gemeente Rhenen heeft de Wwb uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Daarmee is het Wwb-beleid verder van de burgers in Rhenen af komen te staan. Bij de verschillende casussen was te zien dat het vergroten van de afstand, negatieve invloed heeft op het voldoende vormgeven van burgerparticipatie. Een dergelijke afstandsvergroting vraagt om een andere vormgeving van de burgerparticipatie dan voorheen. Enerzijds komt dat doordat het beleid opgesteld en uitgevoerd wordt door een andere gemeente. Anderzijds zijn burgers door de afstandsvergroting minder betrokken bij het beleid en zal meer geïnvesteerd moeten worden om ze te betrekken bij het beleid. Veranderen gemeenten de vormgeving van burgerparticipatie niet, dan blijkt uit dit onderzoek dat de burgerparticipatie minder wordt. De gemeente Rhenen heeft na de uitbesteding van de Wwb de vormgeving van de burgerparticipatie niet aangepast. Dat verklaart waarom de burgerparticipatie op het gebied van de Wwb minder is geworden.

Proces: duidelijke rolverdeling

Dat de burgerparticipatie wettelijk onvoldoende is vormgegeven is niet alleen te verklaren met een verandering in de context. Al voor de uitbesteding van de Wwb nam de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb af. Dat gebeurde vanaf het moment dat het platform een nieuwe voorzitter kreeg. De nieuwe voorzitter had niet dezelfde informele contacten als zijn voorganger. Daarnaast ging het platform een andere koers varen en werd formeler van aard. Het gevolg van deze verandering was dat de rollen tussen de gemeente Rhenen en het platform niet meer op elkaar waren afgestemd. Als de rollen niet goed op elkaar zijn afgestemd dan neemt de burgerparticipatie af. Bij een goede rolverdeling is het van belang dat zowel burgers als gemeente weten wat ze van elkaar mogen verwachten en dat deze verwachtingen op elkaar zijn afgestemd. Bij deze afstemming moeten duidelijke afspraken worden gemaakt en beide partijen verantwoording afleggen voor hun handelen of een ander aanspreken op zijn verantwoordelijkheid. Als hieraan wordt voldaan groeit het gevoel van gelijkwaardigheid tussen burgers en gemeente. Dit stimuleert de betrokkenheid van burgers bij beleid en daarmee het wettelijk voldoende vormgeven van burgerparticipatie. Voor het platform zijn momenteel de onderlinge afspraken onduidelijk. Daarnaast leggen de gemeente Rhenen en het platform geen verantwoording af en spreken ze elkaar niet aan op hun verantwoordelijkheid. Beide partijen hebben daardoor een gevoel van ongelijkwaardigheid. Hierdoor voelen burgers zich niet serieus genomen door de gemeente en zijn minder betrokken bij het beleid. Het gevolg is dat de burgerparticipatie door de jaren heen zodanig is afgenomen dat het niet meer voldoet aan de wettelijke verplichtingen.

7.2 Discussie

Dit kwalitatieve onderzoek naar burgerparticipatie heeft een indruk gegeven van wat er komt kijken bij het vormgeven van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Terugkijkend naar de opzet van het onderzoek en de uitvoering zijn onderdelen sterk neergezet. Door gebrek aan tijd, geld en mankracht hadden sommige onderdelen beter uitgevoerd kunnen worden. De verschillende onderdelen van het onderzoek en mogelijkheden tot vervolgonderzoek worden besproken.

7.2.1 Kader voor burgerparticipatie

Dit onderzoek had een duidelijk startpunt: de wettelijke verplichtingen op het gebied van de Wmo en Wwb. Door het opzetten van een normatief kader werd inzichtelijk wat de wetgever wil bereiken met burgerparticipatie. Het doel van de wetgever hoeft niet overeen te komen met wat onderzoekers en theorieën van belang achten bij burgerparticipatie. Door eerst een normatief kader op te stellen wordt voorkomen dat iets anders onder voldoende burgerparticipatie wordt verstaan dan de wetgever beoogde. Het normatieve kader is vervolgens aangevuld en onderbouwd met condities en subcondities uit het theoretisch kader. Bij dit onderzoek werden de condities niet getoetst maar werden als juist aangenomen. Hiermee werd een zeker risico genomen omdat condities niet in alle contexten dezelfde uitwerking hoeven te hebben. Op basis van de casussen bestaat niet de indruk dat bepaalde theoretische veronderstellingen niet opgaan maar zijn deze hoogstens aangevuld met bevindingen uit de casussen.

