

Lokaal betrokken

Onderzoek naar horizontalisering van lokaal Wmo-beleid

Samenvatting en conclusies

Verwey-Jonker Instituut
Februari 2014

Rob Gilsing
Renske van der Gaag
Dick Oudenampsen

1. Inleiding

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

Een belangrijk element in de Wmo is de zogenoemde horizontalisering. Dit sturingsconcept sluit aan bij het advies *Bevrijdende kaders* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2002). De verantwoordingslijnen lopen in dit concept veel meer horizontaal dan verticaal. Het Rijk is systeemverantwoordelijk: het ziet erop toe dat de wet het mogelijk maakt de maatschappelijke doelen te bereiken. Het idee is dat elke gemeente zijn beleid laat aansluiten bij de specifieke eigenschappen en kenmerken van de lokale samenleving. De Wmo verplicht gemeenten te zoeken naar maximaal lokaal draagvlak, een transparant beleid te ontwikkelen en lokaal verantwoording af te leggen. Omdat een aantal kwetsbare groepen rechtstreeks geraakt worden door het maatschappelijke-ondersteuningsbeleid van gemeenten mag van gemeenten in dit verband meer gevraagd worden dan wat de Gemeentewet al vraagt, aldus de wetgever - in dit opzicht is de Wmo te zien als voorloper. Gemeenten dienen, binnen de kaders die de wetgever stelt, hun beleid te ontwikkelen in samenspraak met hun inwoners en de vertegenwoordigende organisaties daarvan, en met instellingen die bij de uitvoering van het beleid worden betrokken. Verantwoording over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan vindt eveneens horizontaal plaats: aan de lokale samenleving, en uiteindelijk aan de gemeenteraad. Binnen de lokale samenleving vindt, zo is de bedoeling, het debat plaats over de vraag of de lokale doelen zijn bereikt, het voorzieningenaanbod voldoende is, de kwaliteit afdoende, de doelmatigheid toereikend, enzovoort. Gemeenten zijn geen verantwoording schuldig aan andere overheden. Met dit laatste aspect onderscheidt de Wmo zich van eerdere decentralisatiewetten.

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

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

Deze samenvatting en conclusie komen voort uit een onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut heeft verricht naar de praktijk van horizontalisering rond het Wmo-beleid in Nederlandse gemeenten (Gilsing et al., 2014). Het betreft een praktijkgericht onderzoek dat is uitgevoerd in het kader van het VWS-programma Iedereen Telt Mee (ITM) en dat in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is uitgebreid om zo te komen tot een achtergrondstudie bij de tweede Wmo-evaluatie door het SCP. In dit verkennende, kwalitatieve onderzoek geven we inzicht in de praktijk van horizontalisering. Daarbij ligt de nadruk op het proces, veel meer dan op de inhoud van het Wmo-beleid.

2 Onderzoeksvragen en -methoden

Vraagstelling

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

1 Organisatie van horizontalisering

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

- a) Welke partijen manifesteren zich in het kader van de horizontalisering?
- b) Kent de gemeente een orgaan waarin (organisaties van) vragers van maatschappelijke ondersteuning zitting hebben (Wmo-raad of vergelijkbaar)? Zo ja, welke groepen zijn daarin vertegenwoordigd? Zijn de belangen van groepen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken vertegenwoordigd of geborgd? Bestrijkt het orgaan de volle breedte van de Wmo?
- c) Hoe functioneert de Wmo-raad (of een hiermee vergelijkbaar orgaan)?

- d) Hoe verhoudt een eventuele Wmo-raad of vergelijkbaar orgaan zich tot andere voor het Wmo-beleid relevante actoren, zoals het college, de gemeenteraad, organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning en maatschappelijke instellingen?
- e) In welk stadium, op welke wijze en in welke mate worden burgers, hun organisaties en de gemeenteraad betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid? Is de betrokkenheid van burgers, hun organisaties en de gemeenteraad even sterk voor de verschillende beleidsterreinen van de Wmo, of is die op bepaalde terreinen sterker dan wel minder sterk?

