



ANBO
Voor 55-plussers

Participatie van ouderen in de Wmo



Bijzondere bijstand

Handreiking voor afdelingen van de ouderenorganisaties

UNIE KBO



LOKAAL In de STEIGERS - Gezamenlijk project
ouderenbonden ANBO, PCOB en Unie KBO

Colofon

Tekst	Christien Begemann
Eindredactie	Inge Schut
Vormgeving omslag	Ron Beumer, Waalwijk
Druk omslag	BibloVanGerwen, 's-Hertogenbosch
Oplage	500 exemplaren

ANBO	Postbus 18003, 3501 CA Utrecht, tel. (030) 2330060 Email: info@anbo.nl ; website: www.anbo.nl
PCOB	Postbus 1238, 8001 BE Zwolle, tel. (038) 3225588 Email: info@pcob.nl ; website : www.pcob.nl
Unie KBO	Postbus 325, 5201 AH 's-Hertogenbosch, tel. (073) 6123475 Email: info@uniekbo.nl ; website: www.uniekbo.nl

Juni 2007

Voorwoord

Voor u ligt de handreiking 'Participatie van ouderen in de Wmo', een handreiking bestemd voor de afdelingen van de ouderenorganisaties.

Het ondersteuningsprogramma van de ouderenbonden 'Lokaal in de steigers' heeft deze handreiking ontwikkeld om de afdelingen informatie en ondersteuning te bieden om de participatie van ouderen in de Wmo op een goede manier gestalte te geven.

De Wet Maatschappelijk Ondersteuning is alweer vijf maanden oud. In de ene gemeente heeft de cliëntenparticipatie in de Wmo al gestalte gekregen, op andere plaatsen vindt dit nog maar schoorvoetend plaats.

Van de lokale ouderenorganisaties wordt verwacht dat zij de cliëntenparticipatie op beleidsniveau in hun gemeente mede gestalte geven.

Van oudsher zijn de ouderenorganisaties betrokken bij Seniorenraden en andere platforms en leveren zij op die plaatsen een goede en deskundige inbreng. Wij gaan er van uit dat dit ook in de Wmo weer het geval zijn.

Deze handreiking biedt u keuzes en tips die u kunt gebruiken bij de organisatie en vormgeving van de participatie van ouderen in de Wmo.

Wij hopen dat deze handreiking u, samen met de signalen die u uit uw achterban ontvangt, de mogelijkheid biedt op een goede manier de participatie van ouderen in de Wmo gestalte te geven.

Programmateam Lokaal in de Steigers
ANBO, PCOB en Unie KBO

Suzanne Kemmeren
Gerard Schoutsen
Inge Schut
Klaas Wierda

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Inleiding	7
Hoofdstuk 1 Wat is cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo?	9
1.1. Begripsverduidelijking	9
1.2. Hoe ziet de cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo er begin 2007 uit?	9
Hoofdstuk 2 Effectief participeren in de Wmo	11
2.1. De participatieladder: hoeveel verantwoording willen ouderen dragen voor het Wmo-beleid?	11
2.2. Het belang van achterbanraadpleging en vormen daarvan	13
2.3. Samenwerking met andere cliëntenorganisaties	13
Hoofdstuk 3 Vormen van cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo	15
3.1. Model 1: Cliëntenraad Wmo (Wmo-raad) met vertegenwoordigers vanuit de lokale belangenorganisaties	15
3.2. Model 2: Advies door bestaande lokale belangenbehartigers	17
3.3. Vier - minder volwaardige - modellen voor cliëntenparticipatie die in de praktijk voorkomen	19
3.4. Knelpunten en kansen: Een voorlopige impressie	20
Hoofdstuk 4 Beleidsthema's Wmo 2007	21
Noten	23
Bijlage 1 De Wet Maatschappelijke Ondersteuning	25
Bijlage 2 Participatie van ouderen in de tijd vóór de Wmo	26

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) ingevoerd in alle gemeenten van Nederland. "Het doel van de Wmo is dat iedereen kan meedoen in de maatschappij. Maatschappelijke ondersteuning omvat activiteiten die het mensen mogelijk maken om mee te doen. Dat kan bijvoorbeeld met vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar ook met goede informatie en advies, opvoedingsondersteuning en huishoudelijke hulp. Het begrip maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo verwoord in negen prestatievelden. Het ministerie van VWS geeft de kaders aan waarin elke gemeente haar eigen beleid kan maken. Een beleid dat afgestemd is op de wensen en samenstelling van de inwoners."¹

Gemeenten zijn verplicht burgers te betrekken bij het tot stand komen van hun Wmo beleidsplannen; burgers moeten kunnen meepraten over welke prestaties de gemeente in het kader van de Wmo leveren. Iedere vier jaar zullen gemeenten nieuwe beleidsplannen maken, waarbij ze verplicht zijn burgers te betrekken. Ook zullen gemeenten zich moeten verantwoorden aan burgers; wat voor resultaten zijn er met Wmo-geld geboekt, wat is er minder goed gelopen en hoe presteren ze in vergelijking met andere gemeenten?

Cliëntenparticipatie maakt onderdeel uit van burgerparticipatie: Cliëntenparticipatie wil zeggen dat cliënten/belangenorganisaties van cliënten het Wmo-beleid van de gemeente mee mogen vormgeven. Veel gemeenten voeren daartoe een nieuwe vorm van participatie in hun beleid door: de zogenaamde Wmo-raad.

Ouderenorganisaties spelen in gemeenten al heel lang een rol bij het beleid dat belangrijk is voor ouderen. Bijvoorbeeld door deelname aan een Wvg-raad (cliëntenraad Wet Voorzieningen Gehandicapten), een Wwb-raad (cliëntenraad Wet werk en bijstand) of een Seniorenraad. Door de Wmo moeten de afdelingen van ouderenorganisaties opnieuw een weg zoeken hoe ze het beste kunnen participeren in het (gemeentelijk) ouderenbeleid.

Lokaal in de Steigers

De landelijke ouderenorganisaties ANBO, KBO en PCOB hebben een gezamenlijk project om de plaatselijke afdelingen te ondersteunen bij de invoering van de Wmo: *Lokaal in de steigers*. Er komen veel vragen binnen van lokale afdelingen over de participatie in het Wmo-beleid van hun gemeenten. Daarom heeft het projectteam *Lokaal in de steigers* besloten om een handreiking te maken, waaruit de lokale afdelingen kunnen putten tijdens het eerste invoeringsjaar.

Toelichting bij deze handreiking

Het doel van de handreiking die hier voor u ligt is tweeledig. Ten eerste biedt het informatie over participatie van ouderen in het beleidsproces van de Wmo. Ten tweede biedt het keuzes en tips voor lokale afdelingen van de ouderenorganisaties ten aanzien van het vorm geven daaraan.

Deze handreiking, biedt geen standaard-aanpak voor de participatie van lokale afdelingen in de Wmo. Dat is immers niet mogelijk. In iedere gemeente hebben de ouderenorganisaties hun eigen geschiedenis in hoe ze tot nog toe hebben bijgedragen aan het gemeentelijk (ouderen) beleid. Gemeenten maken ook niet allemaal dezelfde keuze. In sommige gemeenten doen cliëntenorganisaties bijvoorbeeld zelf voorstellen over hoe ze willen participeren, terwijl in andere plaatsen de gemeente zelf juist voortrekker is. Kortom, de praktijk is niet eenduidig. De handreiking biedt daarom achtergrondinformatie en twee modellen voor participatie van ouderen, waar globaal tussen gekozen kan worden. De keuze die gemaakt wordt hangt af van de lokale situatie.