7.2.2 Selectie van casussen

Bij de casestudy is gebruik gemaakt van vier casussen. Een sterk punt aan de verschillende casussen was dat alle condities uit het kader voor burgerparticipatie aan bod kwamen. De gemeente Vianen lijkt veel op de gemeente Rhenen maar heeft de Wwb niet uitbesteed. De gemeente Renswoude werkt net zoals de gemeente Rhenen volgens het gastheergemeentemodel met de gemeente Veenendaal samen. De samenwerking volgens het gastheergemeentemodel is vervolgens ook bekeken bij de gemeente Rheden en Rozendaal. De gemeente Rozendaal is op de samenwerking met de gemeente Rheden na, nauwelijks te vergelijken met de gemeente Rhenen. De gemeente Rozendaal is met 1.500 inwoners wel een erg kleine gemeente. Gezien de reisafstand en het lage aantal gemeenten dat samenwerkt volgens het gastheergemeentemodel was deze casus in dit onderzoek de meest geschikte optie. Daarnaast zijn de resultaten gebaseerd op vier casussen. Dit is een te kleine onderzoeksgroep om de resultaten te kunnen generaliseren naar andere gemeenten in Nederland.

7.2.3 Kwalitatief en kwantitatief

Het nadeel van kwalitatief onderzoek is dat er geen harde uitspraak kan worden gedaan of burgerparticipatie voldoende is vormgegeven. In dit onderzoek is verondersteld dat burgerparticipatie voldoende is vormgegeven als burgers ongevraagd advies geven en zich betrokken voelen. Het is daarom aan te raden om in een vervolgonderzoek burgerparticipatie kwantitatief te onderzoeken. Het kwalitatieve onderzoek heeft inzichtelijk gemaakt welke condities van belang zijn bij burgerparticipatie. In een kwantitatieve studie kan getoetst worden of deze condities inderdaad effect hebben op voldoende burgerparticipatie en in welke mate. Ook kunnen meer gemeenten worden meegenomen waardoor de resultaten beter zijn te generaliseren.

7.2.4 Vervolgonderzoek

Naast een kwantitatief vervolgonderzoek kan meer onderzoek worden gedaan naar de vormen van burgerparticipatie. In het huidige onderzoek is vooral ingegaan op adviesraden en hoe gemeenten daar het beste mee kunnen samenwerken. Een aanvulling hierop is onderzoeken hoe gemeenten en adviesraden de andere vormen van burgerparticipatie het beste kunnen organiseren om de doelgroep te bereiken. Hierbij kan dieper ingegaan worden op het inzetten van een enquête, nieuwsbrief, social media en inloopavonden.

Een maatschappelijk relevante vraag voor vervolgonderzoek is in hoeverre de wettelijke verplichting een bevordering is van burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb? Met name kleine informele gemeenten hebben moeite om een adviesraad op te richten gezien het lage aantal klanten. Daarnaast kennen medewerkers van de gemeente de klanten vaak persoonlijk en wordt vaak op informele wijze naar een oplossing gezocht. Vraag hierbij is of de wettelijke verplichting van burgerparticipatie haar doel niet voorbij schiet als het gaat om kleine gemeenten. Is het doel burgers betrekken bij beleid of het opzetten van een adviesraad?

8. Beleidsaanbevelingen

Bij de gemeente Rhenen is de burgerparticipatie onvoldoende vormgegeven. De vraag is: Hoe kan de gemeente Rhenen de burgerparticipatie vormgeven zodat het voldoet aan de wettelijke normen op het gebied van Wmo en Wwb? Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst naar de huidige situatie gekeken. Wat kan in de huidige situatie worden veranderd om de burgerparticipatie zodanig vorm te geven dat het voldoet aan de wettelijke verplichtingen? Op basis van de huidige situatie zijn de drie belangrijkste aanbevelingen voor de gemeente Rhenen opgesteld. Deze aanbevelingen krijgen verdere uitwerking in twee stappenplannen. Deze stappenplannen geven de gemeente Rhenen een idee hoe zij op het gebied van de Wmo en Wwb de burgerparticipatie kan vormgeven.

8.1 Verandermogelijkheden binnen de huidige situatie

De gemeente Rhenen heeft de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb onvoldoende vormgegeven. In de huidige situatie zijn de rollen van het platform WMO/WWB en de gemeente Rhenen onvoldoende op elkaar afgestemd. Voor beide partijen is onduidelijk op welke manier de ander betrokken wil worden bij het beleid. Daarnaast heeft het uitbesteden van sociale zaken ertoe geleid dat de afstand tussen burgers en beleid op het gebied van de Wwb is toegenomen. Daarmee is de burgerparticipatie op het gebied van de Wwb afgenomen. De uitbesteding is een gegeven waar op korte termijn weinig verandermogelijkheden in zijn. Contextueel zijn er weinig mogelijkheden om de burgerparticipatie te verbeteren. De verbetering van de burgerparticipatie moet dus voortkomen uit het beter afstemmen van de rolverdeling. Het kader waarbinnen de afstemming van de rollen wordt bepaald is afhankelijk van de doelgroep en de inhoud van het beleid. De drie belangrijkste aanbevelingen voor de gemeente Rhenen om de burgerparticipatie voldoende vorm te geven zijn:

