

Over het kind en het badwater

Onderzoek in zeven gemeenten naar beperkingen en potentie van het eerste prestatieveld Wmo (sociale samenhang)

Amsterdam, juli 2011

Maike Dautzenberg
Joost Groenendijk
Paul van Soomeren

Met medewerking van:
Carla Kolner en Norbert Broenink

Inhoudsopgave

	Dankwoord	3
1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Onderzoeksaanpak	5
1.4	Leeswijzer	7
2	Sociale samenhang in beleidsnota's	8
2.1	Verschillen en overeenkomsten in gemeentelijk beleid	8
2.2	Conclusies	12
3	Uitvoeringspraktijk van sociale samenhang	14
3.1	Sociale samenhang in uitvoering	14
3.2	Meerwaarde eerste prestatieveld	20
3.3	Conclusies	22
4	Dilemma's bij sociale samenhang in beleid en uitvoering	23
4.1	Legitimatie en prioritering van het eerste prestatieveld	23
4.2	Ontbrekende methodieken om informele zorg te stimuleren	25
4.3	Regierol gemeente voor sociale samenhang ... is onzin	27
4.4	Behoefte aan ondersteuning	29
4.5	Conclusies	30
5	Conclusies	32
5.1	Sociale samenhang in beleid en in de uitvoeringspraktijk	32
5.2	Meer halen uit het eerste prestatieveld: de potentie	35
5.3	Over het kind en het badwater	37
	Bijlagen	
Bijlage 1	Geraadpleegde literatuur	39
Bijlage 2	Beschrijvingen van gemeentelijk beleid	42
Bijlage 3	Lijst van geïnterviewde personen	53
Bijlage 4	Korte beschrijving werkateliers	55

Dankwoord

We danken alle mensen van gemeenten, woningcorporaties, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen en andere maatschappelijke instellingen voor hun bereidwilligheid om aan dit onderzoek mee te werken. De gesprekken waren soms intens en lastig, vaker nog ontspannen en vrolijk, maar altijd leverden ze weer een schat aan nieuwe informatie en leerervaringen op.

In het bijzonder danken we de drie gemeenten waarmee we speciale werkateliers organiseerden in Amsterdam (tevens met bijdragen van Almere en Leeuwarden), Landgraaf en Zaandam; zie ook www.wmoindebuurt.nl.

Dank ook voor de medewerkers van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die altijd bereid waren mee te denken en commentaar te leveren.

Tot slot dank aan collega's binnen DSP-groep die talloze nuttige suggesties leverden vanuit andere beleidsterreinen als jeugdzorg, wonen, veiligheidsbeleid, sport, wijkontwikkeling en onderwijs.

Maaïke Dautzenberg
Joost Groenendijk
Paul van Soomeren

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 januari 2007 werd de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingevoerd. In de eerste periode na de invoering waren gemeenten vooral gericht op de aanbesteding en het inrichten van het loket voor huishoudelijke hulp. Daarna lag de nadruk op visieontwikkeling en de invulling van de andere prestatievelden, zoals de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.

De beleidsinvulling voor het 1^e prestatieveld, *'het bevorderen van de sociale samenhang in en de leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'* is nog volop in ontwikkeling. Dat geldt vooral voor het onderdeel 'sociale samenhang' en dat terwijl het bij het begrip sociale samenhang eigenlijk over de essentie van de Wmo gaat. Meer onderling hulpbetoon en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid - voor zowel zichzelf zowel als voor anderen - is immers één van de belangrijkste (sociale) vernieuwingen die de Wmo nastreeft. Daarbij is de veronderstelling dat er van meer sociale samenhang een collectief preventieve werking uitgaat; burgers die zich prettig en sociaal geworteld voelen en een beroep kunnen doen op een sociaal vangnet, maken minder gebruik van professionele hulp en dat reduceert de kosten voor zorg en andere maatschappelijke diensten. In een zin samengevat: meer sociale samenhang geeft meer welzijn en minder kosten voor zorg en maatschappelijke diensten.

Wat 'meer sociale samenhang' precies inhoudt, is echter nog niet zo niet zo duidelijk. Timmermans e.a. (2010) concluderen op grond van een 'exegese van parlementaire stukken' dat het vooral lijkt te gaan om twee zaken: een sociale attitude van burgers en het daadwerkelijk tonen van betrokkenheid. De onderzoekers omschrijven de verwachte uitkomsten als volgt: *'Ten eerste een verbetering van de levensomstandigheden in de kleine wereld van gezin, sociaal netwerk, buurt, lotgenoten en anderszins aan elkaar verbonden burgers. En ten tweede de ondersteuning van de kwetsbaren in die kleine wereld.'* (Timmermans e.a. 2010:30)

De wet laat dus veel ruimte voor interpretatie voor wat betreft dat eerste prestatieveld. Dit geeft gemeenten beleidsvrijheid om zelf invulling te geven aan dit prestatieveld wat tot een enorme diversiteit van aanpakken en beleid lijkt te leiden. Er lijken lokaal dus vele bloemen te bloeien en dat was voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aanleiding om dit onderzoek te subsidiëren: hoe geven gemeenten sociale samenhang bestuurlijk en beleidsmatig vorm en inhoud? Wat zijn eventuele knelpunten en welke behoefte aan ondersteuning speelt er op lokaal niveau?



DSP-groep heeft dit onderzoek in 2010 uitgevoerd.

Toevallig is 2010 ook het jaar waarin een enorme bezuinigingsopdracht als een donderwolk op de gemeenten af kwam. Een bezuiniging die verder ging dan de oude kaasschaaf en die daarmee in veel gemeenten een herdefiniëring van het beleid vereiste. Daarbij kwamen begrippen als eigen kracht, zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid al snel zeer centraal in de discussie te staan. Bij de interviews zagen alle betrokkenen de bui letterlijk al hangen en dat maakt de uitkomsten des te interessanter.



1.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen luiden:

- 1 Hoe geven gemeenten invulling aan het beleid ten aanzien van sociale samenhang, zowel in nota's als in projecten?
- 2 Welke interpretaties hanteren bestuurders en uitvoerders bij de invulling van het eerste prestatieveld en wat zijn de ervaringen met projecten en activiteiten?
- 3 Vinden gemeenten dat het eerste prestatieveld meerwaarde heeft voor beleid gericht op het bevorderen van sociale samenhang?
- 4 Tegen welke dilemma's lopen gemeenten en andere partijen aan bij de invulling van het eerste prestatieveld?
- 5 Welke behoefte aan ondersteuning leeft er binnen gemeenten op dat vlak?

1.3 Onderzoeksaanpak

Focus op sociale samenhang

In het onderzoek gaat het vooral om het beleid op het vlak van sociale samenhang. Het werken aan de meer fysieke kant van leefbaarheid in wijken en buurten heeft in veel gemeenten een invulling gekregen via de invulling van 'schoon, heel en veilig'. Die worsteling vond al zo'n tien jaar eerder plaats en is bijvoorbeeld terug te vinden in oudere publicaties van enkele gemeenten en van het vroegere departement van VROM.¹

Onder sociale samenhang verstaan we in dit onderzoek, in navolging van het Sociaal Cultureel Planbureau (Roes 2002, De Hart e.a. 2003): *'(...) de betrokkenheid van mensen bij de samenleving als geheel, de oriëntatie op collectieve waarden en normen, de deelname aan maatschappelijke instituties en organisaties, de participatie aan sociale netwerken en de onderlinge sociale waardering en contacten.'*

Noot 1 Zie bijvoorbeeld: Leefbaarheid en wonen; de IVH in dialoog met gemeenten en corporaties. Ministerie van VROM (DGVH/IVH), juni 1999. Of zie lokaal: Paul van Soomeren en Pieter Tops: De Amsterdamse leefbaarheidsaanpak gewogen. Het Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg, juni 2000. Wie deze 'leefbaarheidsaanpak gedreven' publicaties nader analyseert ziet overigens dat ook toen al gepleit werd voor een verbreding van de erg fysiek ingezette schoon-heel-veilig aanpak.

Verder hanteren we op buurt- en wijkniveau de volgende aspecten of dimensies van sociale samenhang (Dautzenberg e.a. 2008):

- Ontmoeten en groeten.
- Samen iets ondernemen en elkaar bezoeken (informele netwerken).
- Samen iets organiseren voor de buurt of woonomgeving.
- Informele hulprelaties.

Van Marissing en De Meere (2009) noemen deze invulling van sociale samenhang 'horizontale sociale cohesie'. Zij onderscheiden daarnaast 'institutionele cohesie' (samenhang tussen professionals) en 'verticale cohesie' (verticale samenwerking tussen professional en burger). Deze vormen van cohesie, verwijzend naar een integrale werkwijze en bewonersparticipatie, zien wij eerder als randvoorwaarde en het faciliteren van de sociale samenhang tussen burgers en ze komen in deze rapportage dus slechts zijdelings ter sprake.

Dataverzameling

De gegevens in het kader van dit onderzoek zijn verzameld in 2010. Er is onderzoek uitgevoerd in zeven middelgrote en grote gemeenten geografisch verspreid over Nederland: Amersfoort, Assen, Landgraaf, Rotterdam (deelgemeente Kralingen–Crooswijk), Tilburg, Waalwijk en Zaanstad. Het bleek niet mogelijk om binnen het bestek van het onderzoek gemeenten te vinden met minder dan twintigduizend inwoners die tijd konden vrijmaken voor deelname aan het onderzoek. In totaal gaat het om bijna zestig interviews met bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders van sociaal beleid in deze gemeenten.

Bronnen van informatie

In het kader van het onderzoek is zowel deskresearch uitgevoerd (literatuur en beleidsnota's) als direct contact geweest met gemeenten in de vorm van interviews en werkateliers.

1 Literatuurstudie

Als eerste stap is recent verschenen onderzoeksliteratuur bestudeerd en samengevat. Met recent doelen we op de afgelopen drie à vier jaar.

2 Beleidsdocumenten

De tweede stap is het analyseren van beleidsdocumenten zoals Wmo-beleidsnota's of visiedocumenten over welzijn die recentelijk in de zeven gemeenten waren uitgebracht. In het geval van woningcorporaties gaat het om de visie en de rol die woningcorporaties voor zichzelf zien weggelegd in het bevorderen van leefbaarheid en sociale samenhang. Verder zijn beschrijvingen geanalyseerd van projecten die gemeenten zelf als succesvol aanduiden.