Hoofdstuk 1 Wat is cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo

1.1. Begripsverduidelijking

Deze handreiking gaat over cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo². Vaak lopen de begrippen cliëntenparticipatie, belangenbehartiging en burgerparticipatie door elkaar heen. Een begripsverduidelijking:

- *Burgerparticipatie* in de Wmo is een heel breed begrip. Het houdt alle manieren in waarmee de belangen van burgers in het Wmo beleid van een gemeente vertegenwoordigd worden. Dat kan door individuen gebeuren (iemand die een brief stuurt aan de wethouder bijvoorbeeld). Ook belangenorganisaties spelen een rol in burgerparticipatie, wanneer zij bijvoorbeeld een gesprek aangaan met een raadscommissie. Daarnaast kunnen ook instellingen aan belangenbehartiging doen. Bijvoorbeeld een stichting welzijn ouderen die in een overleg met een ambtenaar van de gemeente wijst op knelpunten in het functioneren van het Wmo-loket.
- Onder *belangenbehartiging* wordt verstaan³: "Het opkomen voor belangen door betrokkenen. Dit kan individueel zijn of collectief (voor een groep). Collectieve belangenbehartiging vindt plaats namens een specifieke achterban (bijvoorbeeld mensen met een beperking of chronische ziekte), en kan betrekking hebben op alle onderwerpen die voor die groep van belang zijn." Belangenbehartiging richt zich op alle onderwerpen die voor een bepaalde doelgroep van belang zijn, en is dus breder dan de Wmo. Zo houden ouderenorganisaties zich vaak bezig met ouderenhuisvesting, een onderwerp dat breder is dan de Wmo.
- Onder *cliëntenparticipatie* in de Wmo wordt verstaan dat *cliënten van de Wmo* inbreng hebben in de manier waarop de gemeente de Wmo vorm geeft, en in de beoordeling of de Wmo op die manier goed functioneert. Die inbreng (participatie) wordt formeel door de gemeente vastgelegd.⁴

Burgerparticipatie is dus een breed begrip, waar cliëntenparticipatie en belangenbehartiging onderdeel van vormen. Deze handreiking gaat *specifiek* over *cliëntenparticipatie* van ouderen in de Wmo, en over welke rol de afdelingen van ouderenorganisaties daarin kunnen spelen. Maar we gaan ook in op de belangenbehartigingstaak van de ouderenorganisaties in relatie tot cliëntenparticipatie.

1.2. Hoe ziet de cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo er begin 2007 uit?

Hoe gemeenten precies vormgeven aan cliëntenparticipatie in de Wmo ligt niet duidelijk vast en biedt dus lokaal veel speelruimte. De meest voor de hand liggende vorm is een zogenaamde Wmo-raad (cliëntenraad Wmo). Gemeenten zijn niet verplicht een Wmo-raad in te stellen, dat is een vrije keuze. Ook cliëntenorganisaties zelf kunnen een rol spelen in de manier waarop, en hoe aan cliëntenparticipatie vorm wordt gegeven. In de Haarlemmermeer bijvoorbeeld is op initiatief van de ouderenorganisaties met andere belanghebbenden een Wmo-raad gevormd en de gemeente heeft dit rechtstreeks overgenomen.

Nogmaals: lokaal is er dus speelruimte om de best passende vorm van cliëntenparticipatie van ouderen te vinden. Hoe die keus tot stand komt hangt natuurlijk ook af van welke vormen er al bestaan en hoe die bevallen. In hoofdstuk 3 komen we uitgebreid terug op een aantal modellen voor cliëntenparticipatie Wmo.

Hoewel het rijkelijk vroeg is om wat te zeggen over de stand van zaken van cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo op lokaal niveau, is met een aantal Wmo-ondersteuners en –contactpersonen van de ouderenorganisaties een gesprek gevoerd over hun bevindingen. Op grond daarvan is het duidelijk dat (nog) niet alle gemeenten een Wmo-raad hebben. Zo is in Overijssel inmiddels in 80% van de gemeenten een Wmo-raad ingesteld, terwijl de contactpersonen uit Limburg en Noord-Holland aangaven dat in hun provincies nog veel minder geregeld is ten aanzien van cliëntenparticipatie in de Wmo. Het is niet bekend bij VWS in hoeveel gemeenten inmiddels een Wmo-raad is gevormd.

Er is geen homogeen beeld van de plaats van seniorenraden naast een Wmo-raad . Sommige gemeenten heffen de Seniorenraad op wanneer een Wmo-raad is ingesteld, in andere gemeenten blijft de Seniorenraad bestaan. In Overijssel wordt 2007 bijvoorbeeld als een overgangsjaar beschouwd, waarin gekeken wordt of Seniorenraden noodzakelijk blijven naast de Wmo-raad.

Omdat de Wet Voorzieningen Gehandicapten opgaat in de Wmo komt de cliëntenraad Wvg te vervallen. De cliëntenraad van de Wet werk en bijstand blijft wel bestaan, dus blijft het van belang dat ouderen daarin vertegenwoordigd blijven.

De mate waarin Wmo-raden tot nog toe succesvol zijn verschilt ook. In hoofdstuk 3 komen we uitgebreid terug op knelpunten in het functioneren ervan. Knelpunten die spelen zijn bijvoorbeeld de mate waarin de verschillende doelgroepen van de Wmo al dan niet vertegenwoordigd zijn, en de samenwerking ervan in de Wmo-raad. Ook het belang dat de gemeente hecht aan adviezen van de Wmo-raad vormen een knelpunt.

Hoofdstuk 2 Effectief participeren in de Wmo

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe zo effectief mogelijk gewerkt kan worden om een zo goed mogelijk resultaat voor de oudere burgers van de gemeente te behalen, vanuit het ter plaatse gekozen participatiemodel. Over de keuze voor een bepaald participatiemodel (wel of geen Wmo-raad) gaat hoofdstuk 3.

2.1. De participatieladder: hoeveel verantwoording willen ouderen dragen voor het Wmo-beleid?

Om effectief te participeren is het essentieel om vooraf goed te bedenken, welke invloed je precies op het Wmo-beleid wilt uitoefenen als Wmo-raad en/of belangenorganisatie. Het lijkt misschien verleidelijk om direct te kiezen voor *veel* invloed, maar dat ligt gecompliceerder dan het op het eerste gezicht lijkt. Twee belangrijke vragen spelen hierbij een rol:

Willen we verantwoording dragen voor de uitkomsten van het beleid?
Wat zijn onze mogelijkheden qua menskracht, tijd en kennis?

De participatieladder en de mate van invloed van cliëntenorganisaties

Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) heeft de zogenaamde participatieladder ontwikkeld om te laten zien welke gradaties er zijn in het uitoefenen van invloed.⁵

Op basis van die ladder kunnen we vijf manieren onderscheiden waarop een gemeente haar cliënten/burgers invloed op het beleid geeft. Ze lopen op in zwaarte: geïnformeerd worden is de lichtste vorm van invloed uitoefenen en meebeslissen de zwaarste.

1. *Informereren*. De gemeente maakt zelf de agenda voor besluitvorming en stelt cliënten(organisaties) ervan op de hoogte. Ze krijgen geen gelegenheid een rol te spelen in de beleidsvorming.
2. *Raadplegen*. De gemeente bepaalt de agenda voor beleidsvorming grotendeels zelf, maar ziet cliënten(organisaties) wel als gesprekspartner. De gemeente verplicht zich echter geheel niet om iets met de mening van cliënten te doen.
3. *Adviseren*. De gemeente maakt samen met cliënten(organisaties) de agenda en zij mogen ook problemen en oplossingen aandragen. De gemeente committeert zich om iets met de mening van de cliënten (organisaties) te doen, c.q. slechts goed beargumenteerd daarvan af te wijken.
4. *Coproduceren*. Partijen stellen samen de agenda op en zoeken samen naar oplossingen. De gemeente verplicht zich te houden aan de gezamenlijk gevonden oplossingen.
5. *Meebeslissen*. De gemeente laat beleidsvorming over aan de cliëntenorganisaties en neemt de resultaten daarvan over. Ze toetst slechts achteraf op vooraf gestelde voorwaarden.

Bij coproduceren en meebeslissen heeft de Wmo-raad en/of de belangenorganisaties de meeste invloed. Maar is dit altijd gewenst? De gemeente draagt uiteindelijk de verantwoording voor de uitvoering van de Wmo; als coproducent van, of meebeslisser in dat beleid nemen cliëntenorganisaties misschien wel te veel verantwoording op zich voor de uitkomsten van dat beleid. Bij advisering heeft een Wmo-raad de maximale invloed zonder medeverantwoordelijk te worden.