1. Vertegenwoordig de Wmo en Wwb niet langer in één platform

De Wmo en Wwb vertonen raakvlak maar zijn twee verschillende beleidsterreinen. In de huidige situatie is de Wwb ondervertegenwoordigd bij het platform en heeft de gemeente Rhenen geen beleidsmedewerker op het gebied van de Wwb. Geadviseerd wordt om de Wmo en Wwb niet langer in één adviesraad te vertegenwoordigen. De gemeente Rhenen kan de vertegenwoordiging van de Wmo organiseren in een eigen Wmo-raad. Daarnaast is de mogelijkheid aanwezig dat de gemeenten Renswoude, Rhenen en Veenendaal één regionale cliëntenraad Wwb oprichten. Eén cliëntenraad vertegenwoordigd een groter aantal cliënten en kan daarmee meer invloed uitoefenen. Daarnaast is het voor de gemeenten efficiënter. Er is één cliëntenraad en de beleidsmedewerker Wwb in Veenendaal moet met één cliëntenraad contact onderhouden. Voor de Wmo-raad in Rhenen en een Regionale cliëntenraad Wwb is een stappenplan uitgewerkt.

2. Inhoud beleid afstemmen op representativiteit adviesraad

Bij het platform zijn vooral ouderen vertegenwoordigd. Dit in tegenstelling tot de jongeren en allochtonen. Het platform kan op dit moment niet vanuit alle doelgroepen advies uitbrengen en daarmee ook niet over bijbehorende beleidsonderwerpen. Voor beleidsonderwerpen gericht op jongeren is het platform minder relevant. Het is van belang dat de gemeente Rhenen samen met de betreffende adviesraad kijkt voor welke beleidsonderdelen zij representatief is en welke zij gaat vertegenwoordigen. Door het aantal beleidsonderdelen te beperken kan het platform zich focussen op deze onderdelen, complexer beleid aan en beter betrokken worden bij het beleid.

3. Leg verantwoording af en spreek elkaar op verantwoordelijkheid aan

Bij het platform WMO/WWB zijn de afspraken uitgebreid vastgelegd in een verordening. Bij de uitvoering van de afspraken werden afspraken vanuit de gemeente en het platform niet nagekomen. Beide partijen spraken elkaar niet aan op zijn verantwoordelijkheid. Het gevolg was dat het gevoel van gelijkwaardigheid aan beide kanten daalde. Het is van belang dat beide partijen duidelijke afspraken maken en elkaar hier op aanspreken. Hierdoor blijven verhoudingen in evenwicht. Op deze manier kan het onderling vertrouwen en daarmee ook de samenwerking zich verder ontwikkelen.

8.2 Stappenplan

8.2.1 Wmo-raad in Rhenen

Het platform WMO/WWB gaat verder als Wmo-raad. Bij het vormgeven van de burgerparticipatie op het gebied van de Wmo zijn de volgende stappen van belang.

Stap 1: Vorm als Wmo-raad een eenheid

1.1 Denk als Wmo-raad na over de rol en procesinvulling van de Wmo-raad

Het platform WMO/WWB heeft als adviesraad geen eenduidig beeld waar de adviesraad voor staat en hoe zij te werk gaat. Het vormt nog geen eenheid. Bij het opstellen van de Wmo-raad is het van belang dat de Wmo-raad voor zichzelf na gaat waar zij voor staat en hoe zij de rol- en procesinvulling voor zich ziet. De onderstaande vragen geven een leidraad:

- Doelen van de Wmo-raad:
Wat willen we bereiken en hoe geven we invulling aan de signaleer- en adviesfunctie?
- Inhoud:
Vertegenwoordigen we alle beleidsonderdelen of een selectie?
- Structuur van de raad:
Welke functies zijn er? Verhouding aantal cliënten en vertegenwoordigers organisatie?

Aandachtspunt: nieuwe leden

Op dit moment vertegenwoordigt het platform WMO/WWB voornamelijk de ouderen in Rhenen. Om een groter deel van de doelgroep te kunnen vertegenwoordigen zal de Wmo-raad moeten investeren in het aantal en soort leden. Bij het zoeken naar nieuwe leden is het verstandig om eerst een nieuwe voorzitter te zoeken. Dat is in dit stadium van belang omdat de Wmo-raad haar structuur en werkwijze gaat bepalen. Volgens de huidige verordening plaatst de gemeente Rhenen een advertentie voor de nieuwe voorzitter. Daarnaast moet de Wmo-raad voor zichzelf nagaan wat voor soort leden zij zoekt: cliënten of vertegenwoordigers van organisaties. Het is van belang dat de Wmo-raad de verwachtingen van de gemeente Rhenen hierover hoort .

Stap 2: Maak duidelijke afspraken tussen gemeente en Wmo-raad

2.1 De gemeente Rhenen gaat voor zichzelf na wat zij verwacht van de Wmo-raad

Het is belangrijk dat de gemeente Rhenen voor zichzelf nagaat wat ze van de Wmo-raad verwacht. Hoe kijkt zij naar de vertegenwoordiging in de raad? Hoe wil zij met de Wmo-raad communiceren en gaat het samenwerkingsproces verlopen? De beleidsmedewerker van de Wmo of een andere medewerker van de gemeente Rhenen kan de verwachtingen van de gemeente in kaart brengen.