3 Interviews

Vervolgens zijn 58 betrokkenen geïnterviewd, met zes tot tien per gemeente (circa vier verschillende partijen). Dit zijn binnen de gemeente bestuurders (wethouders), Wmo-coördinatoren, beleidsmedewerkers (zorg en welzijn/maatschappelijke ondersteuning/participatie/jeugd) en wijkmanagers. Buiten de gemeente zijn het vooral (directeuren van) welzijnsinstellingen, zorgaanbieders en woningcorporaties. Allen werken samen met de gemeente in de beleidsontwikkeling of -uitvoering op het vlak van sociale samenhang, het versterken van informele netwerken of bewonersparticipatie.

De interviews zijn grotendeels face-to-face afgenomen en soms was het een groepsgesprek. De onderzoekers maakten gebruik van een interviewleidraad met open vragen. In de bijlagen is een lijst met geïnterviewde personen opgenomen. Van elk interview is verslag gemaakt en een

deel ervan is opgenomen. De interviews zijn op kwalitatieve wijze geanalyseerd.

4 *Werkateliers*

In drie gemeenten zijn werkateliers georganiseerd waarin steeds één dilemma of thema, dat uit het onderzoek naar voren kwam, centraal stond. Zo heeft DSP-groep samen met de gemeente Landgraaf een werkatelier georganiseerd over het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. In Zaanstad stond de organisatie van woonservicegebieden centraal en de wijze waarop daar vrijwillige inzet bevorderd kan worden. In Amsterdam ging het met name over de koppeling van de Wmo aan gebiedsgericht werken. Verslagen van de werkateliers zijn te vinden op de website www.wmoindebuurt.nl.

1.4 Leeswijzer

In het volgend hoofdstukken geven we de bevindingen weer van het onderzoek.

We starten in hoofdstuk 2 met de ambities van zeven gemeenten ten aanzien van sociale samenhang zoals verwoord in beleidsnota's.

In hoofdstuk 3 laten we zien op welke uiteenlopende wijzen bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders sociale samenhang interpreteren en hoe zij aan het beleid handen en voeten geven.

In hoofdstuk 4 benoemen we de dilemma's en de ondersteuningsbehoefte van gemeenten bij beleid op het vlak van sociale samenhang. In hoofdstuk 5 zetten we conclusies op een rij.

2 Sociale samenhang in beleidsnota's

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de onderzochte gemeenten beleid formeel verwoorden op het eerste prestatieveld. Daarbij baseren we ons hoofdzakelijk op beleidsnota's. Dit zijn veelal Wmo-nota's die rond 2007/2008 zijn opgesteld. Nota's die betrekking hadden op de daarop volgende beleidsperiode van vier jaar.

We geven een schematische voorstelling van de overeenkomsten en verschillen in de vorm van een tabel en de conclusies die we op grond van de analyse trekken. In de bijlagen zijn uitgebreidere beschrijvingen opgenomen, met per gemeente een korte typering van die gemeente, het beleid ten aanzien van sociale samenhang, de positionering van dit beleid in relatie tot andere beleidsvelden, maar ook de accenten met een eigen invulling (*couleur locale*).

2.1 Verschillen en overeenkomsten in gemeentelijk beleid

We hebben de verschillen per gemeente schematisch weergegeven in één grote overzichtstabel.

Overzichtstabel verschillen en overeenkomsten in gemeentelijk beleid 1^e prestatieveld (sociale samenhang)

	AMERSFOORT	ASSEN	LANDGRAAF	ROTTERDAM KRALINGEN – CROOSWIJK	TILBURG	WAALWIJK	ZAASTAD
Inwoners	145.000	65.000	38.000	50.000	200.000	45.000	145.000
Type gemeente	diverse wijken, ook Vinex	snelst groeiende gemeente Noord NL	dorps. Vergrijzing / ontgroening	twee gezichten: arm en rijk	stedelijk, maar ook dorps en nieuwbouw	landelijke uitstraling	sterk verstedelijkt
Doelgroepen zoals verwoord in beleidsnota	<ul style="list-style-type: none"> kwetsbare inwoners initiatiefrijke inwoners 	<ul style="list-style-type: none"> inwoners met beperkingen inwoners met participatiebehoefte, buurten waar sociale samenhang en leefbaarheid onder druk staat 	<ul style="list-style-type: none"> ouderen jongeren en jeugd mensen met achterstanden mensen met beperkingen 	<ul style="list-style-type: none"> bewoners met lage inkomens en slechte taalbeheersing ouderen bewoners algemeen 	<ul style="list-style-type: none"> actieve burgers en zelfredzame bewoners mensen met beperkingen mensen met problemen 	<ul style="list-style-type: none"> mensen met meervoudige problematiek bewoners in het algemeen 	<ul style="list-style-type: none"> burgers met beperking burger met behoefte om mee te doen (via vrijwilligerswerk/ mantelzorg) inwoners van kwetsbare buurten jongeren en ouders/ verzorgers
Kern van het beleid	<p>mensen uitdagen zelf initiatief te nemen en samenhang in wijk vergroten</p> <ul style="list-style-type: none"> aanspreken elkaar kennen iets voor elkaar betekenen 	<p>zorgen voor randvoorwaarden zodat mensen kunnen meedoen en meetellen</p>	<ul style="list-style-type: none"> toerusten van de samenleving op haar zorgtaak bijdrage leveren aan sociale redzaamheid kansen creëren voorkomen van achterstanden 	<p>betrokkenheid van bewoners bij hun leefomgeving en ontplooiën initiatieven</p> <ul style="list-style-type: none"> welzijn van bewoners verhogen verminderen en voorkomen sociaal isolement 	<p>actieve burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeente ondersteunen samen medeburgers.</p>	<p>volwaardige deelname aan samenleving</p> <ul style="list-style-type: none"> vergroten onderlinge betrokkenheid oog hebben voor elkaar inzetten voor elkaar en omgeving 	<p>'Het behouden en waar mogelijk verbeteren van het huidige niveau van sociale samenhang en leefbaarheid in de wijken van Zaanstad, met specifieke aandacht voor informele netwerken van mensen met beperkingen.'</p>
Partijen	samen verantwoordelijk	Wmo: gemeente Gwg: ook andere partijen, zoals bewoners en maatschappelijke instanties	burgers, wijkplatforms en –verenigingen, vrijwilligersorganisaties, welzijnsorganisatie, zorgaanbieders, woningcorporaties, politie tot en met ondernemers.	deelgemeente opbouwwerk OK-banken Bewonersorganisaties	professionals en informele zorgverleners		
Rol gemeente	voorwaardenscheppend Stimuleren en andere partijen in stelling brengen	zorgen voor infrastructuur en voorzieningen om leefbaarheid en soc. sa te bevorderen	beleid, doelen en projecten	opstellen en uitvoeren integrale wijkactieplannen Woonzorgzones	wijkgerichte samenwerking	coördinatie bewonersparticipatie <ul style="list-style-type: none"> implementatie pilot ontmoeting stimuleren opstellen buurtregels 	<ul style="list-style-type: none"> afspraken maken via wijkuitvoeringsplannen veel aandacht voor onderzoek en monitoring
Overig / wat valt op?	brede benadering van welzijn	link met gebiedsgericht werken	weinig samenhang in beleid, doelen en projecten	heldere visie ontbreekt	gemeente wil de Wmo dichterbij de burgers brengen, zorg en welzijn meer dan voorheen met elkaar verbinden en de Wmo financieel beheersbaar houden.	veel aandacht voor sport	<ul style="list-style-type: none"> prestatieveld 1 heeft raakvlakken met alle andere prestatievelden concrete doelen benoemd

In deze tabel – en dus in ons onderzoek – vallen de volgende zaken op:

Brede definities

Het beleid ten aanzien van sociale samenhang is breed gedefinieerd, variërend van 'elkaar aanspreken' tot 'elkaar kennen en iets voor elkaar betekenen'. Gemeenten die dergelijke duidingen gebruiken zijn onder andere Amersfoort, Waalwijk en Zaanstad. Soms worden algemene uitgangspunten of doelen en doelgroepen geformuleerd, zoals actieve burgers, maatschappelijke organisaties en de gemeente die samen medeburgers ondersteunen.

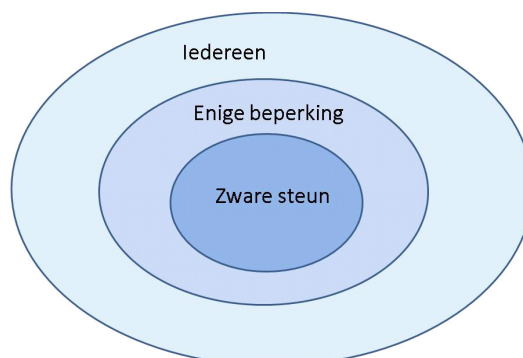
Zachte doelen

Er worden vooral zachte doelen en nauwelijks 'harde' gewenste resultaten benoemd. Alleen Zaanstad benoemt prestatie-indicatoren voor het eerste prestatieveld. Zij werken er twee uit die meetbaar zijn, namelijk 'meer mensen met beperkingen hebben contact en een informeel netwerk' en 'bewoners zijn actiever in hun omgeving of in de gemeente'.

Mate van zelfredzaamheid

In de meeste gemeenten wordt gewerkt met doelgroepen van beleid die variëren in leeftijd (jong/oud) of sociaaleconomische situatie (achterstanden). Met de komst van de Wmo lijkt bovendien een ander onderscheid belangrijk te worden, namelijk de mate van zelfredzaamheid en de bijbehorende behoefte aan ondersteuning:

- Actieve, zelfredzame en initiatiefrijke inwoners versus bewoners die behoefte hebben aan ondersteuning.
- Bewoners die lichte ondersteuning nodig hebben versus bewoners die zware ondersteuning nodig hebben. Zo maakt de gemeente in Zaanstad een onderscheid in drie cirkels van (de mate van) zelfredzaamheid en koppelt dit aan de mate van ondersteuning.



In Tilburg wordt op vergelijkbare wijze een onderscheid gemaakt naar 'de actieve stad' (voor alle burgers en vooral de zelfredzame), 'de ondersteunende stad' (voor mensen met beperkingen) en 'impulswijken' (wijken waar achterstandssituaties spelen).