Een belangrijke vraag wanneer men veel invloed wil uitoefenen is, of het mandaat goed geregeld is. Bij coproduceren en meebeslissen is het noodzakelijk om duidelijk te hebben

namens wie de leden van een Wmo-raad spreken, zodat de achterban later kan leven met het resultaat van het beleidsproces.

Tot slot bepaalt de mate van invloed die een Wmo-raad kiest of krijgt, ook in welke fase van het beleidsproces van de Wmo ze wordt ingeschakeld. Bij de lichte vormen van invloed (informereren en raadplegen), zullen de Wmo-raad of belangenorganisaties pas worden ingeschakeld wanneer de plannen in concept klaar zijn. Bij de zwaardere vormen van invloed zal dat in een eerder stadium zijn, omdat de Wmo-raad of belangenorganisaties dan samen met de gemeente de agenda bepalen. Dit betekent dat ze de gelegenheid krijgen om hun visie op knelpunten, lacunes en ontwikkelingskansen op een vroeg tijdstip naar voren te brengen.

Inschatten van aanwezige menskracht, tijd en kennis

Kunnen we waarmaken wat we willen? Dat is een cruciale vraag die een Wmo-raad en belangenorganisaties moeten beantwoorden als ze vast gaan stellen hoeveel invloed ze willen hebben. Als er te weinig menskracht is, of wel menskracht maar niet van het gewenste kwaliteitsniveau, heeft veel invloed willen uitoefenen doodeenvoudig geen zin!

Hoe zwaarder de invloed is die men uitoefent, des te meer kennis, kunde en tijd er nodig is om hier goed aan te voldoen. Nu speelt de gemeente hier zelf natuurlijk ook een rol in; zij moet een Wmo-raad en belangenorganisaties faciliteren bij hun taak. Maar het is vooral belangrijk dat belangenorganisaties goed inschatten of ze inderdaad de deskundigheid in huis hebben, of kunnen zoeken die nodig is voor het gewenste peil van het uitoefenen van invloed.

Leg de verantwoordelijkheden van Wmo-raad, belangenorganisaties en gemeente duidelijk vast

Om zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen (zowel voor de cliëntenorganisaties, hun achterban, als voor de gemeente), is het belangrijk om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Wmo-raad of de belangenorganisaties en van de gemeente rond cliëntenparticipatie duidelijk vast te leggen. Daarvoor is een aantal uitgangspunten ontwikkeld:⁶

- Regel de cliëntenparticipatie in een verordening met de gemeente; dit is juridisch een veel sterkere constructie dan via een convenant.
- Leg in de verordening vast hoe belangenorganisaties betrokken zijn in cliëntenparticipatie (hetzij door een vertegenwoordiging in de Wmo-raad, hetzij door separate raadpleging door de gemeente).
- Laat in de verordening vastleggen dat cliëntenparticipatie vanuit een onafhankelijke positie van aanbieders en financiers (gemeente\zorgkantoor) plaatsvindt.
- Regel de bevoegdheden en streef ernaar gevraagd en ongevraagd advies te kunnen uitbrengen. Probeer te regelen dat de gemeenteraad standaard van het advies op de hoogte wordt gebracht, en dat de gemeente schriftelijk aangeeft waarom ze eventueel adviezen niet opvolgt.
- Probeer te regelen dat de Wmo-raad c.q. de belangenorganisaties kunnen adviseren over de beleidsvoorbereiding, de beleidsvaststelling, de uitvoering en de evaluatie.
- Regel een goede facilitering; vergoedingen voor vrijwilligers, deskundigheidsbevordering, kantoorkosten, overleg met achterban, ondersteuning, PR en voorlichting en overleg met andere organisaties.
- Zorg dat er een onafhankelijke voorzitter en secretaris aan de Wmo-raad worden verbonden.
- Regel regelmatig overleg met betrokken ambtenaren en wethouder.
- Regel een klachtenregeling over de uitvoering van de verordening.
- Regel hoe en wanneer de verordening wordt geëvalueerd.

2.2. Het belang van achterbanraadpleging en vormen daarvan

Uit onderzoek van het IPP⁷ onder Seniorenraden komt een resultaat naar voren dat ook relevant is voor cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo. Het bleek dat gemeenten er vaak vanuit gaan dat een Seniorenraad een achterban heeft namens wie ze spreekt. In de praktijk blijkt dat vaak niet zo goed te lopen als gemeenten denken. Zo hebben Seniorenraden bijvoorbeeld weinig contact met ongeorganiseerde ouderen. De schrijvers van Plussers aan de Macht adviseren Seniorenraden dan ook om te investeren in een beter contact met hun achterban, omdat ze daarmee een betere positie krijgen ten opzichte van de gemeente.

Tips voor achterbanraadpleging bij het Wmo-beleid

Is er een WMO-raad in de gemeente, maak dan duidelijke afspraken over de manier waarop lokale afdelingen van ouderenorganisaties betrokken zijn bij de activiteiten van de Wmo-raad.

- Bedenk van tevoren of vertegenwoordigers van de ouderenorganisaties volgens u met of zonder last en ruggespraak in de Wmo-raad moeten zitten.
- Als u ervoor kiest hen zonder last of ruggespraak te laten werken, maak dan afspraken hoe zij de lokale afdelingen raadplegen. Enkele mogelijkheden zijn: periodiek overleg over het Wmo-beleid organiseren voor de lokale afdelingsbesturen en de afdelingsleden schriftelijk informeren in nieuwsbrieven.

Als er een WMO-raad is, is het ook belangrijk een communicatieplan⁸ te maken over hoe ongeorganiseerde ouderen geïnformeerd worden over wat in de Wmo-raad speelt, en hoe hun mening over het Wmo-beleid gepeild wordt. Enkele mogelijkheden zijn:

- De leden van de Wmo-raad die ouderen vertegenwoordigen kunnen bijvoorbeeld een themabijeenkomst organiseren over een heet hangijzer, en daar de mening van de bezoekers over peilen.
- De leden kunnen bijeenkomsten bezoeken waar veel ouderen komen en hen daar informeren en raadplegen. Hierbij kunnen ze uitstekend samenwerken met instellingen welzijn ouderen.
- Er zijn veel creatieve manieren te verzinnen om oudere burgers te spreken te krijgen: Ga bijvoorbeeld eens op de markt zitten in een eigen kraam of schuif aan in het restaurant van een woonzorg-complex.
- Voor kwetsbare burgers die uit zichzelf hun standpunt niet gemakkelijk naar voren brengen (overbelaste mantelzorgers bijvoorbeeld) is een extra investering op zijn plaats, bijvoorbeeld door via huisbezoeken of telefonische interviews hun behoeften en mening te achterhalen.

Wanneer cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo georganiseerd is door de belangenorganisaties apart te benaderen zonder dat er een Wmo-raad is (model 2 hoofdstuk 3), gaat het bij achterbanraadpleging om de ongeorganiseerde ouderen. Ook dan is het recept: een communicatieplan maken om dit te realiseren!

2.3. Samenwerking met andere cliëntenorganisaties

Samenwerken is belangrijk om sterk te staan richting de gemeente. Ten eerste doordat je op die manier inhoudelijke thema's die belangrijk zijn voor cliënten stevig naar voren kunt brengen. En ten tweede vorm je dan strategisch een volwaardige gesprekspartner voor de gemeente. Die kan dan niet makkelijk om de cliëntenorganisaties heen. De Wmo is een wet voor meerdere doelgroepen; er participeren dus, naast de lokale afdelingen van de ouderenorganisaties, meerdere cliëntenorganisaties in de Wmo.

Het gaat om belangenorganisaties van mensen met een verstandelijke beperking; mensen met een lichamelijke beperking, ouderen, mensen met een chronische ziekte, mensen met psychische beperking, vrijwilligers en mantelzorgers; dak- en thuislozen, jongeren en ouders, verslaafden en vrouwen. Hoewel *kerken* geen belangenorganisaties zijn participeren zij hoe langer hoe meer in de Wmo, en moeten hier dus eigenlijk ook bij genoemd worden als bijzondere vorm van cliëntenparticipatie.