2.2 Afspraken op hoofdlijnen in verordening

De volgende stap is dat de verwachtingen van de Wmo-raad en de gemeente Rhenen bij elkaar worden gebracht. In onderling overleg worden de uitgangspunten van de samenwerking naar elkaar uitgesproken. De gemaakte afspraken worden op hoofdlijnen vastgelegd in een verordening. Dit kan de beleidsmedewerker Wmo doen of een andere medewerker van de gemeente Rhenen.

2.3 Wmo-raad en beleidsmedewerker Wmo maken afspraken over invulling verordening

Nadat de verordening is opgesteld is het van belang dat de beleidsmedewerker van de Wmo en de Wmo-raad onderling afspraken maken. Deze zogenaamde werkafspraken geven inzicht in hoe de samenwerking tussen de gemeente en de Wmo-raad eruit zal gaan zien. Daarbij moet men aandacht schenken aan het onderling communiceren van de partijen en op welke manier de Wmo-raad betrokken wordt in het proces. Geadviseerd wordt om als Wmo-raad een jaarplan op te stellen met daarin de belangrijkste doelen voor het komende jaar. Dat geeft voor zowel de Wmo-raad als de gemeente inzicht in wat de belangrijkste onderwerpen zijn voor het komende jaar.

Aandachtspunt: selectie van onderwerpen

De Wmo-raad is met de huidige bezetting onvoldoende in staat om alle beleidsonderwerpen te vertegenwoordigen. In dat geval is het selecteren van onderwerpen een mogelijkheid. De gemeente Renswoude heeft samen met de Wmo-klankbordgroep een selectie gemaakt in de beleidsonderdelen die zij vertegenwoordigd. Zie voor meer informatie hoofdstuk 5.2.3.

Stap 3: Zoek op verschillende manieren contact met de doelgroep

3.1 Wmo-raad zoekt actief contact met doelgroep

De Wmo-raad brengt advies uit aan het college van B&W vanuit het perspectief van de doelgroep. Van belang is dat de Wmo-raad contact heeft met haar doelgroep. Door op meerdere manieren in contact te staan met de doelgroep kan de Wmo-raad een collectief beeld vormen over wat bij de doelgroep leeft. Deze informatie kan zij gebruiken bij het informeren en adviseren van de gemeente. De Wmo-raad kan op verschillende manieren contact onderhouden met de doelgroep, zoals het opzetten van een eigen website, Wmo-krant uitgeven, inloopavonden organiseren en telefonisch spreekuur houden.

3.2 Gemeente Rhenen zoekt actief contact met doelgroep

Naast dat de Wmo-raad contact zoekt met de doelgroep is het van belang dat de gemeente Rhenen ook zelf de doelgroep bereikt. Op deze manier kan zij zelf een beeld krijgen over wat onder de doelgroep leeft. De gemeente kan het veld overzien en heeft contact met formele en informele organisaties die gerelateerd zijn aan de Wmo. De gemeente kan contact onderhouden met de doelgroep zoals het afnemen van enquêtes, inzetten van lokale media, koffiemiddagen en netwerkbijeenkomsten organiseren.

3.3 Deel bevindingen en informatie op collectief niveau

De gemeente Rhenen en de Wmo-raad onderhouden ieder vanuit hun netwerk contact met de doelgroep. Door deze informatie met elkaar te delen ontstaat een vollediger beeld over wat bij de doelgroep leeft. Het is dus van belang dat beide partijen hun bevindingen op collectief niveau met elkaar delen.

Stap 4: Evalueer, communiceer en verbeter

4.1 Communiceer regelmatig over verloop samenwerking

Na het maken van afspraken verloopt een samenwerking niet direct optimaal. Beide partijen zijn zoekende naar de invulling van zijn of haar rol. Voor een groeiende samenwerking is het van belang dat beide partijen regelmatig met elkaar communiceren. De beleidsmedewerker WMO is hier de geschikte contactpersoon voor. Het is van belang dat beide partijen aangeven hoe de samenwerking verloopt en indien nodig de ander op zijn verantwoordelijkheid aanspreekt.

Aandachtspunt: plan evaluatiemomenten

Een risico bij het onderling communiceren is dat het gedurende de samenwerking verzwakt. Om als gemeente en Wmo-raad alert te zijn op het eigen functioneren en de samenwerking met de andere partij is het goed om evaluatiemomenten in te stellen. Het eerste jaar is het aan te raden meerdere formele evaluatiemomenten in te plannen. Dit kunnen evaluaties zijn tussen de Wmo-raad en de beleidsmedewerker maar ook kan de wethouder bij sommige evaluaties aanwezig zijn. De Wmo-raad kan jaarlijks op haar eigen functioneren reflecteren door een jaarverslag op te stellen. Op deze manier legt ze tevens verantwoording af voor haar functioneren.