2 Invloed op beleidsvorming

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

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

3 Beleidsverantwoording

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

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

Methoden van onderzoek

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

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

- A. Literatuuronderzoek
- B. Meta-analyse rekenkameronderzoeken
- C. Kwalitatief onderzoek in acht gemeenten

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

A Literatuuronderzoek

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

B Meta-analyse rekenkameronderzoeken

In de afgelopen jaren zijn in veel gemeenten rapporten van de lokale rekenkamer- (commissie)s (hierna: rekenkamers) over het Wmo-beleid verschenen. In een aanzienlijk deel van deze rapporten wordt aandacht besteed aan aspecten van horizontalisering, in het bijzonder de positie van gemeenteraden. De onderzoeken hebben vooral tot doel de gemeenteraden te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. We hebben een inventarisatie gemaakt van rapporten die verschenen zijn tot en met eind 2011 en ze geanalyseerd op bevindingen met betrekking tot horizontalisering.

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

C Casusonderzoek acht gemeenten

We hebben acht gemeenten geselecteerd waarin we diepgaand op het horizontaliseringsproces zijn ingegaan. Bij de werving hebben we gestreefd naar variatie op criteria als omvang van de gemeente, stedelijkheid en de mate van intergemeentelijke samenwerking. Tevens zochten we naar gemeenten waar horizontalisering relatief veel aandacht leek te krijgen; we waren in het kader van het ITM-onderzoek op zoek naar factoren die het proces van horizontalisering bevorderen of belemmeren. Aan dit laatste uitgangspunt hebben we wegens gebrek aan medewerking van gemeenten niet vast kunnen houden. Uiteindelijk hebben we een selectie van acht gemeenten die variëren naar inwonertal en geografische ligging.¹

In de acht gemeenten onderzochten we relevante beleidsdocumenten: Wmo-nota's, voortgangsrapportages, programmabegrotingen en -rekeningen, (tussen)evaluaties, rapportages prestatiegegevens en cliënttevredenheidsonderzoeken. In de eerste helft van 2012 hielden we interviews met de wethouder en/of de coördinerend Wmo-beleidsambtenaar, de griffier en de voorzitter van de Wmo-raad. Daarnaast hielden we voor de zomer van 2012 in iedere gemeente een focusgroepbijeenkomst met gemeenteraadsleden en/of leden van de Wmo-raad, en eventueel andere belangrijke organisaties in het Wmo-beleid van de gemeente. Ook organiseerden we in het laatste kwartaal van 2012 in iedere gemeente een groepsinterview met drie of vier organisaties van ouderen, mensen met een beperking, chronisch zieken en/of cliënten die bij voorkeur niet in de Wmo-raad vertegenwoordigd zijn. Tot slot namen we in iedere gemeente een interview af met een vertegenwoordiger van een groep waarvan veron-

¹ Het betreft één gemeente met een inwonertal tussen de 10- en 20.000 inwoners, vier gemeenten met tussen de 20- en 50.000 inwoners, twee gemeenten met tussen de 50- en 150.000 inwoners en één gemeente met meer dan 150.000 inwoners. Het betreft twee gemeenten in het CBS-landsdeel Noord, drie in het landsdeel West en twee in het landsdeel Zuid.

dersteld wordt dat die haar belangen en behoeften niet goed kenbaar kan maken. Die groep selecteerden we in overleg met de coördinerend Wmo-beleidsambtenaar; in de praktijk kwamen we in de meeste gemeenten uit bij cliënten van de geestelijke gezondheidszorg. In iedere gemeente beschreven we kort een concrete kwestie die in de laatste jaren in de betreffende gemeente heeft gespeeld en door (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten op de agenda is gezet.