Het is een hele diversiteit aan doelgroepen, en dus hebben deze belangenorganisaties dan ook verschillende belangen die soms wel en soms niet met elkaar samenvallen. Het is vaak nieuw voor cliëntenorganisaties om breder te kijken dan alleen naar de eigen belangen, maar in het licht van de Wmo is dit een belangrijke uitdaging.

Voorwaarden waaraan voldaan moet worden om goed samen te werken zijn:⁹

- Respecteer de belangen van andere organisaties.
- Onderzoek welke belangen gemeenschappelijk zijn en welke niet.
- Maak een gemeenschappelijk plan voor gemeenschappelijke belangen.
- Bewaak de grenzen van de samenwerking.

In de praktijk zal blijken dat met bepaalde cliëntenorganisaties niet of nauwelijks overlap is in belangen: besteed dan niet teveel energie aan de samenwerking maar informeer elkaar wel en stem indien nodig af. "Natuurlijke partners" voor leden van de Wmo-raad die ouderen vertegenwoordigen, dan wel voor de lokale afdelingen van de ouderenorganisaties, zijn belangenverenigingen van mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking, mantelzorgers en vrijwilligers en chronisch zieken.

Ouderenorganisaties hebben vaak een voorsprong in kennis en mate van organisatie in vergelijking met andere cliëntenorganisaties. Omdat er een breed belang is om een goed Wmo-aanbod in de gemeente tot stand te brengen, is het een mogelijkheid dat ouderenorganisaties hen hun diensten aanbieden. Bijvoorbeeld door het voortouw te nemen bij het tot stand brengen van meer samenwerking of het delen van kennis en menskracht.

Hoofdstuk 3 **Vormen van cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo**

In dit hoofdstuk presenteren we twee modellen voor cliëntenparticipatie van ouderen in de Wmo. Deze modellen zijn overgenomen uit de handreiking *Modellen Cliëntenparticipatie Wmo*¹⁰, en gebaseerd op een inventarisatie van de praktijk in 2006. Het eerste model gaat uit van cliëntenparticipatie Wmo door middel van een Wmo-raad met vertegenwoordigers van belangenorganisaties. In het tweede model is er geen sprake van een Wmo-raad, maar vraagt de gemeente advies aan de lokale belangenorganisaties en geeft daarmee vorm aan cliëntenparticipatie. Van beide modellen beschrijven we de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, en de voor- en nadelen ervan. Voor de volledigheid beschrijven we daarna nog vier andere modellen¹¹ die in de praktijk aan te treffen zijn, maar die wij niet als volwaardige vormen van cliëntenparticipatie beoordelen.

3.1. Model 1: Cliëntenraad Wmo (Wmo-raad) met vertegenwoordigers vanuit de lokale belangenorganisaties

In dit model komt er op initiatief van belangenorganisaties, gemeente of van hen samen een speciale cliëntenraad voor de Wmo bestaande uit vertegenwoordigers van lokale belangenorganisaties. Deze Wmo-raad krijgt een formele status die zo mogelijk is vastgelegd in een gemeentelijke verordening. De Wmo-raad heeft een onafhankelijk voorzitter en secretaris.

De voorwaarden waaraan cliëntenparticipatie in een Wmo-raad moet voldoen

Ten aanzien van cliëntenparticipatie vanuit belangenorganisaties zijn randvoorwaarden ontwikkeld¹². Deze kunnen als checklist worden gebruikt om - indien men dat lokaal wenst - verbeteringen in de structuur van een Wmo-raad aan te brengen. De randvoorwaarden zijn:

- Belangenorganisaties als vertegenwoordigers van cliënten moeten niet samen met aanbieders van zorg en welzijn in een Wmo-raad zitten omdat ze andere belangen hebben, de gemeente moet zelf deze belangen afwegen en dit niet overlaten aan vragers en aanbieders in de Wmoraad.
- Voor iedere doelgroep is er plaats.
- Lokale zelforganisaties/belangenorganisaties bepalen zelf wie hen vertegenwoordigt in de Wmo-raad.
- In het beleidsproces moet tijd en ruimte zijn voor goede achterbanraadpleging.
- De positie en bevoegdheid van de Wmo-raad moet vastgelegd zijn in een verordening of convenant met de gemeente.

De Wmo-raad en de vertegenwoordiging van doelgroepen van de Wmo

De Wmo heeft heel wat doelgroepen; van jongeren en kinderen tot ouderen en mensen met een beperking. In de Wmo-raad wordt voor iedere doelgroep een plaats gereserveerd. Hoe dat gebeurt kan heel verschillend ingevuld worden. Het kan zijn dat voor iedere doelgroep in de Wmo één deelnemer in de raad zit. Het kan ook zijn dat doelgroepen in clusters worden ondergebracht.

Wanneer één deelnemer per doelgroep vertegenwoordigd is in de Wmo-raad, zijn de vertegenwoordigers gezamenlijk verantwoordelijk voor de cliëntenparticipatie voor alle doelgroepen. Hierdoor wordt bevorderd dat cliëntenorganisaties meer inhoudelijk gaan

samenwerken en moet een ieder verder kijken dan het eigen belang. Een nadeel kan zijn dat er minder specifieke kennis over de verschillende doelgroepen wordt benut.

Bij clustering worden doelgroepen die gemeenschappelijke belangen hebben in één cluster ondergebracht. Bijvoorbeeld ouderen, mantelzorgers en vrijwilligers. Niet alle prestatievelden en onderwerpen zijn relevant voor alle doelgroepen. Verslavingszorg bijvoorbeeld is voor mantelzorgers en vrijwilligers niet erg relevant. Door clustering kunnen de doelgroepen gericht bezig zijn met de zaken die vooral voor hen van belang zijn.

Hoewel iedere doelgroep eigen specifieke belangen heeft, zijn er natuurlijk thema's die voor meerdere van hen belangrijk zijn. Huishoudelijke zorg is daar een voorbeeld van. Uit het veld komen signalen¹³ dat zoeken naar samenwerking tussen belangenorganisaties heel belangrijk is. "Zie elkaar niet als concurrent, maar steek als ouderenbonden je hand uit. Durf daarin te investeren, al kost dat jaren. Als bonden ben je geen doel op zich, maar kun je de cliëntenparticipatie van diverse groepen in de volle breedte kracht bijzetten Juist door verder te kijken dan het eigen belang, word je een betrouwbare en relevante samenwerkingspartner."

De relatie tussen de Wmo-raad en een Seniorenraad

Ongeveer de helft van de gemeenten heeft een Seniorenraad. Wanneer er in die gemeenten ook een Wmo-raad komt, is het natuurlijk de vraag hoe die twee zich tot elkaar verhouden. Hoe gemeenten omgaan met deze situatie is op dit moment verschillend. In sommige gemeenten blijven Seniorenraad en Wmo-raad (voorlopig in ieder geval) beiden bestaan, terwijl in andere gemeenten de Seniorenraad wordt opgeheven.

Het verschil tussen een Seniorenraad en een Wmo-raad

Het verschil is dat een Wmo-raad zich bezig houdt met de terreinen waar deze wet voor geldt, terwijl een Seniorenraad breder kijkt dan maatschappelijke ondersteuning. Zo adviseert een Seniorenraad bijvoorbeeld ook over ouderenhuisvesting in de gemeente, en over het inkomensbeleid ten aanzien van ouderen. Dit laatste in relatie tot de cliëntenraad van de Wet Werk en Bijstand. De status van Seniorenraad en Wmo-raad hoeft niet te verschillen. In principe kunnen ze beiden een formele status hebben die in een convenant is vastgelegd.

Argumenten om een Seniorenraad te handhaven naast een Wmo-raad

In principe kunnen een Seniorenraad en een Wmo-raad naast elkaar blijven bestaan. Een reden om dit te doen kan zijn dat op die manier de onderwerpen die niet in een Wmo-raad ter sprake komen maar wel belangrijk zijn voor ouderen, ook bij de gemeente ingebracht blijven worden. Wel moet dan goed gekeken worden naar de relatie tussen beiden. Enkele vragen:

- wil men een vertegenwoordiging van de Seniorenraad in de Wmo-raad hebben?
- hebben beide raden dezelfde formele of informele status?
- wie gaat waarover? Wanneer vraagt de gemeente aan beiden, en wanneer aan één van beiden om advies?