8.2.2 Regionale cliëntenraad Wwb

Uit de interviews met de verschillende actoren van de gemeente Renswoude, Rhenen en Veenendaal blijkt dat zij allemaal open staan voor een Regionale cliëntenraad Wwb. Gezien de huidige situatie is het raadzaam om de huidige cliëntenraad W&I in Veenendaal om te vormen naar een Regionale cliëntenraad Wwb. De cliëntenraad W&I beschikt over ervaring, deskundigheid en adviseert vanuit het perspectief van de cliënt. Bij de omvorming zijn de volgende stappen van belang.

Stap 1: Afspraken op hoofdlijnen vastleggen in één verordening

1.1 Elke gemeente gaat voor zichzelf na wat zij verwacht van de Regionale cliëntenraad Wwb.

Het kan zijn dat een informele gemeente als Renswoude andere verwachtingen heeft van een Regionale cliëntenraad Wwb dan de gemeente Veenendaal. Daarnaast hebben alle drie de gemeenten een andere ervaring met een cliëntenraad Wwb. Renswoude heeft nooit een cliëntenraad Wwb gehad, bij Rhenen is de Wwb en Wmo in één raad vertegenwoordigd en Veenendaal heeft één cliëntenraad W&I. Het is belangrijk dat de verschillende verwachtingen naar elkaar worden uitgesproken en dat de gemeenten met een duidelijk verhaal naar de toekomstige Regionale cliëntenraad Wwb stappen. Vooral als het gaat om de rol- en procesinvulling.

Aandachtspunt: één aanspreekpunt

Om het proces transparant te houden is het belangrijk om als gemeenten met één stem te spreken. Voor het spreken met één stem kunnen de gemeenten één contactpersoon vanuit de gemeenten aanstellen. Dit kan bijvoorbeeld de beleidsmedewerker Wwb zijn. Belangrijk is dat alle gemeenten achter deze keuze staan en vertrouwen hebben in de betreffende contactpersoon.

1.2 De cliëntenraad W&I gaat na wat zij verwacht van de regionale cliëntenraad Wwb

Het is belangrijk dat de cliëntenraad W&I voor zichzelf nagaat hoe zij de invulling van een Regionale cliëntenraad voor zich ziet. Hoe gaan ze contact onderhouden met de gemeenten en de doelgroep in de verschillende gemeenten? Hoe ziet zij de rol- en procesinvulling van de Regionale cliëntenraad Wwb voor zich?

1.3 Afspraken over de rol- en procesinvulling van de Regionale cliëntenraad Wwb

De gezamenlijke verwachting van de gemeenten en de verwachting van de cliëntenraad W&I worden bijeen gebracht. In onderling overleg worden afspraken op hoofdlijnen gemaakt en vastgelegd in één verordening. De beleidsmedewerker van de Wwb of een ander onafhankelijk persoon kan dit proces begeleiden. In de verordening staan onder andere afspraken over de rol en procesinvulling. Daarnaast is een vormgeving van de Regionale cliëntenraad Wwb een aandachtspunt.

Aandachtspunt: zetel in Regionale cliëntenraad Wwb

Om de vertegenwoordiging van elke gemeente te waarborgen kunnen de gemeenten Renswoude en Rhenen een zetel krijgen in de cliëntenraad. Een zetel alleen brengt een afbreukrisico met zich mee. Als geen cliënt zich aandient, zoals te zien was bij de gemeente Rozendaal, dan zijn de cliënten uit Rozendaal volgens de verordening minder of zelfs niet vertegenwoordigd. Een zetel is mogelijk onder voorwaarde dat de Regionale cliëntenraad Wwb opkomt voor het collectieve belang. Dit moet in alle afspraken duidelijk zijn.

Stap 2: Maak duidelijke werkafspraken

2.1 Werkafspraken maken tussen beleidsmedewerker Wwb en Regionale cliëntenraad Wwb

In de verordening staan de afspraken op hoofdlijnen. Het is van belang dat deze afspraken concreter worden gemaakt aan de hand van werkafspraken. De beleidsmedewerker Wwb maakt samen met de Regionale cliëntenraad Wwb afspraken bij welke onderwerpen zij betrokken wordt en op welke manier. Daarnaast is het belangrijk om ook afspraken te maken over de onderlinge communicatie. Op welke manier wordt informatie onderling gedeeld? Geadviseerd wordt om als Regionale Cliëntenraad Wwb net zoals de cliëntenraad W&I voorheen deed, een jaarplan en werkplan op te stellen. Voor de regionale cliëntenraad Wwb en de beleidsmedewerker Wwb is duidelijk welke doelen de Regionale cliëntenraad Wwb nastreeft. Het jaarplan kan de Regionale cliëntenraad gebruiken om aan het eind van het jaar terug te kijken op haar eigen functioneren.