3. Samenvatting van de resultaten

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

3.1 Organisatie van horizontalisering

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

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

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

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

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

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

Groepen die in Wmo-raden het best zijn vertegenwoordigd, zijn ouderen, mensen met een fysieke beperking, mantelzorgers, chronisch zieken en vrijwilligers (Van Houten et al., 2008; Nederland, 2009; Gilsing, 2010; De Gruijter et al., 2010). We zien dit beeld uit eerder onderzoek terug in een deel van de acht gemeenten. De relatief sterke betrokkenheid van deze organisaties hangt deels samen met hun historisch gegroeide positie: vaak waren zij al voor de invoering van de Wmo betrokken bij het lokale beleid. Het is echter niet zo dat in de Wmo-raad altijd organisaties vertegenwoordigd zijn die de belangen van Wmo-doelgroepen vertegenwoordigen, zo blijkt uit het onderzoek in de acht gemeenten. Sommige van deze gemeenten kiezen nadrukkelijk voor een Wmo-raad waarin de leden op individuele titel zitting hebben. Deze leden zijn lang niet altijd verbonden aan een belangenorganisatie. We zien een ontwikkeling in de tijd: aanvankelijk werden structuren die voor de invoering van de Wmo al bestonden omgevormd tot Wmo-raad. Organisaties die ouderen en lichamelijk gehandicapten vertegenwoordigen waren mede daardoor goed vertegenwoordigd in de Wmo-raad. Uit het literatuuronderzoek (zie hierboven) blijkt dat daarnaast mantelzorgers, vrijwilligers en chronisch zieken in veel Wmo-raden vertegenwoordigd zijn. In ieder geval bestonden de meeste van de Wmo-raden in de acht gemeenten aanvankelijk uit belangenbehartigers. Gaandeweg is in een deel van de gemeenten een verschuiving opgetreden naar Wmo-raden waarin de meeste leden op persoonlijke titel zitting hebben. Weliswaar hebben deze leden in sommige gevallen nog wel een relatie met een belangenorganisatie, maar hebben zij geen zitting namens deze organisatie. Ook zien we dat steeds meer onafhankelijke leden zitting hebben in Wmo-raden.

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

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

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

In de meeste gevallen heeft de Wmo-raad een adviserende rol richting het college en/of de gemeenteraad (Koepel Wmo-raden, 2012; Sok et al., 2011). We zien onder de acht gemeenten

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

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

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

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

Uiteraard kunnen Wmo-raden hun adviesrol alleen goed vervullen als gemeenten Wmo-raden hierin *serieus nemen*. Uit het onderzoek in acht gemeenten en uit de rekenkameronderzoeken

blijkt dat dit onder meer betekent dat de gemeente duidelijk moet zijn in zijn verwachtingen ten aanzien van de Wmo-raad, dat zij de Wmo-raad tijdig en volledig informatie moet verstrekken en dat zij voldoende terug dient te koppelen aan Wmo-raden wat zij met de adviezen van de Wmo-raad doet.

Een laatste factor is de *betrokkenheid van de gemeente* bij de Wmo-raad. Uit het onderzoek in de acht gemeenten en de rekenkameronderzoeken rijst een beeld op dat Wmo-raden in hun functioneren in redelijk wat gemeenten worden ondersteund door de gemeente: soms secretariael, soms ook inhoudelijk. In sommige gemeenten worden Wmo-raadsleden in de gelegenheid gesteld om trainingen te volgen. De betrokkenheid van de gemeente bij de Wmo-raad komt soms ook tot uiting in de vaste aanwezigheid van gemeentevertegenwoordigers (soms de wethouder) bij vergaderingen van de Wmo-raad, zo zien we in de acht gemeenten. In een van de gemeenten is de wethouder voorzitter van de Wmo-raad, dit naar tevredenheid van de overige leden van de Wmo-raad - dit is de gemeente waar de Wmo-raad de rol heeft van co-producent. Het komt evenwel ook voor dat gemeentevertegenwoordigers nooit aanwezig zijn bij deze vergaderingen, of alleen indien de agenda daarom vraagt. Ons onderzoek in de acht gemeenten wijst uit dat (stevige) bemoeienis van de gemeente met het positioneren en inrichten van de Wmo-raad niet nadelig hoeft te werken. Integendeel, in gemeenten waarin Wmo-raden van onderop tot stand zijn gekomen lijkt het zo te zijn dat hun invloed minder groot is. Wmo-raden waarderen de ondersteuning en facilitering door de gemeente. In het algemeen kunnen we stellen dat intensieve contacten tussen de Wmo-raad en de gemeente het functioneren van de Wmo-raad ten goede lijken te komen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