Een Seniorenraad kan fungeren als een klankbordgroep voor de leden van de Wmo-raad, die daar namens ouderen in participeren. Door bijeenkomsten van de Wmo-raad inhoudelijk voor te bereiden met de leden van de Wmo-raad bijvoorbeeld. En door de uitkomsten van het werk van de Wmo-raad met de leden te bespreken en met hen samen te werken in verdere terugkoppeling naar de achterban.

Argumenten om een Seniorenraad op te heffen wanneer er een Wmo-raad is ingesteld

De Seniorenraden en ouderenorganisaties kunnen voor opheffing van de Seniorenraad zijn, omdat men ervoor kiest alle beschikbare tijd, deskundigheid en ervaring in de Wmo-raad in te zetten om daar zo sterk mogelijk te functioneren. Argument vanuit de gemeente kan zijn dat het efficiënter is om alleen met een Wmo-adviesraad te werken. Het scheelt vergadertijd

en daarmee geld. Een strategisch argument voor gemeenten kan zijn dat adviezen van een Seniorenraad haaks kunnen staan op die van de Wmo-raad. Zeker wanneer de Wmo-raad doelgroep- breed is samengesteld en breed adviseert, kunnen de standpunten van andere belangenorganisaties die van de Seniorenraad, ook als die in de WMO-raad vertegenwoordigd is, overstemmen.

De Wmo-raad en belangenorganisaties

Hoe wordt een Wmo-raad samengesteld in relatie tot de lokale belangenorganisaties? Hier zijn verschillende mogelijkheden voor. De belangenorganisaties dragen zelf vertegenwoordigers voor, waarmee zij regelmatig overleg voeren over de dingen die in de Wmo-raad besproken worden. In gemeenten waar een Seniorenraad is of een samenwerkingsverband van de ouderenorganisaties, moet dan onderling overlegd worden, of vertegenwoordiging vanuit de lokale afdelingen of vanuit de Seniorenraad/het samenwerkingsverband plaatsvindt. Een andere mogelijkheid is dat de gemeente zelf uit de kringen van de belangenorganisaties leden voor de Wmo-raad vraagt. Een nadeel hiervan is, dat de mogelijkheid bestaat dat terugkoppeling naar de ouderenorganisaties en/of Seniorenraad dan moeilijker verloopt.

Voor- en nadelen van model 1

Voordelen

- omdat de aanbodkant (instellingen maatschappelijke ontwikkeling) niet vertegenwoordigd zijn is de rol van de Wmo-raad eenduidig.
- de Wmo-raad is voor burgers herkenbaar omdat de verschillende doelgroepen erin vertegenwoordigd zijn.
- doordat de deelnemers belangenorganisaties vertegenwoordigen, is achterbanraadpleging relatief gemakkelijk te doen en heeft de Wmo-raad een breed draagvlak.

Nadelen

- omdat de deelnemers belangenorganisaties vertegenwoordigen hebben ze misschien nog weinig ervaring in breder kijken dan het perspectief van hun eigen achterban.
- als de Wmo-raad breed werkt (dus niet in clusters van doelgroepen en prestatievelden, maar doelgroep en prestatieveldbreed) is de diversiteit aan onderwerpen erg groot.
- belangen van een specifieke doelgroep kunnen ondergesneeuwd raken.
- er kan groot verschil zijn in kennis, ervaring en inzicht tussen de verschillende deelnemers; dit kan het vergaderproces nadelig beïnvloeden.

3.2. Model 2: Advies door bestaande lokale belangenbehartigers

In dit model vragen gemeenten belangenorganisaties afzonderlijk om advies, zonder dat ze verenigd zijn in een Wmo-raad. Iedere belangenorganisatie participeert vanuit het eigen perspectief in de dingen die voor hen van belang zijn in het Wmo-beleid van de gemeente. Voor lokale afdelingen van ouderenorganisaties ziet dit er als volgt uit: De afdelingen, of hun samenwerkingsverband, worden door de gemeente gevraagd om te participeren in de totstandkoming van het Wmo-beleid. Dit doet de gemeente ook met lokale belangenorganisaties van de andere doelgroepen van de Wmo (bijvoorbeeld mensen met een verstandelijke en/of geestelijke beperking, GGZ-problematiek, dak- en thuislozen, mantelzorgers en vrijwilligers etc.). De gemeente beslist zelf welke (onderdelen van) deze adviezen ze overneemt of naast zich neerlegt.

Wanneer er een Seniorenraad in de gemeente is, zal die ongetwijfeld om advies worden gevraagd. In hoeverre daarnaast dan ook nog de afdelingen van de ouderenorganisaties

apart worden geraadpleegd, zal afhangen van de manier waarop de ouderenorganisaties vertegenwoordigd zijn in de Seniorenraad en ook van of de relatie tussen de Seniorenraad en de gemeente goed is of niet.

Voorwaarden waaraan goede belangenbehartiging moet voldoen

Er zijn voorwaarden waar goede lokale belangenbehartiging aan moet voldoen¹⁴. Zeker wanneer cliëntenparticipatie van ouderen via de lokale afdelingen van de ouderenorganisaties wordt geregeld, is het belangrijk om goed op die voorwaarden te letten. Deze zijn:

- De lokale afdelingen c.q. de Seniorenraad hebben een formele positie ten opzichte van de gemeente als het gaat om het ouderenbeleid, vastgelegd in een convenant.
- De lokale afdelingen c.q. de Seniorenraad hebben een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente en kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven.
- De gemeente faciliteert de lokale afdelingen c.q. de Seniorenraad zodat ze hun werk goed kunnen doen met onder meer een budget en ondersteuning.
- Er is regelmatig overleg tussen ambtenaren en wethouder(s) en de lokale afdelingen c.q. Seniorenraad.
- De lokale afdelingen c.q. Seniorenraad kunnen zelf agendapunten aandragen.
- De lokale afdelingen c.q. Seniorenraad kunnen overleg voeren met een achterban (zie bladzijde 8).
- De lokale afdelingen c.q. Seniorenraad werken zoveel mogelijk samen.

Indien in uw gemeente dus de keus gemaakt wordt te kiezen voor cliëntenparticipatie Wmo via belangenorganisaties, kunt u nagaan of aan deze voorwaarden is voldaan en als u dat nodig lijkt naar verbetering streven.

Voor- en nadelen van cliëntenparticipatie door bestaande belangenorganisaties

Voordelen

- De belangen van ouderen kunnen goed aan bod komen.
- Vanuit de Seniorenraad en/of de afdelingen van ouderenorganisaties wordt heel gericht gekeken of de belangen van ouderen voldoende tot hun recht komen in de plannen van de gemeente.
- Er hoeven geen nieuwe adviesraden te worden opgericht. Dat scheelt tijd, er wordt zo efficiënt mogelijk gewerkt met bestaande structuren.

Nadelen

- De gemeente maakt zelf de afweging tussen verschillende belangen.
- Wanneer de belangenorganisaties van verschillende doelgroepen adviezen afgeven die geheel of gedeeltelijk haaks staan op elkaar, zal de gemeente haar eigen keus maken in wat ze wel of niet overneemt.
- Hieruit volgt dat belangenorganisaties ook de belangen die ze wel delen niet met elkaar verbinden. Dat is een duidelijke nadeel, want samen sta je sterker.

Een tussenvariant: een Platform vanuit lokale belangenorganisaties

Om bovenstaande voordelen te behouden en de nadelen te verminderen is het mogelijk om als lokale belangenorganisaties vanuit de verschillende doelgroepen een Platform te vormen voor de Wmo. Iedere belangenorganisatie levert één of meer vertegenwoordigers. In dit Platform wisselt men standpunten over de verschillende onderdelen van het Wmobeleid van de gemeente uit; het heeft nadrukkelijk geen formele status. Het doel is om naar gedeelde standpunten te zoeken en elkaar te ondersteunen bij de individuele advisering vanuit de belangenorganisatie.

Het Platform kan gedeelde standpunten vanuit het Platform als advies naar de gemeente laten gaan, gevraagd en ongevraagd. Of de deelnemende belangenorganisaties vermelden

in hun eigen adviezen de standpunten die ze delen met elkaar. Iedere belangenorganisatie adviseert zodoende zelfstandig, maar kan wel samen optrekken met andere belangenorganisaties op beleidspunten die gemeenschappelijk zijn.