Aandachtspunt: behoud raakvlak tussen Wmo en Wwb

De Wmo en Wwb zijn twee verschillende beleidsterreinen waarbij sommige onderwerpen elkaar overlappen. Gezien alle ontwikkelingen is het van belang dat de Regionale cliëntenraad Wwb geïnformeerd wordt over relevante ontwikkelingen op het gebied van de Wmo. De beleidsmedewerker Wwb kan informatie hierover verschaffen. Ook kan het zijn dat een lid van de Regionale cliëntenraad Wwb deel uitmaakt van een Wmo-raad en op deze manier informatie doorgeeft. Andersom is het tevens van belang dat de Wmo-raden in de diverse gemeenten op de hoogte blijven van de ontwikkelingen op het gebied van de Wwb.

Stap 3: Zoek op verschillende manieren contact met de doelgroep

3.1 Regionale cliëntenraad Wwb zoekt actief contact met doelgroep

De regionale cliëntenraad Wwb brengt advies uit aan de colleges van B&W van drie gemeenten. Dit doet zij vanuit het perspectief van de gehele doelgroep. Voor het afgeven van een representatief advies is het van belang dat de Regionale cliëntenraad Wwb weet wat bij de doelgroep in de verschillende gemeenten speelt. Door op verschillende manieren contact te onderhouden met de doelgroep, kan de Regionale cliëntenraad Wwb een beeld vormen over wat bij de doelgroep leeft. Dit kan op diverse manieren zoals een nieuwsbrief uitgeven, website opzetten en door bijeenkomsten te organiseren.

3.2 Gemeenten zoeken actief contact met doelgroep

Naast dat de Regionale cliëntenraad Wwb contact zoekt met de doelgroep is het van belang dat de gemeenten ook zelf contact zoeken met de doelgroep. Op deze manier krijgen de gemeenten zelf een beter beeld van wat bij de doelgroep leeft. Ook kunnen de gemeenten een ander netwerk inzetten dan de Regionale cliëntenraad Wwb. Het is van belang dat de drie gemeenten niet te verschillend contact zoeken met de doelgroep, dit om geen onderscheid te maken. De gemeente Rhenen en Renswoude hebben het beleid uitbesteed aan de gemeente Veenendaal. Het ligt voor de hand dat de gemeente Veenendaal contact zoekt met de doelgroep in de verschillende gemeenten. Dit kan zij onder ander doen aan de hand van een enquête, nieuwsbrief of informatieavond.

3.3 Deel bevindingen en informatie op collectief niveau

De Regionale cliëntenraad Wwb en de gemeenten hebben ieder vanuit hun netwerk contact met de doelgroep. Door de informatie en bevindingen over de doelgroep met elkaar te delen ontstaat er een vollediger beeld over wat binnen de doelgroep leeft. Het is dus van belang dat beide partijen hun bevindingen op collectief niveau met elkaar delen.

Aandachtspunt: Regionale cliëntenraad Wwb bekendheid geven bij doelgroep

Na de oprichting van de Regionale cliëntenraad Wwb is het van belang dat zij bekendheid krijgt bij de doelgroep. Dit kan door gebruik te maken van lokale media, websites van de gemeenten en informatiefolders. Om onduidelijkheid te voorkomen is het van belang dat de informatie vanuit de Regionale cliëntenraad Wwb en de gemeenten gelijk is. Een voorbeeld is dat de informatie over de Regionale cliëntenraad Wwb op de website van de gemeente Renswoude, Rhenen en Veenendaal met elkaar overeen komt.

Stap 4: Evalueer, communiceer en verbeter

4.1 Communiceer regelmatig over verloop samenwerking

Na het maken van afspraken verloopt een samenwerking niet direct optimaal. De verschillende partijen zijn zoekende naar de invulling van zijn of haar rol. Voor een groeiende samenwerking is het van belang dat de Regionale cliëntenraad Wwb en de gemeenten regelmatig met elkaar communiceren. De beleidsmedewerker Wwb kan hier een sleutelrol in vervullen. Hij onderhoudt contact met zowel de gemeenten en de Regionale cliëntenraad Wwb. Het is van belang dat alle partijen aangeven hoe de samenwerking verloopt, zich verantwoorden en een ander, indien nodig, op zijn verantwoordelijkheid aanspreekt.

Aandachtspunt: plan evaluatiemomenten

Een risico bij het onderling communiceren is dat deze gedurende de samenwerking verzwakt. Hiervoor is het van belang dat de gemeenten en de Regionale cliëntenraad Wwb evaluatiemomenten instellen waarbij het eigen functioneren en de samenwerking met anderen wordt besproken. In het eerste jaar is het aan te raden meerdere formele evaluatiemomenten in te plannen. De Regionale cliëntenraad Wwb en de beleidsmedewerker Wwb kunnen evaluatiemomenten houden. Daarnaast kunnen de gemeenten hun ervaringen onderling delen over de samenwerking met de Regionale cliëntenraad Wwb. Het is ook van belang dat één of twee keer per jaar alle partijen om de tafel zitten. Dit om contact met elkaar te houden en samen kritisch naar het verloop van de samenwerking te kijken.