In Assen, Tilburg en Zaanstad wordt bovendien via de genoemde doelgroepen een duidelijke link gelegd met een gebiedsgerichte wijze van werken, namelijk buurten waar problemen spelen op het vlak van leefbaarheid en sociale samenhang. Ook Landgraaf overweegt een dergelijke aanpak.

Rolopvatting gemeente

Gemeenten als Amersfoort, Assen en Landgraaf benoemen de invulling van het eerste prestatieveld expliciet als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In de beleidsplannen van andere gemeenten ziet men voor de gemeente vooral een faciliterende en voorwaardenscheppende rol weggelegd: zorgen voor een goede infrastructuur en adequate voorzieningen, het opstellen van wijkplannen en monitoring en evaluatie.

De rol van en de verhouding tussen partijen zoals de overheid, burgers, maatschappelijk middenveld en vrijwilligersorganisaties vloeit natuurlijk direct uit de rolopvatting voort. Daar waar de 'faciliterende gemeente', vooral inzet op 'verleiden en uitdagen van initiatiefrijke bewoners en partijen in de wijk', lijkt bijvoorbeeld Landgraaf een meer centralistische opvatting te hebben: 'het toerusten van de samenleving op haar zorgtaak'.

Beleidsthema's in plaats van prestatievelden

Hoewel de meeste geïnterviewde gemeenten de negen prestatievelden van de Wmo als uitgangspunt nemen, herformuleert een deel van de gemeenten deze omdat ze het onderscheid dat daarin wordt gemaakt als kunstmatig ervaren. Het meest duidelijke voorbeeld is wellicht Assen. De gemeente wil de prestatievelden loslaten en de ondersteuningsbehoefte maatgevend laten zijn. In Rotterdam, Tilburg, Waalwijk en Zaanstad formuleren de gemeenten ook eigen beleidsthema's.

Aansluiting op gebieds- en wijkgericht werken

Het eerste prestatieveld wordt vooral gepositioneerd binnen het gebieds- en wijkgericht werken in de gemeenten Assen, Tilburg, Zaanstad en Landgraaf. Dat is niet verwonderlijk gezien het feit dat de focus op dorpen, wijken en buurten, expliciet wordt genoemd in het 1^e prestatieveld. In Waalwijk bijvoorbeeld, zijn in het kader van dit prestatieveld met veel succes - en gesteund met een ruim budget - 'wijktafels' en andere participatieprojecten zoals bewonersmarkten ingezet. Bij de wijktafels schuiven behalve bewoners de wijkagent, het opbouwwerk en de wethouder aan. Typerend is echter de focus op problemen als overlast en fysiekrumtelijke zaken zoals zwerfafval en onderhoud. Ook typerend zijn de mondige bewoners die meestal deel uitmaken van zo'n wijkplatform; de meer kwetsbare bewoners nemen nauwelijks deel aan dergelijke overlegvormen. De aansluiting van de Wmo en het wijkgerichte werken is dus niet altijd even vloeiend, zoals ook al bleek uit eerder onderzoek².

Noot 2 Dautzenberg M. 2009. *Wmo in de buurt; evaluatie van 9 buurtrajecten leefbaarheid en sociale samenhang*. Amsterdam: DSP-groep.

Een ander terrein waar sociale samenhang mee wordt verbonden en waarbij ook sprake is van een gebiedsgerichte benadering, is de ontwikkeling van woonservicewijken of woonservicegebieden: het zodanig inrichten van een woongebied dat er een samenhangend aanbod van zorg en diensten is. Daar horen vrijwilligers en betrokken burens ook bij.

Ook valt op dat we sociale samenhang zien verschijnen als de sociale component van de gemeentelijke structuurvisie. Zo'n structuurvisie is van oorsprong vooral een fysiek instrument uit de planologische en stedenbouwkundige hoek. In bijvoorbeeld Landgraaf en Zaanstad (maar eigenlijk in de meeste gemeenten) worden de fysieke en sociale sector geacht steeds nauwer met elkaar te gaan samenwerken. Een vergelijkbare trend zien we in Zaanstad waar het gemeenschappelijk kader omschreven wordt als 'de sociaal duurzame wijk'. Sociale samenhang maakt hier een integraal onderdeel van uit.

De vormgeving en benaming is in elke gemeente weer anders, maar eigenlijk wordt in elk van de onderzochte gemeente het onderwerp sociale samenhang wel gekoppeld aan een of meer andere beleidsterreinen die ook gebiedsgericht (in 'de wijk') vormgegeven worden. Dat kan dan 'gewoon' wijk- en buurtbeheer zijn, de grootschaliger aanpak van herstructurering in aandacht (Vogelaarwijken³), lokaal gezondheidsbeleid/sportbeleid (beweegvriendelijke wijk), buurt gerichte eenzaamheidsaanpak, of wat dan ook. Gebiedsgericht werken behoort in elke gemeente tegenwoordig tot de standaard. Datzelfde geldt voor veel woningcorporaties, welzijnsinstellingen en zorg aanbieders. Ze moeten of willen allemaal een sociale component in dat gebiedsgerichte beleid inbouwen. Samenwerking in één gebied tussen zeer diverse professionals (institutionele cohesie) en samenwerking/participatie tussen de verschillende professionals en burgers (verticale cohesie) heeft dus als het ware het eerste prestatieveld van de Wmo – en met name het begrip sociale samenhang⁴ – broodnodig. Sociale samenhang wordt daarmee als het ware het cement van veel beleid. Enige naïef jong enthousiasme is daarbij veel gemeenten en instellingen niet vreemd: iedereen gaat alles aan 'de wijk' vragen. Of 'de wijk' daarop zit te wachten en of elke wijk bewoner door steeds weer andere professionals bevraagd en geactiveerd wil worden, is nog maar de vraag.

2.2 Conclusies

Het gemeentelijk beleid op het vlak van sociale samenhang is zeer divers en kenmerkt zich door brede definities en zachte doelen. Evalueerbare (meetbare) doelen/prestaties zijn maar in één gemeente vastgelegd.

Sociale samenhang wordt in lang niet meer alle gemeenten als een apart prestatieveld of beleidsthema benoemd; gemeenten formuleren eigen, lokale beleidsthema's. Deze verschillen illustreren voor een deel dat gemeenten inderdaad de ruimte nemen die de Wmo biedt om een lokale invulling te geven van beleid.

Noot 3 Aandachtwijken waar veelal ook sprake is van een zware herstructureringsoperatie (sloop/nieuwbouw) genoemd naar WWI minister Ella Vogelaar die na haar val opgevolgd werd door Eberhard van der Laan.

Noot 4 Hier bedoeld als 'de inhoud van het begrip sociale samenhang'. Wat ons betreft mag het ook sociale cohesie heten, of welke term of termen dan ook. We komen hier later op terug door te spreken van 'ontmoeten, kennen' helpen en samen dingen doen'.

Zelfredzaamheid en de tegenpool ondersteuningsbehoefte, een van de belangrijkste doelen van de Wmo, zien we als centraal punt terug in veel beleidsnota's. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar zelfredzame of initiatiefrijke burgers enerzijds, en kwetsbare burgers die ondersteuning nodig hebben anderzijds.

Tegelijkertijd zien we dat voor het eerste prestatieveld vooral aansluiting wordt gezocht bij het gebieds- en wijkgericht werken en het bevorderen van participatie en burgerparticipatie.

3 Uitvoeringspraktijk van sociale samenhang

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders sociale samenhang interpreteren en vertalen naar de uitvoeringspraktijk, en waar voor hen de prioriteiten liggen. Heeft het eerste prestatieveld - en in het bijzonder het begrip sociale samenhang – tot nu toe meerwaarde gehad voor hun lokale beleid en de uitvoering daarvan? De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews in zeven grote en middelgrote gemeenten.

In tekstkaders zijn projecten en activiteiten opgenomen die illustreren hoe gemeenten beleid op het vlak van sociale samenhang concreet invulling geven. Deze projecten zijn door de gemeenten zelf aangedragen als succesvolle *good practices*.

3.1 Sociale samenhang in uitvoering

Geen gedeeld begrippenkader

Wat als eerste opvalt, is dat sociale samenhang divers geassocieerd wordt met uiteenlopende maatschappelijke doelen en uitgangspunten.

Zo benadrukken sommigen vooral de belevingscomponent van sociale samenhang of een onderlinge positieve sfeer: *'Sociale samenhang? Dat is je thuis voelen en betrokken zijn bij de burens.'* (gebiedsmanager)
'Onder sociale samenhang verstaan we plezierig samenleven, nabuurschap, elkaar respecteren en dat mensen met elkaar in contact komen.' (beleidsmedewerker gemeente)
'Sociale samenhang is ontmoeten, ontplooien en ondersteunen.' (wethouder)

Anderen beschouwen het vooral als een attitude van bewoners van betrokkenheid en hulpbereidheid (*'dat mensen iets voor elkaar over hebben'*). Soms gaat het dan vooral om de latente vormen van contact in de zin van 'als het nodig is': *'Dat mensen elkaar weten te vinden voor zaken.'* (beleidsmedewerker gemeente)

Soms benadrukken de geïnterviewden concrete taken of feitelijk gedrag: *'Gericht dingen doen in de wijken, bijvoorbeeld regelen dat iemand die het nodig heeft, transport krijgt. Gewoon heel simpel regelen en zorgen, dat iets gebeurt.'* (programmamanager zorg & welzijn)
'Minimale omgangsvormen en als er echt wat aan de hand is dat je weet op wie je een beroep kunt doen.' (beleidsmedewerker participatie)

Ook wordt het scheppen van de fysiekrumtelijke voorwaarden genoemd: *'Sociale samenhang is vooral het creëren van ruimtes voor mensen om elkaar te ontmoeten.'* (wijkmanager), of: *'Het gaat er ook om nieuwe woonvormen te faciliteren.'* (Consulent leefbaarheid woningcorporatie)

De bovenstaande verschillen zijn deels te verklaren door de professionele achtergrond van de geïnterviewden. Zo benadrukken consultants van een woningcorporatie of gebiedsmanager eerder het belang van fysiekrumtelijke

randvoorwaarden zoals een schone leefomgeving en medewerkers uit de zorg- of welzijnssector eerder een adequate ondersteuning.