3.3. Vier modellen voor cliëntenparticipatie die in de praktijk voorkomen, maar die niet volwaardig zijn

Hieronder volgen de vier modellen voor cliëntenparticipatie die het VCP-programma¹⁵ wel noemt, maar tegelijk in feite afkeurt als zijnde niet een volwaardige vorm (ze voldoen niet aan de voorwaarden voor goede cliëntenparticipatie en belangenbehartiging zie 2.1 en 2.2).

1. Informele vormen van cliëntenparticipatie

Dit wil zeggen niet langdurige, in een vaste structuur vastgelegde cliëntenparticipatie, zoals bijvoorbeeld een panel, een themabijeenkomst, een enquête etc. Een belangrijke vorm als *aanvulling* op een van de hierboven beschreven modellen. We komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

2. Professionele vertegenwoordiging van zorgvragers.

In enkele gevallen vraagt de gemeente aan professionele organisaties die bepaalde doelgroepen vertegenwoordigen om de Wmo-raad te vormen. Bijvoorbeeld een medewerker van een Regionaal Patiënten en Consumenten Platform, een medewerker van MEE of een medewerker van een instelling welzijn ouderen. Dit model is niet volwaardig, omdat professionals nooit zo neutraal zijn ten opzichte van de gemeente als belangenorganisaties zelf (zij voeren bijvoorbeeld soms opdrachten uit voor de gemeente of krijgen er subsidie van). Bovendien is deze vorm van vertegenwoordiging minder herkenbaar voor de achterban en brengt minder ervaringsdeskundigheid in. En last but not least: het is een ontkrachting van de positie van belangenorganisaties.

3. Advisering door belangenbehartigers en aanbieders samen.

Het komt voor dat een Wmo-raad gedeeltelijk bestaat uit aanbieders en verzekeraars en gedeeltelijk uit een vertegenwoordiging vanuit de belangenorganisaties en professionals die belangen van de vraagzijde verwoorden. De redenen waarom dit model niet voldoet zijn:

- Er zijn teveel belangen vertegenwoordigd die behoorlijk kunnen botsen. De kans is groot dat de belangenorganisaties klem komen te zitten tussen aanbieders en gemeente.
- Niet alle doelgroepen Wmo kunnen vertegenwoordigd zijn, dan wordt de raad te groot
- Achterbanraadpleging wordt zo zeer moeilijk.
- De lokale belangenorganisaties hebben zo zeer weinig kans om een bijdrage te leveren aan het gemeentelijk Wmo-beleid.

4. Advisering door ongeorganiseerde burgers.

Een model dat niet in de VCP-nota wordt genoemd, maar wel voorkomt, is een model waarin de gemeente burgers oproept te solliciteren als lid Wmo-raad. Deze burgers moeten feeling hebben met een bepaalde doelgroep Wmo, maar zijn geen lid van een belangenorganisatie. Om twee redenen voldoet dit model niet aan de normen van CG-Raad en FvO. De leden hebben geen formele achterban en kunnen die dan ook moeilijk raadplegen, en lokale belangenorganisaties hebben geen rechtstreekse invloed op het Wmo-beleid van de gemeente.

3.4. Knelpunten en kansen: een voorlopige impressie

Cliëntenparticipatie Wmo moet eigenlijk nog goed op gang komen, maar toch hebben we alvast wat signalen uit het veld verzameld.¹⁶

De belangrijkste knelpunten die genoemd worden zijn:

- De samenstelling van de Wmo-raad; cliëntenorganisaties bepleiten dat de leden van de Wmo-raad een vertegenwoordiging vormen van cliëntenorganisaties. Dit is niet in alle gemeenten zo waar een Wmo-raad is, en dit levert dan problemen op met achterbanraadpleging.
- Met name vertegenwoordigers van mensen met een psychische problematiek (GGZ) ontbreken vaak.
- Te laat betrokken worden door de gemeente zorgt voor tijdsdruk in de advisering en daarmee voor een slechtere kwaliteit van het advies. Het kost veel tijd om zich goed voor te bereiden op adviezen en ouderen zijn soms te beleefd en hebben te veel begrip voor de gemeente wanneer die te laat is met het beschikbaar stellen van de stukken. Ingewikkeld taalgebruik en ondoorzichtige procedures van de kant van de gemeente kunnen leden van de Wmo-raad in hun werk belemmeren;
- Gemeenten gaan niet altijd zorgvuldig met adviezen om, leggen ze te gemakkelijk naast zich neer en/of leggen niet uit waarom ze ervan af wijken.
- Wanneer de status van de Wmo-raad niet formeel is vastgelegd, ontnemt dit kracht aan haar advisering.
- Er is gebrek aan deskundigheid van de kant van cliëntenorganisaties en deze organisaties zijn niet streng genoeg in de screening van degenen die hen vertegenwoordigen in de Wmo-raad.
- Cliëntenorganisaties zijn nog te weinig in staat om over de heg te kijken, dat wil zeggen, ook oog te hebben voor belangen van andere cliëntengroepen.
- Niet alle leden van de Wmo-raden zijn zich bewust van de mate waarin ze invloed uitoefenen en de voor en nadelen daarvan (participatieladder). Bij de start van een Wmo-raad moet dat een expliciet besluit zijn, anders zijn er zowel vanuit leden van de raad, als vanuit de gemeente verkeerde verwachtingen.
- Lang niet alle gemeenten zijn goed voorbereid op de Wmo, en dus ook niet op cliëntenparticipatie Wmo.

De belangrijkste successen en kansen zijn:

- De komst van de Wmo zorgt ervoor dat cliëntenorganisaties elkaar meer opzoeken dan vroeger.
- Een mix van strategieën (formele Wmo-raad gecombineerd met informele participatievormen) werpt vruchten af.
- Het hebben van een onafhankelijk voorzitter en professionele ondersteuning versterkt de kwaliteit van het werk van een Wmo-raad.
- Goed persoonlijk contact tussen Wmo-raad en betrokken ambtenaren en wethouder draagt bij aan sterke participatie.
- Samenwerking met andere cliëntenorganisaties, en openstaan voor elkaars perspectief en belang, versterken de positie naar de gemeente en de kwaliteit van de inhoud van de adviezen.
- Veel ouderen die zitting hebben in een Wmo-raad leveren topprestaties en zetten zich met hart en ziel in. Mocht bepaalde kennis of deskundigheid toch ontbreken, is het aan te raden die aan te vullen door deskundigheidsbevordering of het gebruik maken van externe diensten.

Hoofdstuk 4 **Beleidsthema's Wmo 2007**

In 2006 hebben gemeenten hun Wmo-beleid in de steigers gezet en de eerste belangrijke zaken geregeld, met voor ouderen als belangrijke thema's de huishoudelijke verzorging en de Wmo-loketten. In dit hoofdstuk stippen we thema's aan die dit jaar aandacht zullen vragen van de ouderenorganisaties, voor wat betreft hun participatie in het Wmo-beleid van hun gemeente.¹⁷

Het vierjarig beleidsplan Wmo

Vanaf januari moeten de gemeenten starten met het maken van hun vierjarig beleidsplan. 20% van de gemeenten is daarmee al begonnen. Het hangt van de mate van invloed af die de Wmo-raad of belangenorganisaties hebben gekregen in het participatiemodel, in welke fase men invloed kan uitoefenen. In principe: hoe eerder hoe beter. Het landelijk projectteam Wmo van de ouderenorganisaties heeft een checklist gemaakt waarmee op lokaal niveau het Wmo-beleidsplan van de gemeente beoordeeld kan worden.

Evaluatie cliëntenparticipatie

Wanneer binnen een gemeente voor een bepaalde vorm van cliëntenparticipatie is gekozen, is het belangrijk om na enige tijd te evalueren hoe dit functioneert. Probeer hier op lokaal niveau met de gemeente afspraken over te maken vanuit de Wmo-raad en/of belangenorganisaties. Landelijk zullen de ouderenorganisaties vanuit "Lokaal in de Steigers" hierover ook informatie vergaren en verspreiden.