9. Literatuurlijst

- Albeda, H.D. & Bijlert, J.B.W. van. (2002). *Transparantie voorzien. Op zoek naar de burger als adviseur*. Amsterdam: Stichting Rekenschap.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, & Meer-Middelburg, A.G.E. van der. (1996). *Basisboek. Open interviewen*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff.
- BMC. (2008). *Kracht ontwikkelen door nabuurschap. Onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse 'gastheergemeentemodel' in Nederland*. Zeist: Platform Middelgrote gemeenten.
- Boeije, H., Hart, H. 't, Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. 8^e druk. Amsterdam: Boomonderwijs.
- Bosch, K. van den. (2011). *Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Bosselaar, H., Bannink, D., Deursen, C. van. & Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: SoZaWe.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2009). *Gemeente op maat. Renswoude*. CBS: Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2012). *Aandeel allochtonen per gemeente. 1 januari 2011*. Geraadpleegd op 12 maart 2012, van www.cbs.nl.
- Companen. (2007). *Midden in het leven! Wmo-beleidsplan 2008-2011 gemeente Rhenen, de Wmo-prestatievelden ingevuld*. Arnhem: Companen.
- Cornips, J. (2006). *Interactief bestuur: het nieuwe elan van de lokale democratie?* Den Haag: Paper voor het politicologenetmaal.
- Daemen, H.H.F.M. & Thomassen, J.J.A. (1998). *Afstand tussen burgers en overheid*. In overheidsbeleid. H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, p.p. 269 -282.
- Domingo, A., Edelenbos, J., Klok P. & Tatenhove, J. van. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Edelenbos, J., Reudink, M.A., Teisman, G.R. (2001). *De "LAT-relatie" tussen interactief beleid en besluitvorming. Naar een handreiking voor het organiseren van verbindingen tussen informele interactieve processen en formele overheidsbesluitvorming*. Den Haag: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.
- Frieling, M. (2008). *Een goede buur. 'Joint production' als motor voor actief burgerschap in de buurt*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Gemeente Rhenen. (2006). *Advies aan burgemeester en wethouders. Burger- en cliëntenparticipatie bij de WMO*. Rhenen: Sociale Zaken.
- Gemeente Rhenen. (2009). *Verordening cliëntenparticipatie WMO, WWB en WIJ 2009*. Rhenen.
- Gemeente Rhenen. (2010). *Dienstverleningsovereenkomst Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rhenen en gemeente Veenendaal*. Rhenen: Sociale Zaken.

-
- Gemeente Veenendaal. (2008). *Verordening Cliëntenparticipatie Werk en Inkomen 2009*. Veenendaal: afdeling Werk en Inkomen.
- Idinot, I. (2010). *Gemeentelijke herindeling en burgerparticipatie. Een onderzoek naar flankerend beleid van gemeenten*. Rotterdam: Bestuurskunde.
- Jager Vreugdenhil, M. (2011). Spraakverwarring over participatie. *Journal of Social Intervention: Theory en Practice*, 20, (1), 76 – 98.
- Leeuwen, J. van. (2009). *Burgerparticipatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Representativiteit en deskundigheid van Wmo-raden onderzocht en verklaard*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Lelieveld, A. & Schilder, A. (2011). Samenwerken of herindelen. Taken uitbesteden via het gastheergemeentemodel. *B&G*. januari/februari. 22-25.
- Lexicon. (2012). *Methoden en technieken. Sociale wenselijkheid*. Geraadpleegd op 16 maart 2012, van www.leidenuniv.nl.
- Maso, I. & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en onderzoek*. Amsterdam: Boomonderwijs.
- MEE. (2012). *Gemeenten en de Wmo.Sociale kaart*. Geraadpleegd op 23 mei 2012, van www.socialekaartnederland.nl.
- Montfort, A.J.G.M. van. & Wolde, E. van. (2004). *Cliëntenparticipatie en de kwaliteit van de primaire besluitvorming: hoe meer zielen, hoe meer deugd?* Geraadpleegd op 23 maart 2012, van www.rechten.eldoc.ub.rug.nl.
- Multiculturele Raad Vianen. (2012). *De Multiculturele Raad Vianen. Samenstelling en doel*. Geraadpleegd op 28 mei 2012, van www.mrvianen.nl.
- Oostenenk, R. & Kap, L. (2010). *Samenwerking Sociale Diensten Veenendaal en Rhenen*. Rhenen & Veenendaal: Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ottens, E. (2012). *Evaluatie Sociale Zaken 2011*. Rhenen.
- Ploeg, A.J. van der. (2005). *Financieel beleid en beheer bij gemeenten en provincies*. 5^e druk. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. 3^e druk. Bussum: Uitgeverij Couthino.
- Reus, E. de. & Weerd, T. de. (2012). *Interview over het ontstaan en het functioneren platform WMO/WWB. Rhenen*. Rhenen.
- Rijksoverheid. (2011). *Bestuursakkoord 2011 – 2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijksoverheid-a. (2012). *Democratie en burgerparticipatie*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, van www.rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid-b. (2012). *Wat is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)?* Geraadpleegd op 15 februari 2012, van www.rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid-c. (2012). *Bijstand*. Geraadpleegd 18 februari 2012, van www.rijksoverheid.nl.