Een algemene conclusie is in ieder geval dat er blijkbaar geen gedeelde taal of eenduidig begrippenkader is. Sommigen ervaren dit als een lacune:

'We hebben te weinig gedeelde definities: wat verstaan we nu eigenlijk onder sociale samenhang, en wat verwachten we eigenlijk van burgers?'

(teamleider welzijnswerk).

Andere begrippen

Hoewel de meeste geïnterviewden antwoord hadden op wat voor hen sociale samenhang inhield, gaven de geïnterviewden ook aan dat sociale samenhang een 'diffuus' begrip is en een 'ongrijpbaar verhaal': *'Maak daar maar eens chocola van'*. (wethouder)

'Ik vind het eerste prestatieveld ongrijpbaar, een grijze massa, je destilleert er geen doelgroepen uit.' (wethouder). Dat maakt dit prestatieveld tot 'een vage wettelijke taak', vindt één van de geïnterviewden. Een aantal gemeenten werkt (daarom) met andere begrippen, zoals:

Participatie

Sociale samenhang wordt bijna overal in één adem genoemd met het 'mee-doen' (en erbij horen) van bewoners bij de samenleving. Het lijkt er op dat het werkwoord 'meedoen' gemeenten meer aanspreekt dan een abstract begrip als sociale samenhang.

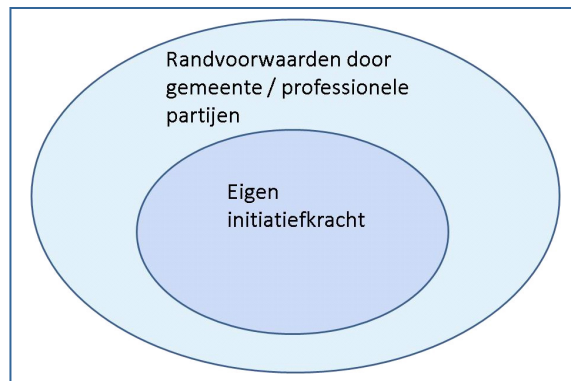
'Ik heb me nooit helemaal comfortabel gevoeld bij dat idee van sociale samenhang. Waar we wel iets mee kunnen is het streven naar zelfredzaamheid: wat hebben bewoners nodig om zo lang mogelijk zelfstandig en zelfredzaam te blijven? Maar dan zullen we ook handen en voeten moeten geven aan wat we daarmee bedoelen: zelfredzaamheid en participatie.' (beleidsmedewerker gemeente)

Initiatiefkracht

Eén gemeente stelt het versterken van de 'initiatiefkracht' van bewoners als doel. Dit ervaren zij als een veel positievere term: 'Daardoor ligt de nadruk minder op problemen, maar ga je meer op de kansenkant zitten.' (projectleider gebiedsgericht werken).

De taak van de gemeente en professionals is dan vooral om de randvoorwaarden te scheppen zodat de eigen initiatiefkracht van burgers ruimte krijgt en wordt 'aangejaagd'. *'Je wilt immers initiatieven laten ontstaan in plaats van zelf initiatieven bedenken'* (medewerker welzijn).

Schematisch zien zij dat als volgt:



Kwaliteit van Leven

Een zorgaanbieder en welzijnsinstelling gaf aan dat het in wezen niet om sociale samenhang gaat, maar om de kwaliteit van leven van mensen. Dat is een universele waarde die hij liever als doel aan sich beschouwt dan het normatief beladen streven naar meer sociale samenhang. De vervulling van de behoefte aan sociaal contact⁵ is dan eerder één van de middelen die bijdragen aan het bevorderen van de kwaliteit van leven van mensen.

Mentaliteitsomslag gewenst: zelf doen!

Volgens de meeste geïnterviewden moet de basisattitude van bewoners veranderen en moeten bewoners 'meer eigen verantwoordelijkheid' nemen. Het bevorderen van sociale samenhang wordt geassocieerd met twee vormen van actief burgerschap:

- 1 Bewoners die niet meteen een beroep doen op de gemeente en zelf meer de handen uit de mouwen steken.
'Niet meteen de gemeente bellen maar eerst zelf nadenken over een oplossing.' (gebiedsmanager)
'Als je bijvoorbeeld een verwaarloosde tuin ziet, dat je voorstelt 'ik ga meehelpen'. (directeur woningcorporatie)
'Het gaat ook om de afval opruimen op de eigen stoep, gewoon de kleine dingen.' (gebiedsmanager)
- 2 Bewoners die meer betrokkenheid tonen door een oogje in het zeil te houden:
'Dat mensen oog hebben voor elkaar en naar elkaar omkijken.' (beleidsadviseur gemeente)

In alle onderzochte gemeenten wordt meer of minder onomwonden gesteld dat het nodig is burgers meer aan te spreken op hun informele netwerken en zelfwerkzaamheid: een deel van de ondersteuning die professionals bieden zal in de toekomst meer door burgers zelf ter hand genomen moeten worden.

Noot 5 Sociaal contact is overigens iets dat de auteurs van deze rapportage weer zien als een onderdeel van sociale samenhang.

In **Landgraaf** is vanuit de kerken het project Harteklop opgezet. In dit project werken diverse organisaties samen binnen drie wijkontmoetingspunten, waar allerlei activiteiten worden georganiseerd. Het project is opgezet door drie katholieke parochies in Landgraaf. Twee van de drie wijkontmoetingspunten fungeren wekelijks als inlooplocatie, het derde wordt gebruikt als 'open eettafel'. De ontmoetingspunten worden bemenst door getrainde vrijwilligers. Hun taak is om buurtbewoners te benaderen, eventuele problemen in kaart te brengen en, daar waar nodig, een ondersteuningstraject te ontwikkelen waarbij zij óf zelf helpen, óf betrokkenen doorleiden naar professionele hulp. Belangrijk ook is het uitdragen van de boodschap dat mensen elkaar nodig hebben.

Liever lichte vormen van sociale samenhang

De projecten en activiteiten, die volgens de geïnterviewden illustreren hoe zij sociale samenhang vertalen naar de uitvoeringspraktijk, laten zien dat gemeenten tot nu toe vooral gericht zijn geweest op het bevorderen van de 'lichte' vormen van sociale samenhang: ontmoetingsactiviteiten, ontmoetingsvoorzieningen in de wijk gericht op elkaar nader te leren kennen. Verder vindt men vooral de meer latente vormen van hulp belangrijk: bewoners die in geval van nood een beroep kunnen doen op elkaar. Maar ook bewoners die signaleren en de weg naar professionele hulp wijzen, of weten te vinden. De verwachtingen over onderlinge hulp en betrokkenheid zijn overigens niet heel hoog: *'Je moet geen overdreven voorstelling maken van die vorm van sociale samenhang'*, verwoordt een beleidsmedewerker participatie.

Bij sommigen gloort daarbij - uitgaande van de contacthypothese - de hoop dat 'van het een het ander komt': *'Het begint met groeten en dan gaan mensen elkaar bijvoorbeeld helpen met de oppas. Dat ontstaat op natuurlijke wijze.'* (teamleider opbouwwerk), en *'ik geloof nog dat contact leidt tot kleine zorg.'* (wethouder)

De hoop is bij deze geïnterviewden dus gevestigd op

- 1 elkaar ontmoeten;
- 2 elkaar (beter) leren kennen;
- 3 elkaar helpen;
- 4 meer samen doen.

In **Amersfoort** is de Stichting De Kamers actief, een 'huis voor cultuur en ontmoeting van Amersfoort in Noord'. In de zogeheten 'Theaterkamer' worden theatervoorstellingen aangeboden, films gedraaid, muziekvoorstellingen gegeven en lezingen georganiseerd. In de Eetkamer kan worden gegeten, in de Huiskamer 'gelounged' en in de Bovenkamer kunnen workshops worden gevolgd. Zie: www.dekamers.nl

Buurtbarbecues beu

Anderen geloven niet meer in de ontmoeten-kennen-helpen trits en stellen bijvoorbeeld de subsidiegelden voor laagdrempelige ontmoetingsactiviteiten zoals straatfeesten en de spreekwoordelijke buurtbarbecues, ter discussie.

In verschillende gemeenten hoorden we geluiden als:

'Waar draagt dat nu aan bij? Mensen leren elkaar wel kennen, maar het resultaat voor de langere termijn is lastig in te schatten' (wijkregisseur) en *'we zijn toch geen evenementenbureau?'* (wijkregisseur).

Vreemd in deze discussies is wel dat het een hoog 'mode gehalte' heeft: gisteren waren de buurtbarbecues in en vandaag zijn ze uit. Niemand lijkt na te gaan of zo'n maatregel nu werkt (en hoe dan en waarom wel/niet). Men baseert zich over het algemeen op 'de mode' of op zijn best op landelijk onderzoek (dat lang niet altijd generaliseerbaar is naar elke wijk, buurt en straat in Nederland).

In **Tilburg** is gewerkt met de 'Boodschappenplusbus': een bus die gerund wordt door vrijwilligers die ouderen ophalen tegen een geringe vergoeding en hen begeleiden bij het boodschappen doen en allerlei andere uitstapjes organiseren.

Weinig gericht op informele netwerken

Weinig van de geïnterviewden stimuleren informele hulprelaties. De burenhulpcentrale van Zaanstad en het thuisadministratie voorbeeld uit Tilburg zijn een paar van de weinige voorbeelden. In andere gemeenten zoals Rotterdam worden wel bijvoorbeeld re-integratie of werkhervatting met vrijwillige hulpdiensten gecombineerd, zoals de OK-banken.

In **Rotterdam** wordt gewerkt met zogeheten OK-banken. Dit zijn locaties waar mensen terecht kunnen als ze zich willen inzetten in de buurt, bijvoorbeeld in verzorgingshuizen, kinderdagopvang en scholen. De vrijwilligers worden geworven via buurtactiveringscoaches (participatiecoaches). Een deel van de mensen vinden zo ook met behulp van een integratiebureau een baan. Er zijn tot nu toe 80 mensen vast bemiddeld en 120 vrijwilligers aan het werk gezet.
Zie: <http://www.onbenuttekwaliteiten.nl>

Zoals we ook al hierboven constateerden, is het merendeel van de projecten bedoeld als ontmoetingsactiviteit of participatietraject. Opvallend is dat bijna overal professionals een trekkersrol vervullen.