een eerder stadium betrekken geldt echter ook voor de Wmo-raad. In het algemeen lijkt de betrokkenheid van Wmo-raden verbeterd door de betere contacten tussen Wmo-raad en gemeente die in de loop van de jaren zijn ontstaan.

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

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

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

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

3.2 Invloed op de beleidsvorming

In hoeverre oefenen (vertegenwoordigers/organisaties van) burgers en cliënten invloed uit op de totstandkoming van het gemeentelijk Wmo-beleid (inclusief personen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken)? Deze vraag beantwoorden we in deze paragraaf. Daarbij behandelen we eerst de hierbij geformuleerde deelvragen.

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

Georganiseerde burgers hebben via belangenorganisaties en de Wmo-raad in veel gemeenten een duidelijke positie in de beleidsontwikkeling (Gilsing, 2010; Cromwijk et al., 2010; Van Klaveren en Poortvliet, 2011). Daarnaast hebben professionele organisaties vaak een rol in de

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Verantwoording

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

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

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

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

aan het college opstellen. Zij zouden bijvoorbeeld veel actiever om informatie van het college kunnen vragen. Deze constatering wordt ondersteund door het onderzoek in de acht gemeenten.

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

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

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

Gemeente- en Wmo-raden in de acht gemeenten zijn veelal kritisch over de informatie die zij vanuit de gemeente krijgen. Deze stelt hen doorgaans niet in staat zich een oordeel te vormen over het doelbereik of de effectiviteit van het beleid - hetgeen ook te maken heeft met de in dit opzicht gebrekkige beleidsformulering (zie onder deelvraag a). Er is kritiek op cliënttevredenheidsonderzoeken, die soms een lage respons hebben, te veel de nadruk leggen op tevreden cliënten en moeilijk bereikbare groepen buiten beeld laten. De gemeenten die deelnemen aan de SGB0-benchmark² zijn doorgaans kritisch over de bruikbaarheid ervan.

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

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

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

² SGB0/BMC heeft voor gemeenten een Wmo-benchmark ontwikkeld, waaraan gemeenten tegen betaling mee kunnen doen. In 2012 deden 123 gemeenten mee aan de benchmark.

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

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

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

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

Bijlage Geraadpleegde literatuur

Aandacht voor iedereen (s.a.). www.programmavcp.nl/aandacht-voor-iedereen

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

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

Gilsing, R., Gaag, R. van der & Oudenampsen, D. (2014). *Lokaal betrokken. Onderzoek naar horizontalisering van lokaal Wmo-beleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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

Houten, G. van, Tuynman, M. & Gilsing, R. (2008). *De invoering van de Wmo: gemeentelijk beleid in 2007. Eerste tussenrapportage Wmo-evaluatie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Klaveren, S.M. van, & Poortvliet, E.P. (2011). *Wmo-raden aan het werk. Onderzoek naar de effectiviteit en representativiteit van Wmo-raden (eindrapport)*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Klerk, M. de, Gilsing, R., & Timmermans, J. (2010). *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. De Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Koepel Wmo raden (2012) *Inventarisatie van Wmo raden 2012*. Utrecht: Koepel Wmo raden.

Nederland, T., Bulsink, D. en Lammerts, R. (2009) *Zelfevaluatie Wmo-raden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Oudenampsen, D., Lammerts, R., Nederland, T. en Dogan, G. (2008) *Ondersteuning cliëntenparticipatie Wmo*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

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

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

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

RMO (2009). *Stem geven aan verankering*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

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

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

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

TK (2004/2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning); memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nr. 3.

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