-
- Ruth, A. van. (2011). *Onderzoek kwaliteit burgerparticipatie*. Nijmegen: Gemeentelijke rekenkamer Nijmegen.
- Schnabel, P. (2004). *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: SCP.
- Schulinck, D. (2011). Wet investeren in jongeren verdwijnt in 2012. Geraadpleegd op 12 maart 2012, van www.ipsz.nl.
- Statline. (2012). *Beroepsbevolking; gemeenten*. Geraadpleegd op 12 maart 2012, van www.statline.cbs.nl.
- Stichting Adviesgroep Bestuursrecht-a. (2012). *Wet maatschappelijke ondersteuning. Memorie van toelichting*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, van www.st-ab.nl.
- Stichting Adviesgroep Bestuursrecht-b. (2012). *Wet werk en bijstand. Memorie van toelichting*. Geraadpleegd op 15 februari 2012, van www.st-ab.nl.
- Stimulanz. (2012). *Samenwerking in uitvoering*. Geraadpleegd op 2 mei 2012, van www.samenwerkeninuitvoering.nl.
- Swanborn, P.G. (2008). *Case-study's. Wat, wanneer en hoe?* 4^e druk. Amsterdam: Boomonderwijs.
- Verhoeven, I. (2004). *Veranderend politiek burgerschap en democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verweij, J. (2012). *Interview over ontstaan en functioneren Platform WMO/WWB Rhenen vanuit gemeentelijk oogpunt*. Rhenen.
- VNG. (2012). *Wegwijzer beleidsplan Wmo. Indeling gemeenten*. Geraadpleegd op 2 maart 2012, van www.beleidsplanwmo.nl.
- Wolters, W. & Graaf, N. de. (2009). *Maatschappelijk problemen. Beschrijvingen en verklaringen*. 2^e druk. Boom.
- Wwb-uitkering. (2012). *Waarvoor is een wwv-uitkering voor bedoeld?* Geraadpleegd op 18 februari 2012, van www.wwv-uitkering.nl.

Bijlage I: Topiclijst participant

Mijn naam is Anne Goris en in opdracht van de gemeente Rhenen voer ik een onderzoek uit naar burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb. Het doel van dit interview is om een duidelijk beeld te krijgen van uw visie en ervaring met burgerparticipatie. Mag ik dit interview opnemen? Het interview wordt na afloop van dit gesprek uitgewerkt. U ontvangt de uitwerking om te controleren of er geen fouten of verkeerde interpretaties in staan.

- Wilt u anoniem in het rapport worden verwerkt of mag ik uw naam en functie vermelden?
- Mag ik tutoyeren?
- Heeft u nog vragen?

1. Burgerparticipatie op het gebied van de Wmo en Wwb

- Kenmerken
- Visie participant

2. Beleidssoorten

- Complexiteit
- Gemeentegrensoverschrijdend

3. Vormen van burgerparticipatie

- Bestuursstijl
- Rol:
 - o Wethouder
 - o Beleidsmedewerker
 - o Burger
- Mate van transparantie
 - o Duidelijkheid over doelen en afspraken
 - o Verantwoording afleggen
 - o Gelijkwaardigheid

4. Betrekken doelgroep

- Profiel doelgroep
- Bereiken doelgroep
- Representativiteit

5. Afstand

- Omvang gemeente
- Gemeentelijke samenwerking

6. Hoe ziet de raad eruit? (In geval participant lid is van adviesraad Wmo of Wwb)

- Samenstelling
- Vormgeving
- Doelen en afspraken
- Verantwoording

Heeft u nog vragen of opmerkingen naar aanleiding van dit interview?

Bedankt voor uw medewerking.

Bijlage II. Overzicht geïnterviewde participanten per gemeente

Gemeente	Participant
Rhenen	Wethouder
	Beleidsmedewerker Wmo
	Leden platform WMO/WWB
	Ambtelijk secretaris platform WMO/WWB
Veenendaal	Wethouder
	Beleidsmedewerker Wwb
	Leden cliëntenraad Werk en Inkomen
Renswoude	Wethouder
	Beleidsmedewerker Wmo
Rheden	Teammanager regie
	Leden Wmo-raad Rheden/Rozendaal
	Leden Cliëntenraad Wwb gemeente Rheden en gemeente Rozendaal
Rozendaal	Wethouder
	Beleidsmedewerker Wmo en Wwb
Vianen	Wethouder
	Beleidsmedewerker Wmo
	Leden Wmo-beraad Vianen
	Leden Cliëntenraad Wwb Vianen