Waalwijk is trots op haar succesvolle bewonerparticipatietrajecten, die zijn ingezet in het kader van de proeftuinen Wmo waar zij aan hebben deelgenomen met de focus op het eerste prestatieveld. In de 'sociale peiler Zanddonk' zijn vrijwilligers die actief willen worden in de buurt getraind in onder andere het organiseren en leiden van vergaderingen, een zomerfestival en een multiculturele modeshow is georganiseerd en voor jongeren een wedstrijd voor de beste uitvinding.

Losse projecten en weinig programma's

Gemeenten werken nauwelijks op programmatische wijze aan het versterken van sociale samenhang. Veel activiteiten zijn projectmatig en eenmalig en niet op structurele wijze ingekaderd.

De Kinderpersclub in **Rotterdam** is een samenwerkingsproject tussen scholen en de wijk TV. Daarin leren kinderen filmpjes, verhalen en dergelijke maken voor de krant over mensen uit de wijk en zich via beeld en taal uit te drukken met aandacht voor goed taalgebruik gepromoot. Een ander voorbeeld is een fotografieproject over Crooswijkse slaapkamers dat 'nieuwe burens' heet en een verwaarloosd stuk tuin waar moestuinen van zijn gemaakt die door scholieren van de brede school worden onderhouden.

Zie: <http://wijktv.wordpress.com/2010/06/28/kinder-pers-club-wijk-tv>

Dit geldt niet alleen voor gemeenten, maar ook voor de meeste woningcorporaties – die in het kader van het vijfde prestatieveld van het Besluit Beheer Sociale Huursector – aan leefbaarheid moeten doen. Daar zijn binnen corporaties en in de wijk vele gebiedsmanagers, woonconsulenten en wijkbeheerders druk mee en er gaat veel geld in om⁶. Ook bij corporaties lijkt er sprake van veel kleine projecten die weinig verband hebben met ander beleid in een gebied.

Landelijk voorbeeld doet volgen

Een deel van de genoemde projecten zijn landelijke initiatieven die in steeds meer gemeenten worden toegepast. Dat zijn bijvoorbeeld de Boodschappenplusbus, OK Banken en Klimmen Op Eigen Kracht (KOEK).

Assen is aan de slag met het project KOEK (Klimmen Op Eigen Kracht) een alternatief voor de zogeheten achter-de-voordeur aanpak. Bewoners worden direct benaderd en gevraagd naar dromen en wensen en de vervolgstappen die ze graag zouden zetten in hun leven. Zo worden zij gestimuleerd om op eigen kracht sociaal te klimmen ten opzichte van hun huidige sociale positie. Als ze er op eigen kracht niet in slagen deze vorm te geven, krijgen ze een zetje in de rug van een talentmakelaar die mensen in zijn of haar omgeving betreft die daarbij ondersteuning geeft (familie of vrijwilligers). KOEK is daarmee een mengvorm tussen sociale stijging en een project gericht op het bevorderen van onderlinge betrokkenheid en hulp of steun.

Zie www.kanwel.nl/producten/andere-koek

Noot 6 Alles is relatief. Corporaties noemen het vaak een zeer klein budget, maar zij vergelijken het intern dan met de hoeveelheid geld die in de core business van de corporatie omgaat: het bouwen, verhuren en verkopen van woningen/gebouwen. Voor gemeenten en zeker voor welzijnsinstellingen kan het echter gaan om substantiële budgetten in tijd en geld.

Het raadplegen van databanken voor goede projecten, zoals de Databank Effectieve Sociale Interventies⁷, of het rationeel afwegen van de kosten en baten van verschillende aanpakken alvorens een keuze te maken voor de ene of de andere aanpak (ex ante kosten/baten afweging), is niet gebruikelijk.

3.2 Meerwaarde eerste prestatieveld

Eén van de onderzoeksvragen betreft de meerwaarde⁸ van het eerste prestatieveld. Heeft het feit dat er expliciete aandacht wordt gevraagd voor sociale samenhang in het eerste prestatieveld van de Wmo ertoe geleid dat gemeenten actiever beleid zijn gaan ontwikkelen en uitvoeren op dat vlak? Het antwoord is een wat slap 'enerzijds wel en anderzijds niet'.

Meerwaarde ja: Wmo biedt kansen

De Wmo heeft voor de geïnterviewden duidelijke meerwaarde en fungeert als baken voor sociale vernieuwing, vinden veel gemeenten en andere geïnterviewde partijen zoals welzijnsorganisaties en woningcorporaties. *'We wilden dat al langer en de Wmo kwam daarbij als manna uit de hemel vallen.'* (Directeur welzijninstelling).

De meerwaarde zit in het feit dat de wet gemeenten en instellingen handvatten geeft om gewenste veranderingen versneld door te voeren. *'We hebben nu de kaders om processen zo te laten lopen als het college graag wil.'* (Wmo-coördinator)

Ook biedt de Wmo de mogelijkheid om verbindingen te leggen tussen verschillende beleidsvelden zoals de Wmo en de WWB, sociale activering, vrijwilligers en mantelzorg. *'We hebben het immers allemaal over dezelfde kwetsbare doelgroepen.'* (Wmo-coördinator) Vooral het koppelen van zorg en welzijn wordt als meerwaarde ervaren omdat 'het kansen biedt'. Daarbij komen ook nadrukkelijk woningcorporaties in beeld omdat die met hun prestatievelden in het Besluit Beheer Sociale huursector (prestatieveld 3: betrekken bewoners, 5: leefbaarheid, en 6: wonen en zorg) heel vergelijkbaar beleid (moeten) uitvoeren.

Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat de Wmo niet iets totaal nieuws is. Het is eerder de wettelijke verankering voor ontwikkelingen die al veel eerder op gang waren gekomen. Zo geeft een zorgaanbieder aan dat hij al ruim voor de komst van de Wmo bezig was in wijken de afstemming van zorg, welzijn en wonen te organiseren.

De meerwaarde van het eerste Wmo prestatieveld – en misschien wel de Wmo als geheel – zit volgens veel geïnterviewden vooral in de impuls die dat geeft aan het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij bewoners. De noodzaak daarvan is in ieder geval goed geland bij gemeenten. Kernwoorden die gemeenten gebruiken zijn 'vraaggericht', 'participatie' en 'eigen verantwoordelijkheid van bewoners'. De geïnterviewde gemeenten geven allen aan daar in meer of mindere mate beleid op te formuleren.

Noot 7 Zie: http://www.movisie.nl/120393/def/home/effectieve_sociale_interventies/

Noot 8 Zie ook paragraaf 1.2 vraag 3: Vinden gemeenten dat het eerste prestatieveld meerwaarde heeft voor beleid gericht op het bevorderen van sociale samenhang?

'Dat is de kracht van het uitgangspunt: dat mensen voortdurend wordt voorgehouden wat ze kunnen zelf doen. Het evenwicht tussen burgers en overheid kan op die manier weer wat worden hersteld.' (beleidsmedewerker gemeente). De noodzaak van kostenbeheersing versterkt dit, zo geven geïnterviewden aan.

Al dringt dit meer en meer door tot professionals, gemeentelijk medewerkers vinden het vooral moeilijk die boodschap 'tussen de oren van bewoners' te krijgen: *'Bewoners blijven een beroep op ons doen terwijl we denken 'kun je dat niet even zelf regelen'.'* (Wmo-coördinator).

Meerwaarde nee: geen heldere doelgroepen en te vaag

Lastig is dat er ongeveer evenveel geïnterviewden niet echt geloven in de meerwaarde van het noemen van het begrip sociale samenhang in het eerste prestatieveld.

Beleidsmatig gezien heeft het eerste prestatieveld er altijd 'een beetje bij gehangen', zo geven veel van deze geïnterviewden aan. Er veranderde niet veel en 'het bleef bij het gewone welzijnswerk'. Dit wordt voor een deel verklaard door de vaagheid van het begrip en het feit dat voor de andere gebieden en prestatievelden veel duidelijkere doelgroepen bestaan: *'Hoe lager het nummer, hoe minder concreet het prestatieveld.'*

De extra aanzet die het eerste prestatieveld heeft gegeven, lag tot nu toe vooral in het verlengde van bestaand beleid: *'Want er gebeurde ook al veel op dat vlak.'* (Wmo-coördinator)

Meerwaarde?

Er zijn argumenten voor en er zijn argumenten tegen de stelling dat het eerste prestatieveld meerwaarde heeft voor beleid gericht op het bevorderen van sociale samenhang. Alles overziende is de wettelijke verankering toch belangrijk:

- Het bevorderen van sociale samenhang is hiermee een expliciete taak voor gemeenten geworden.
- Dat geeft de mogelijkheid om binnen één gebied (gemeente, wijk) *'beleidsdossiers aan elkaar te knopen'*. Dat betreft dan zowel gemeentelijk beleid als beleid van bijvoorbeeld woningcorporaties (BBSH 3, 5 en 6), zorgaanbieders en anderen.
- Daarbij komt de rol van de bewoner/burger weer sterk in de schijnwerper te staan.
- Dat was dan misschien altijd al zo en het mag misschien (nog) vaag zijn⁹, er ligt een duidelijke verplichting – of zo men wil een uitermate verlokkelijke verleiding – voor gemeenten om samen met haar bewoners/burgers aan de slag te gaan.

Noot 9 Vergelijk hier het leefbaarheidsbeleid dat woningcorporaties in het kader van het 5de prestatieveld Wmo zo vanaf het eind van de jaren negentig van de vorige eeuw 'moesten' gaan vormgeven en uitvoeren.

3.3 Conclusies

Dit hoofdstuk laat zien hoe uiteenlopend de interpretaties zijn van sociale samenhang en de beleidsdoelen die gemeenten op dat vlak stellen. Een gemeenschappelijke taal en een eenduidig begrippenkader ontbreken. Dit maakt de samenwerking tussen professionals vanuit verschillende disciplines lastig. Ook zijn er tussen professionals en burgers vaak verschillende verwachtingen. Meerdere gemeenten blijken andere termen te gebruiken dan het begrip sociale samenhang (participatie, initiatiefracht, kwaliteit van leven).