Doorlichting huidige subsidiebeleid

Gemeenten hebben in de loop van de tijd bepaalde subsidierelaties opgebouwd met aanbieders van diensten (welzijnsinstellingen bijvoorbeeld). Het ligt voor de hand dat een aantal gemeenten in hun Wmo-plan mee zullen nemen dat zij die relaties willen doorlichten op behaalde resultaten, om te bezien of ze deze relaties willen handhaven. Voor ouderenorganisaties is het, wanneer een gemeente dergelijke plannen heeft, van belang alvast na te denken, hoe zij de resultaten van de gesubsidieerde instellingen beoordelen. Dan kunnen de ouderenorganisaties in een vroeg stadium hun wensen kenbaar maken.

Evaluatie huishoudelijke verzorging

Uit de vierde Wmo-monitor¹⁸ blijkt dat de meeste gemeenten de uitvoering van de huishoudelijke verzorging inmiddels hebben geregeld. In 2007 zal aan de orde zijn, hoe dit bevalt. Het is belangrijk om uit te zoeken in hoeverre de gemeente een evaluatie al gepland heeft, op welke manier en op welk moment de Wmo-raad/de belangenorganisaties hierbij betrokken worden. Op de VNG-site (Vereniging Nederlandse Gemeenten) is achtergrondinformatie te vinden over de aanbesteding van de huishoudelijke verzorging.¹⁹

Gemeenten indiceren met ingang van 1-1-07 zelf voor huishoudelijke verzorging. Gemeenten zijn vrij om zelf indicatiecriteria op te stellen; de meeste gemeenten hanteren nog steeds de criteria die in de AWBZ ook golden. Onder de AWBZ beoordeelden thuiszorginstellingen op basis van de indicatiestelling zelf, welke vorm van huishoudelijke zorg zij bij nieuwe cliënten inzetten. Nu mogen voortaan de gemeenten ook bepalen (naast de indicatie), welke vorm van huishoudelijke zorg iemand toegewezen krijgt. Er zijn signalen dat er een tendens is bij gemeenten om meer goedkope zorg (zogenaamde HH1) dan onder de AWBZ het geval was toe te wijzen, een bezuiniging dus.

Dit is een thema dat voor de ouderenorganisaties van belang is om lokaal goed in de gaten te houden. Samenwerking met andere belangenorganisaties vergroot hierbij de mogelijkheid, om goed zicht te krijgen op de effecten op cliënten van deze verandering rond de indicatiestelling en toewijzing.

Evaluatie Wmo-loket

Hiervoor geldt hetzelfde als voor de huishoudelijke verzorging; de meeste gemeenten hebben al een Wmo-loket gevormd. De informatie en adviesfunctie is de belangrijkste invulling ervan. Dit jaar vindt mogelijk een evaluatie ervan plaats: voor de Wmo-raad en of belangenorganisaties een belangrijk thema om bij betrokken te zijn. Een vraag erbij is, of het loket ook de functie van service-centrum vervult, dat wil zeggen burgers behalve informatie en advies te geven ook op weg helpt om in de benodigde ondersteuning te voorzien. Een vraag, waar Wmo-raden zich een visie over kunnen vormen.²⁰

Cliëntondersteuning

Hoe wordt in de gemeente aan cliëntondersteuning vorm gegeven en hoe functioneert het? In veel gemeenten zijn ouderenadviseurs aanwezig en is er inmiddels een breder verband aangebracht tussen MEE-consulenten en cliëntondersteuners uit de Geestelijke Gezondheidszorg?²¹ De ouderenbonden leiden vrijwillige ouderenadviseurs op. Er zijn inmiddels een aantal gemeenten waar de betaalde (BOA) en vrijwillige ouderenadviseur (VOA) samenwerken aan de cliëntondersteuning. Het is belangrijk om voor deze mogelijkheid bij de gemeenten aandacht te vragen.

Eigen bijdrage Wmo

In de wet staat (artikel 15 Wmo) dat gemeenten een eigen bijdrage mogen vragen aan degenen die een individuele voorziening (bijvoorbeeld een scootmobiel of traplift) krijgen of een Persoonsgebonden Budget (PGB). Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is aangewezen om deze eigen bijdrage vast te stellen en te innen. Wel mag de gemeente de hoogte van de eigen bijdrage bepalen. Gemeenten mogen de eigen bijdrage nu ook over drie jaar verspreiden: Dat betekent in plaats van de eigen bijdrage in 1 keer te laten betalen, het in een periode van drie jaar in termijnen van vier weken laten innen. De reden hiervan is, dat daardoor voorzieningen niet ongebruikt zullen blijven (de scootmobiel die ongebruikt in de garage staat). Voor Wmo-raden en belangenorganisaties een ontwikkeling om kritisch te bezien: hoe ervaren klanten dit?²² Zie ook Handreiking eigen bijdragen individuele voorzieningen Wmo, programma VCP <http://www.programmavcp.nl/default.asp?pagId=128>

Persoonsgebonden budget in de Wmo

Gemeenten zijn verplicht een Persoonsgebonden Budget in te voeren voor alle onderdelen van de Wmo. Een belangrijk thema ook voor ouderen, en dus iets om als belangenbehartigers en Wmo-raden goed in de gaten te houden. Zie hiervoor: <http://www.programmavcp.nl/default.asp?pagId=128>, die een beknopte versie bevat van de handreiking "de Wmo en het PGB" uit december 2006 van het programma VCP.

Noten

¹ Ministerie van VWS op de website: www.invoeringwmo.nl

² In de wettekst van de Wmo wordt gesproken over *burgerparticipatie* als een noodzakelijke randvoorwaarde waar de gemeente verplicht iets op moet regelen. De participatie van belanghebbenden, dus ook van ouderen, in de Wmo is geregeld in Artikel 11 en 12 van de wet.

- In Artikel 11 wordt de inspraak geregeld, conform meestal al bestaande inspraakprocedures die in artikel 150 van de Gemeentewet zijn vastgelegd. Het college van burgemeester en wethouders moet informatie verschaffen over maatschappelijke ondersteuning; instellingen en burgers moeten ook voorstellen voor het beleid kunnen doen en de gemeente moet ervoor zorgen dat kwetsbare mensen daarbij ondersteund worden.
- Artikel 12 bepaalt dat het college voor ze haar beleidsplan indient bij de gemeenteraad advies vraagt over het ontwerpplan aan *de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers* op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.² Dat wil zeggen dat belangenorganisaties van mensen voor wie de Wmo voorzieningen biedt, advies moeten geven over het Wmo-ontwerpplan van de gemeente.

³ Modellen Cliëntenparticipatie Wmo, programma VCP (CG-Raad/FvO), juli 2006

⁴ NB: cliëntenparticipatie is niet te vergelijken met cliëntondersteuning: cliëntondersteuning is de werkwijze om aan mensen die dat nodig hebben informatie, advies en begeleiding te geven ten aanzien van het verkrijgen van de voor hen noodzakelijke hulp- en ondersteuning. Ouderenadviseurs zijn cliëntondersteuners voor ouderen.

⁵ Interactieve beleidsvorming: begrippen en leidraad. P. Sturm, IPP 2002

⁶ Op basis van de Standaard Regels van de Verenigde Naties over het bieden van gelijke kansen aan mensen met een handicap is in het VCP-programma⁶ een serie uitgangspunten benoemd die gehanteerd kunnen worden bij het samenstellen van een verordening cliëntenparticipatie Wmo. Als ouderenorganisaties scharen wij ons hier achter.

⁷ Plussers aan de macht, IPP 2005

⁸ <http://www.communicatie-centrum.nl/communicatieplan-opzet.html>

⁹ Workmate voor een sterke burger - effectieve cliëntenparticipatie in de Wmo, april 2005, samenwerkende RPCP's Noord-Brabant

¹⁰ Modellen Cliëntenparticipatie Wmo, handreiking voor lokale belangenbehartigers, programma VCP, CG-Raad \FvO, juli 2006

¹¹ Zie noot 10

¹² Zie noot 10

¹³ Perspectief, januari 2007, blz 24 Geert Nap: ouderenbonden moeten over de schutting kijken

¹⁴ Zie noot 10

¹⁵ Zie noot 10

¹⁶ Vijf interviews met Wmo-contact- en sleutelfiguren van de ouderenorganisaties. En een verslag van 7 regionale evaluatiebijeenkomsten van de inspraak van cliëntenorganisaties bij de verordening individuele voorzieningen Wmo (Zorgbelang Noord-Holland).