Opvallend is dat gemeenten vooral hebben ingezet op het organiseren en faciliteren van laagdrempelige ontmoetingsactiviteiten en veel losse projecten hebben gefinancierd. Er wordt nauwelijks programmatisch gewerkt. Projecten en activiteiten die de sociale samenhang stimuleren zijn vaak eenmalig. Ze zijn niet op structurele wijze ingekaderd. Ook het raadplegen van goede projecten veelal opgenomen in databanken gebeurt nog heel weinig. Opvallend is de discussie over de contacthypothese: ontmoeten leidt tot elkaar (beter) leren kennen en dat geeft de mogelijkheid tot elkaar helpen en meer samen doen. De buurt barbecue staat letterlijk in het centrum van deze discussie: leiden die barbecues nu tot de veronderstelde effecten? Vreemd is dat de geïnterviewden eerder de mode (van: bbq = goed, naar: bbq = slecht) volgen en/of kijken naar landelijk onderzoek. Ze zouden zelf die vraag ook kunnen proberen te beantwoorden door de effecten na te gaan, of door een experiment uit te voeren en het barbecue in de ene stad/wijk/straat wel te doen en in de andere stad/wijk/straat niet. Een dergelijk evaluatie design kan lokaal worden uitgewerkt.

In alle verscheidenheid valt een duidelijke rode draad te ontdekken: volgens de geïnterviewden moeten vooral de bewoners/burgers meer zelf gaan doen. De termen verschillen (zelfredzaamheid, zelfwerkzaamheid, meedoen, meewerken), maar de boodschap is identiek: zelf doen! Daarbij natuurlijk de aantekening dat dit niet geldt voor mensen met beperkingen die aangewezen zijn op (professionele) ondersteuning.

De conclusie over de meerwaarde van het eerste prestatieveld is dat dit uitgangspunt enerzijds beperkt is (we deden het al, het is te vaag), maar anderzijds ook een wervend perspectief biedt en aangegrepen wordt om sociale veranderingen door te voeren zoals het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij burgers, het vaker zelf oplossen van lokale problemen door bewoners en het bevorderen van samenwerking tussen verschillende beleidsvelden.

4 Dilemma's bij sociale samenhang in beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk beschrijven we kwesties waar gemeenten mee worden geconfronteerd wanneer zij beleid ontwikkelen en uitvoeren gericht op het bevorderen van sociale samenhang. We signaleren drie hoofdcategorieën van vraagstukken: legitimatie- en prioriteringsproblemen van dit prestatieveld, methodologische hiaten en onduidelijkheden hoe de regierol in te vullen. In de laatste paragraaf beschrijven we de behoefte aan ondersteuning van de geïnterviewde gemeenten bij deze kwesties.

4.1 Legitimatie en prioritering van het eerste prestatieveld

Werk en opleiding versus community

Het belang van sociale samenhang wordt breed onderkend in de geïnterviewde gemeenten. Tegelijkertijd spelen er diverse legitimatie- en prioriteringsproblemen. Het eerste gaat over de achterstandswijken. Daar zijn de sociaaleconomische problemen rond werk, inkomen en opleidingsniveau van een zodanige omvang dat het streven naar meer sociale samenhang eerder luxe dan noodzaak lijkt. Zo constateert men bijvoorbeeld in Tilburg: *'We hebben de mensen in die wijken gevraagd waar ze het meest mee zitten. Dat bleken vooral de zorgen over de toekomst van hun kinderen te zijn: ik heb geen werk en te weinig inkomen. Dus dat gaat voor.'* (wethouder) Al zagen we in diezelfde gemeente ook wel twijfels: *'Nu, een tijd later, denk ik: beperken we ons dan niet te veel? Zijn we dan toch niet wat te eenzijdig bezig?'* (beleidsmedewerker gemeente)

In probleemwijken waar veel allochtone gezinnen wonen, zoals in Rotterdam, gaat het bij sociale samenhang vooral om het bevorderen van interetnische contacten. Maar ook daar worden in de uitvoeringspraktijk vragen bij gesteld omdat 'bewoners daar vaak niet op zitten te wachten' en sociale contacten moeilijk af te dwingen zijn: *'Het lastige aan sociale cohesie is dat er lang niet altijd behoefte is aan contacten tussen groepen. Veel allochtonen hebben eigen gemeenschappen. En eerlijkheidshalve moet ik toegeven dat als ik in China zou wonen, ik zelf ook vooral de Nederlanders daar zou opzoeken.'* (wijkregisseur)

Juist in deze wijken weten gemeenten niet goed hoe zij de Wmo-uitgangspunten van meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid moeten invullen: *'Hoeveel mensen hier zijn in staat om zichzelf uit het moeras te trekken? Ze hebben al zo weinig kansen en mogelijkheden. Je kan niet zeggen, 'mensen u moet het maar zelf doen.'* (wijkregisseur) In dergelijke situaties gaat het vooral om het bieden van perspectief, zo geven de geïnterviewden aan. Concrete zaken als werk en opleiding, of bijscholing in de vorm van trainingen of cursussen, helpt mensen vooruit: *'Dat hun kinderen het beter doen en dat ze het in de portemonnee voelen.'* (projectleider Mensen Maken de Stad)

Kortom, het dilemma betreft hier de mate van urgentie en prioritering. Zijn zaken als werk en opleiding - of breder: sociale stijging¹⁰ of sociale mobiliteit - in specifieke gevallen/wijken nu belangrijker dan elkaar ontmoeten, kennen, helpen en samen iets doen? Het vinden van een consensus hierover (we gaan voor A, we gaan voor B, of we gaan voor beiden) is dus cruciaal. Dat is in de eerste plaats een opdracht aan de lokale politiek (raads- of collegeprogramma).

Bezuinigen versus onzichtbaarheid maatschappelijk rendement

Ook het feit dat de maatschappelijke opbrengsten van investeringen in sociale samenhang moeilijk hard te maken zijn, zorgt voor legitimatieproblemen. Gemeenten stellen zelden de vraag wat het maatschappelijk rendement is, voordat ze investeren. De kosten en baten van verschillende aanpakken worden niet zorgvuldig afgewogen alvorens een keuze te maken. Men 'begint gewoon'.

'We rennen en hollen vaak heel hard zonder de vraag te stellen of en wat het oplevert en waar het aan bijdraagt.' (wijkregisseur) Achteraf gaat dan de vraag spelen wat de effecten en resultaten zijn: *'Commitment en drijfveren zijn natuurlijk heel belangrijk maar steeds vaker staan we voor de vraag wat de uitkomsten zijn.'* (directeur zorgaanbieder)

De bezuinigingsopgave versterkt de behoefte aan meer inzicht in maatschappelijk rendement; bezuinigingen nopen immers tot keuzes: *'We moeten nu echt prioriteiten stellen.'* (Wmo-coördinator) want *'uiteindelijk moeten de kosten omlaag'* (beleidsmedewerker gemeente).

Sommigen zien de noodzaak tot verandering en herziening van het sociale domein als een kans, bijvoorbeeld om meer samen te werken of verbindingen te zoeken tussen beleidsvelden: *'Want daar krijg je weer allemaal nieuwe impulsen van.'* (directeur welzijnstelling) Anderen zijn pessimistischer en signaleren dat welzijnsinstellingen niet meer met innovatie bezig zijn en primair gefocust zijn op 'het vastklampen aan hun geld'.

Gemeenten hopen ook dat er nog een efficiëncyslag te maken is, bijvoorbeeld door subsidievoorwaarden in te zetten als instrument om meer aanbod te krijgen voor kwetsbare groepen:

'We vragen bijvoorbeeld aan sportverenigingen wat ze doen voor doelgroepen zoals bewoners met een verstandelijke beperking.' (Wmo-coördinator)

De noodzaak tot bezuinigingen bij de overheid en maatschappelijke organisaties vraagt in ieder geval om een omslag in het denken en doen: *'Het gaat niet alleen om minder geld, maar vooral om een ander soort ondersteuning vanuit de gemeente.'* (Wmo-coördinator)

Imagoprobleem welzijnswerk en opbouwwerk

Vooraf het welzijnswerk kampt met een imago- en legitimatieprobleem. De opbrengsten ervan zijn weinig zichtbaar: *'We moeten veel duidelijker maken dat het zakelijk gezien verstandig is te investeren in maatschappelijke dienstverlening.'* (directeur welzijnstelling)

Noot 10 Een begrip dat vooral in de stedelijke vernieuwing en door woningcorporaties gebruikt wordt. Overigens blijkt ook rond dit begrip een vergelijkbare problematiek te spelen als die bij het begrip sociale samenhang. Sociale stijging: tussen droom en daad. Joost Groenendijk, Marieke de Groot en Martin van der Gugten, 15-04-2010, Platform Corpovenista en SEV.

Dit legitimatieprobleem speelt bijvoorbeeld minder in de gezondheidszorg, zoals het onderstaande tekstkader illustreert.

Waarom gezondheidszorg sterker is dan het welzijnswerk

(lezing van Paul Schnabel, Sociaal Cultureel Planbureau Den Haag)

Gezondheidszorg kenmerkt zich door:

- Vraagstukken van 'leven en dood'
- Rijk en arm hebben er behoefte aan
- Niet afhankelijk van politieke legitimatie
- Consensus over de richting van beleid en praktijk
- Evidence based werken, 'science driven' en protocol-lering
- Internationaal onderzoek en steun van multinationals
- Professionals met duidelijke cliëntèle
- Verzekering beschermt als middelen verschuiven

De welzijnssector ontbeert een belangrijk deel van deze kenmerken, waardoor de legitimiteit eerder ter discussie staat, zeker in tijden van recessie en budgettaire beperkingen.

Verder worstelen gemeenten met de vraag wat de rol van het opbouwwerk in de toekomst moet zijn, en de vraag of er specialisten of generalisten in de wijk nodig zijn. Gesuggereerd wordt dat er wellicht niet zozeer inhoudsdeskundigen nodig zijn, maar professionals met specifieke persoonskenmerken: *'Sleutelfiguren in de wijk (...) die begrijpen waar het om gaat, het lief hebben om dingen te doen en kunnen vertalen naar praktische initiatieven.'* (directeur zorginstelling)

Sommigen gaan daarbij zelfs zo ver te stellen dat die personen niet perse opbouwwerkers hoeven te zijn. *'Ook een goede leider van een plaatselijke voetbalclub zou best zo'n rol kunnen spelen'*. Met als consequentie dat de gemeentelijke geldstroom - voorzien van een helder doel/prestatie - ook naar die voetbalclub zou kunnen gaan.

4.2 Ontbrekende methodieken om informele zorg te stimuleren

Hoewel de geïnterviewde gemeenten vinden dat bewoners meer 'oog moeten krijgen voor elkaar' en meer informele steun en zorg nodig zal zijn, weet men in de uitvoeringspraktijk niet goed hoe dat aan te pakken. Er lijkt te weinig kennis aanwezig in gemeente hoe informele hulp te bevorderen: *'Daar zijn we met z'n allen nog aan het zoeken - de ambtenaren van diverse afdelingen en de woningcorporatie - iedereen. We willen allemaal wel, maar hoe doe je dat dan?'* (teamleider welzijnswerk)

Omgaan met vraagverlegenheid

Aan de ene kant weten gemeenten niet goed hoe de vraagverlegenheid van bewoners te doorbreken: *'Dan moeten bewoners het meer geaccepteerd vinden om in eigen omgeving hulp te vragen.'* (Wmo-coördinator)

Aan de andere kant, speelt er vraagverlegenheid bij de gemeente zelf. Ook zij voelen zich geremd om een gericht appèl te doen op de hulpbereidheid van bewoners: *'We hebben mensen nog nooit op hun sociaal netwerk aangesproken.'* (Wmo-coördinator)

Zorgplicht of vrije keuze

Gemeenten vragen zich daarbij af hoe ver ze kunnen, moeten en mogen gaan om onderlinge hulp te bevorderen:

'Kun je en wil je alles formaliseren en organiseren? Wij als overheid kunnen van alles willen. Maar de vraag is of de burger dat ook wil en daar wel op zit te wachten.' (wethouder)

De vraag is wat reëel is van bewoners te vragen, zoals een zorgplicht voor familieleden of meer aandringen bij bewoners om vrijwilligerswerk te gaan doen. Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, is dat dwang of zelfs drang niet acceptabel is: *'Waar we het in ieder geval wel over eens zijn is dat je dat niemand kunt opleggen.'* (gebiedsmanager woonservicewijken)

Gemeenten lijken te balanceren tussen, aan de ene kant, alleen voorwaardenscheppend bezig zijn, en, aan de andere kant, motiveren en stimuleren.

Zij worstelen met vragen als:

- Wat is een gezonde voorwaardenscheppende overheid?
- Hoe ver kun je gaan met het stimuleren van maatschappelijke participatie?

Zo geeft een wethouder aan dat de intrinsieke motivatie van burgers om actief te willen worden doorslaggevend is: *'Je moet er als overheid vooral zijn als mensen zélf iets willen doen en gemotiveerd zijn.'* (wethouder)

Terugleggen bij bewoners...hoe doe je dat?

Een ander methodisch probleem is dat veel professionals aangeven niet goed weten hoe zij, nadat professionals activiteiten hebben geïnitieerd, ervoor kunnen zorgen dat bewoners het overnemen. Deze geluiden kwamen zowel uit de hoek van gemeenten als welzijnsinstellingen.

Voor doen – samen doen - zelf doen

In Landgraaf is Welsun actief, een organisatie voor maatschappelijke dienstverlening voor alle burgers, en in het bijzonder voor bewoners die zich in een achterstandspositie bevinden. Welsun werkt volgens het principe eerst *voor* doen, dan *samen* doen en dan *zelf* doen. De 20 fte professionals sturen 660 vrijwilligers aan. Bijvoorbeeld in het Huiskamerproject, ontmoetingsruimtes voor bewoners in appartementencomplexen en wijken met veel sociale woningbouw. *'Dat wordt volledig gerund door vrijwilligers, wij komen alleen af en toe een kijkje nemen en strijken wat plooiën glad'* (coördinator Huiskamerproject). Van deze 'huiskamers' maken jaarlijks duizenden bewoners gebruik.

Sommige professionals steken de hand in eigen boezem:

'Welzijnswerk gaat te lang door, er is geen cultuur van zelfredzaamheid. Ze weten gewoon vaak niet van wijken.' (directeur welzijnsinstelling)

Ook een gebiedsmanager constateert:

'Professionals die zaken initiëren blijven de neiging hebben het over te blijven nemen.' (gebiedsmanager)

Onderkend wordt dat het terugleggen bij de bewoners (professionals die overdragen aan vrijwilligers) in feite 'standaard onderdeel moet zijn van elke

methodiek'. Bovendien zijn gemeenten zelf ook niet altijd even duidelijk wat die eigen verantwoordelijkheid inhoudt:

'Misschien zijn we er zelf ook debet aan door steeds de boodschappen af te geven 'wij zijn er voor de burger'. Bewoners zeggen dan 'we betalen er toch voor.' (beleidsmedewerker Wmo)

Kortom, het gaat niet alleen om een mentaliteitsomslag bij burgers, maar ook om de wijze waarop gemeenten communiceren naar burgers wat publieke taken zijn en wat burgers geacht worden zelf op te lossen. Tot op heden ligt er veel nadruk op klantgericht werken; de bewoner/burger wordt gezien als een klant die snel en goed bediend moet worden. De bewoner/burger als consument dus. De bewoner/burger als producent van zijn of haar eigen welzijn (B)lijkt een nieuw terrein te zijn.

Thuisadministratie

In Tilburg coördineert De Twern de werving en begeleiding van vrijwilligers die mensen helpen die moeite hebben met hun administratie en daarom bijvoorbeeld rekeningen niet op tijd betalen. De vrijwilligers zijn voor een deel goed opgeleide bewoners ('allemaal accountants en zo') die in hun beroep vergelijkbaar werk doen. Zij gebruiken een speciaal voor dit doel ontwikkeld - zeer vereenvoudigd - systeem om de administratie bij te houden. Zij ondersteunen totdat mensen het zelf kunnen. 'Daar vinden we heel gemakkelijk vrijwilligers voor', is de ervaring.

4.3 Regierol gemeente voor sociale samenhang ... is onzin

Tenslotte speelt het vraagstuk: wat de rol en taak van de gemeente zijn en hoe zich die verhouden tot die van de burger en andere partijen.

Het meest gebruikte woord daarbij is dat van de gemeente als regisseur (de gemeente in de 'regierol'). Gemeenten zoeken naar die 'regierol'. Gaat het dan om het stellen van algemene kaders waarbij de uitvoering overgelaten wordt aan het maatschappelijk middenveld, of betekent dit dat de gemeente zelf een deel van de uitvoering ter hand neemt?

Een van de geïnterviewde woningcorporaties zegt daarover:

'De gemeente trekt de regiefunctie vaak te sterk naar zich toe, terwijl ze niet de kwaliteiten heeft om invloed uit te oefenen op de implementatie. Mensen zitten te veel versnipperd en hun kwaliteiten worden niet ingezet waar het hoort. Het zijn beleidsmakers en geen implementeers. Daar hebben ze geen trekkracht op. Implementeren is een vak apart. Wat nodig is een nieuwe overheid die meer overdraagt naar burgers en het maatschappelijke middenveld' (directeur woningcorporatie).

Maar je kunt op een nog fundamenteeler niveau vraagtekens zetten bij de regierol van een gemeente voor wat betreft het onderwerp 'vormgeven aan sociale samenhang'. Wat houdt dat immers in 'regisseur zijn'? De metafoor van de regisseur (film, podiumkunsten) klopt totaal niet voor het onderwerp sociale samenhang. Een filmregisseur is immers 'de persoon die verantwoordelijk is voor de totale uitvoering van een filmproject en wordt in Europa ook vaak gezien als de 'maker' van de film, zoals de auteur van een boek.

De regisseur is echter alleen de artistieke leider van het filmproces en zal altijd een producent naast zich hebben voor de financiële kant van het proces.¹¹

Als we deze definitie volgen en gebruiken voor een rol aanduiding van de gemeente op het terrein van het eerste prestatieveld Wmo (sociale samenhang) dan zou de gemeente een regisseur (Engels: director) zijn die vanuit een stoeltje de bewoner/burger acteurs met een toeter toeschreeuwt hoe ze in een vooraf

vastgelegd scenario hun rol moeten spelen. Een dergelijke metafoor is onzinnig. De gemeente is in dit opzicht eerder een makelaar die vraag en aanbod bij elkaar brengt, een facilitator een dienstwillige ondersteuner en netwerker die op de achtergrond zou moeten blijven.



Regisseur neemt ontslag en wordt netwerker

In veel gemeenten zien we horizontaal georganiseerde netwerkorganisaties ontstaan waarin niet alleen de gemeente, maar ook woningcorporaties, welzijnsinstelling en zorgaanbieders zitting hebben. Zij maken afspraken en leggen dit vast in bijvoorbeeld een wijkvisie, wijkontwikkelingsplan, buurtbeheerplan of convenant.

Gemeenten geven aan dat het voordeel van projectgroepen op wijkniveau is dat de lijnen kort zijn en partners uit dezelfde wijk aan tafel zitten, wat verbondenheid en een gedeelde focus geeft. Van Marissing en De Meere (2009) spreken hier over institutionele cohesie (zie ook 1.3).

Thesaurusgroep Waalwijk

In Waalwijk is een brede overleggroep opgericht: Thesaurusgroep. Daarin werken de woningcorporatie Casade samen met zorgpartijen zoals Prisma, Stichting Schakelring, RIBW Midden-Brabant, thuiszorgorganisatie Thebe, en de jeugdzorg/welzijnsinstellingen Juvans en De Twern. Zij hebben een gezamenlijke visie op wonen, welzijn en zorg in wijken en geven invulling aan de ontwikkeling van verschillende projecten. De meest concrete projecten zijn Pannenhoeft in Kaatsheuvel, in Waalwijk het wijkpunt BaLaDe en het wijkpunt op Landgoed Driessen. Dit laatste project wil de Thesaurusgroep samen met verpleeghuis Eikendonk realiseren. De deelnemende partijen streven ernaar om mensen die ondersteuning en zorg nodig hebben, de juiste faciliteiten op gebied van wonen, welzijn en zorg aan te bieden. Doel is om mensen hierbij zoveel mogelijk in hun eigen vertrouwde omgeving te laten wonen. Daarnaast ontwikkelt de Thesaurusgroep diensten die een aanvulling zijn op de bestaande woon- en zorgdiensten.