¹⁷ Bron: mw. J. Regouw, Vereniging Nederlandse Gemeenten, februari 2007, mondelinge informatie

¹⁸ <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Sez/ZWS/4e%20meting%20Wmo-invoeringsmonitor.pdf>

¹⁹ http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=57495&it=4#_tocBK199

²⁰ zie noot 16

²¹ <http://www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Prestatievelden/PV3.htm>

²² zie noot 16

Bijlage 1 De Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De Wmo vervangt de volgende wetten en subsidieregelingen:

- de Welzijnswet;
- de Wet Voorzieningen Gehandicapten;
- subsidieregelingen voor mantelzorgondersteuning en diensten bij wonen met zorg;
- Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ);
- Huishoudelijke verzorging uit de AWBZ.

Doelgroepen.

De Wmo heeft tot *doelgroep* kwetsbare burgers die op eigen kracht niet helemaal mee kunnen komen in de samenleving. Er worden zeven profielen (doelgroepen) genoemd die samen de totale doelgroep van de Wmo vormen. Het gaat om personen

- met een lichamelijke beperking (schatting 730.000 65 plussers);
- met een chronische psychische beperking (schatting 100.000 65 plussers);
- met een verstandelijke beperking (schatting 4.000 65 plussers);
- met materiele en psycho-sociale problemen (schatting 50.000 65 plussers);
- met lichte opvoed- en opgroei problemen;
- die slachtoffer zijn van huiselijk geweld;
- met meervoudige problemen en beperkingen.²²

Prestatievelden

Dat wat de gemeente in het kader van de Wmo voor deze doelgroepen moet doen is door het ministerie van VWS als kader vastgelegd in negen zogenaamde prestatievelden:

- Sociale samenhang en leefbaarheid; *
- Jeugdigen en ouders met opvoedproblemen;
- Informatie, advies en cliëntondersteuning; *
- Mantelzorg en vrijwilligerswerk; *
- Bevorderen participatie kwetsbare burgers; *
- Voorzieningen leveren voor mensen met beperkingen; *
- Maatschappelijke opvang en steunpunten huiselijk geweld
- OGGZ;
- Ambulante verslavingszorg.

Niet alle prestatievelden zijn erg belangrijk voor ouderen. De belangrijkste zijn met een * aangegeven.

Bijlage 2

Participatie van ouderen in de tijd vóór de Wmo

Seniorenraden

In 2005 had de helft van de gemeenten een Seniorenraad.¹ Vrijwel iedere Seniorenraad heeft een convenant met de gemeente afgesloten over zijn taken en bevoegdheden.

In de meeste gevallen hebben Seniorenraden een formele status ex artikel 84 van de gemeentewet; in een derde van de gevallen is de Seniorenraad een zelfstandige stichting waarvan in de statuten omschreven staat, wat haar taak is.

De manier waarop Seniorenraden functioneren en de mate waarin ze succes boeken verschilt van gemeente tot gemeente. Volgens het onderzoek van het IPP²² hebben de meeste Seniorenraden als taak te adviseren of raadplegen. Het blijkt echter dat in de convenanten vaak niet duidelijk is afgesproken wat de status van de adviezen is; een veel voorkomende klacht van Seniorenraden is dan ook dat niet duidelijk is wat met de adviezen gebeurt. Gemiddeld bestaat een Seniorenraad uit zes mannen en drie vrouwen. Leden van Seniorenraden zijn over het algemeen hoger opgeleid dan de ouderen die zij vertegenwoordigen.

Hoe een Seniorenraad zich tot haar achterban verhoudt is per Seniorenraad verschillend. Vaak worden de leden van een Seniorenraad voorgedragen vanuit de lokale ouderenorganisaties, waarbij ze soms wel en soms niet last en ruggenspraak moeten hebben met die achterban. Soms zoeken Seniorenraden zelf nieuwe leden, buiten de ouderenorganisaties om. Hoe zij verder de brede achterban *ouderen* in hun gemeente raadplegen en informeren verschilt onderling sterk. Zo hebben sommige Seniorenraden bijvoorbeeld direct contact met hun achterban doordat ouderen hen rechtstreeks kunnen benaderen met ideeën en problemen, terwijl andere Seniorenraden dat contact vooral onderhouden door hun achterban te informeren via de ouderenorganisaties en de krant bijvoorbeeld.

Uit het IPP onderzoek blijkt dat driekwart van de Seniorenraden vindt dat zij onderwerpen op de gemeentelijke agenda gekregen en gerealiseerd hebben. Vooral op de thema's welzijn, zorg, wonen en samenwerking zijn ze succesvol. Hoe eerder Seniorenraden betrokken worden bij het gemeentelijk beleidsproces, hoe meer succes ze hebben. Over het algemeen worden ze op tijd betrokken en doen ze daar hun best ook voor: ook ongevraagde adviezen leveren vaak wat op!

Deelname aan cliëntenraad WVG en Wwb

In artikel 1.a van de wettekst *Wet Voorzieningen Gehandicapten* werd bepaald dat gemeenten zorg moesten dragen voor cliëntenparticipatie bij de uitvoering van de wet. Deze cliëntenraad moest adviezen geven over het integrale gemeentelijke gehandicaptenbeleid. Dit is breder dan de voorzieningen die in de WVG geregeld waren en had bijvoorbeeld ook betrekking op toegankelijkheid van openbare ruimten voor mensen met een handicap. Ouderen hadden in deze cliëntenraden ook zitting, in de meeste gevallen voorgedragen vanuit de lokale afdelingen van ouderenorganisaties.

De *Wet Werk en Bijstand* is niet speciaal op ouderen gericht maar er komen wel onderwerpen relevant voor ouderen op de agenda, zoals bijvoorbeeld bijzondere bijstand en

aanvullende bijstand op de AOW. Ook in deze cliëntenraden hebben ouderen zitting, meestal door de ouderenorganisaties voorgedragen.

Informele vormen van participatie

De hierboven genoemde twee vormen van participatie zijn formeel vastgelegd en kennen een structurele vorm. Gemeenten zorgen er regelmatig voor dat er ook andere, meer informele vormen van cliëntenparticipatie georganiseerd worden. Bijvoorbeeld door bijeenkomsten te organiseren over een thema dat een heet hangijzer is in het gemeentelijk beleid. Bij deze bijeenkomsten geven gemeenten informatie aan de burgers over wat er speelt op dat terrein, en vragen burgers mee te denken over oplossingen. Soms worden burgers ook rechtstreeks benaderd door telefonische enquêtes of panelgesprekken. Hieraan nemen dan ook ouderen deel: ongeorganiseerde ouderen. Ouderenorganisaties kennen ook hun eigen informele vormen van participatie: bijvoorbeeld een periodiek gesprek met een wethouder, het plaatsen van opiniërende artikelen in lokale kranten en nieuwsbrieven etc.

Belangenbehartiging door lokale afdelingen van ouderenorganisaties

Lokale afdelingen van de drie ouderenorganisaties behartigen de belangen van ouderen breder dan door deelname aan een Seniorenraad, WVGraad en Wwbraad. We noemen hier enkele belangenbehartigsactiviteiten buiten de genoemde raden om. Vertegenwoordigers van lokale afdelingen hebben zitting in een cliëntenraad van bijvoorbeeld een verzorgingshuis of welzijnsorganisatie. Ze kunnen in een bestuur van bijv. een stichting welzijn ouderen zitting hebben. Lokale afdelingen kunnen aan informele beleidsbeïnvloeding doen. Tot slot behartigen kaderleden van lokale afdelingen belangen van individuele leden, door bijvoorbeeld met hen samen klachten in te dienen of op een andere manier dat te verkrijgen waar ze recht op hebben. Bijvoorbeeld: ouderenadvisering, hulp bij het invullen van belastingformulieren.