De ervaring - bijvoorbeeld in woonservicewijken - leert dat partijen vaak hun eigen gang gaan nadat een convenant is afgesloten. Sommige partijen doen ook alleen mee aan een stuur- of projectgroep om op die manier aansluiting

Noot 11 <http://nl.wikipedia.org/wiki/Filmregisseur> (geraadpleegd 7 juni 2011). Zie op deze site ook de opsomming van alle taken die een regisseur zou moeten uitvoeren.

te houden bij het netwerk, maar nemen geen concrete uitvoering of verantwoordelijkheid. Een ouderwetse regisseur zou in deze onwillige institutionele wereld wonderen kunnen doen, maar dat zie je gemeenten veel minder doen (heldere kaders/doelen stellen, monitoring en evaluatie, instanties bij de les en gemaakte afspraken houden).

Lessen vanuit woonservicewijken Rotterdam

In Rotterdam is de gemeente regisseur van woonservicewijken. Daarin werken veel organisaties samen. Tips voor het bevorderen van het rendement van dit type netwerkorganisaties zijn:

- Durf te kiezen, bijvoorbeeld wijken waar alleen vergrijzing speelt.
- Werk een convenant in korte tijd (6 maanden) uit in een werkplan. Stel deadlines en bewaak deze.
- Probleemwijken of achterstandswijken zijn juist interessant om met diverse partijen aan te pakken.
- In een stuurgroep gaat het om onderling vertrouwen, dit vraagt een investering (veel gesprekken voeren). Maar het gaat er ook om 'het spelletje' mee te spelen. Soms ben je als gemeente ook opdrachtgever en dus minder gericht op samenwerken.
- Probeer per wijk de actieve organisaties uit die wijk om tafel te krijgen, maar zorg wel voor spreiding van deze organisaties over de wijken. Kortom ga niet met één zorgaanbieder of woningcorporatie in zee maar geef ze allemaal kansen.
- In grote steden vraagt de afstemming tussen stad en deelraden veel aandacht (politieke gevoeligheid).
- Houd de energie erin en laat de kleine successen zien, bijvoorbeeld door aanpassingen in de openbare ruimte te vieren.
- Woningcorporaties die aangeven minder te besteden te hebben, moet je dwingen om zich uit te spreken voor een ontwikkelscenario voor de wijken waar zij bezit hebben.
- Probeer zoveel mogelijk output te meten (aan het begin en aan het eind).

4.4 Behoeftte aan ondersteuning

De geïnterviewde gemeenten noemen de volgende punten waarop zij ondersteuning kunnen gebruiken.

1 Gemeenschappelijke taal

Gemeenten en de lokale maatschappelijke partners (corporaties, welzijninstellingen, zorgaanbieders) hebben eerst en voor alles behoefte aan een gemeenschappelijke taal op het terrein van het eerste prestatieveld Wmo (sociale samenhang). Er is behoefte aan een stimulerende handreiking en een setje kernwaarden. Een goed voorbeeld vormen de acht bakens vanuit het programma Welzijn Nieuwe Stijl¹², of de basisfuncties zoals in prestatieveld 4 (mantelzorg en vrijwilligerswerk) worden gehanteerd. Dit maakt afstemming en integraal werken gemakkelijker. Ook een uitwerking van randvoorwaarden zou een welkome aanvulling zijn die het eerste prestatieveld en het begrip sociale samenhang meer hanteerbaar maakt. Hierdoor kunnen gemeenten ook onderling makkelijker kennis uitwisselen.

Noot 12 De acht bakens zijn: 1. gericht op de vraag achter de vraag; 2. gebaseerd op de eigen kracht van de burger; 3. direct er op af; 4. formeel en informeel in optimale verhouding; 5. doordachte balans van collectief en individueel; 6. integraal werken; 7. niet vrijblijvend, maar resultaatgericht; 8. gebaseerd op ruimte voor de professional.

2 Moreel leiderschap

Van het Rijk verwachten de geïnterviewden dat er moreel leiderschap getoond wordt in de zin van het (blijven) uitdragen van de basisprincipes van de Wmo en het afscheid van 'Vadertje Staat'.

3 Kennisateliers met intervisie en uitwisseling

Verder is er een breed gevoelde behoefte aan uitwisseling met andere gemeenten. Dat kan de vorm hebben van bijeenkomsten die een intervisieachtig karakter hebben. Zij bespreken dan graag een moeilijke kwestie om te horen hoe andere gemeenten daarover denken en dit oplossen. Ook willen ze graag ideeën opdoen over wat wel en niet werkt. De intervisie tussen gemeenten (en een enkele corporatie en welzijnsinstelling) in het netwerk www.wmoindebuurt.nl voldoet hieraan en ook de drie sessies die georganiseerd werden in het kader van dit onderzoek kwamen aan deze wens tegemoet.

4 Ondersteuning on the spot

Behalve bijeenkomsten, hebben gemeenten en welzijnsinstellingen behoefte aan praktische ondersteuning ter plekke door adviseurs die met hen meedenken en helpen methodieken te implementeren. Hier speelt ondertussen overigens het programma Welzijn nieuwe Stijl een belangrijke rol (zie <http://www.invoeringwmo.nl/content/welzijn-nieuwe-stijl>). In het verlengde hiervan ligt het gegeven dat de werkwijze van de welzijnssector sterk ter discussie staat. Zo zijn er bijvoorbeeld meer generalisten nodig in de wijk die problemen uitfilteren en doorverwijzen. Denk aan de opeens extreem populair geworden wijk- of buurtcoach¹³. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan cursussen en beroepsprofielen die een nieuwe werkwijze ondersteunen en sturing geven.

5 Inzicht in maatschappelijk rendement

Gemeenten hebben op het terrein van sociale samenhang, behoefte aan meer inzicht in het maatschappelijk rendement en het zichtbaar maken van de opbrengsten van sociale investeringen. Daarbij spelen vragen als:

- Hoe kan met minimale financiële ondersteuning een goed resultaat worden neergezet?
- Handreikingen die inspiratie en vernieuwing geven maar vooral niet te abstract zijn, dus concreet genoeg voor de uitvoerders.
- Financiële instrumenten om overschakeling van individuele verstrekkingen naar collectieve preventie te maken.

4.5 Conclusies

In aandachtswijken spelen vooral de meer basale noden zoals gebrek aan inkomen, opleiding en werk. Daar zal vooral de oplossing gezocht moeten worden in de combinatie van sociale stijging (re-integratie en bijscholing) met het versterken van informele hulp (vrijwilligerswerk, stages). De vraag is dan Kommt eerst dass Fressen und dann die Moral, of zou er gelijktijdig aan 'sociale stijging, opleiding, werk en inkomen' enerzijds gewerkt kunnen worden en anderzijds tegelijkertijd aan 'ontmoeten, kennen, helpen en samen

Noot 13 Waar overigens in de praktijk (bijvoorbeeld in de wijk Velve-Lindehof in Enschede)best nog wat haken en ogen aan zitten (financiering, doorzettingsmacht).

zaken aanpakken'? De keuze is uiteindelijk aan de bewoner/burger en aan de lokale politiek.

Verder brengt de collectief preventieve uitwerking van het eerste prestatieveld met zich mee dat de resultaten en het maatschappelijk rendement van allerlei inspanningen op dat vlak onzichtbaar blijven. De behoefte leeft de *social return on investment* meer 'hard' te maken. Zeker in deze tijden waar gemeenten de hete adem van bezuinigingen in de nek voelen en de noodzaak ontstaat keuzes te maken en op een verantwoorde wijze prioriteiten te stellen.

Het terugleggen van de verantwoordelijkheid bij bewoners voor de uitvoering van activiteiten nadat deze zijn opgestart door professionals, blijkt geen sine cure. Voor het welzijnswerk is duidelijk herijking nodig en gemeenten geven dit zelf ook aan. Zij zoeken naar manieren om invulling te geven aan de beoogde versterking van informele netwerken, mede in de hoop dat professionals zichzelf overbodig maken. Gemeenten worstelen daarbij met hun eigen rol: de verantwoordelijkheid te sturen op resultaten en alle betrokken partijen te laten samenwerken zonder zelf te veel de uitvoering ter hand te nemen. Zeker in het geval van het eerste prestatieveld Wmo en het begrip sociale samenhang is de metafoor van de 'regisseur' daarbij een enorme valkuil. Bewoners/burgers zijn niet door de gemeente te regisseren acteurs en actrices. De rolopvatting van een gemeente is hier eerder die van een makelaar die (door ervaren professionals) vraag en aanbod bij elkaar brengt, een facilitator een dienstwillige ondersteuner en netwerker die op de achtergrond moet blijven.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat gemeenten graag concrete handreikingen krijgen wat succesvolle aanpakken zijn ten aanzien van het hierboven genoemde:

- combinaties van sociale stijging en sociale samenhang;
- het terugleggen bij bewoners van initiatieven;
- het zichtbaar maken van de vaak zachte resultaten van het werken aan sociale samenhang;

Er is duidelijk behoefte aan uitwisseling met andere gemeenten om te horen hoe dit aan te pakken. Een netwerk als www.wmoindebuurt.nl vervult hier al jaren een belangrijke rol. Maar ook breder voorzien kennisateliers en intervisiebijeenkomsten in een grote behoefte. Dit type ondersteuning is als onderdeel van het onderzoekstraject eind 2010 gegeven en zal een vervolg krijgen in de netwerkbijeenkomsten 'Wmo in de buurt'. Verder is er behoefte aan gerichte ondersteuning van adviseurs ter plekke wat vorm krijgt in het traject Welzijn Nieuwe Stijl.

Gemeenten, corporaties, welzijninstellingen en zorgaanbieders hebben eerst en voor alles behoefte aan een gemeenschappelijke taal op het terrein van het eerste prestatieveld Wmo (sociale samenhang). Een stimulerende handreiking zoals die wordt gevonden in de acht bakens van het programma Welzijn Nieuwe Stijl, of de basisfuncties van prestatieveld 4 (mantelzorg en vrijwilligerswerk) kunnen een 'lichte' sturing en consensusvorming helpen. Verder wordt van het Rijk moreel leiderschap verwacht: het blijven uitdragen van de uitgangspunten van de Wmo en Welzijn Nieuwe Stijl, en faciliteren van uitwisselingsmogelijkheden en ondersteuning op maat door deskundigen.

5 Conclusies

In deze rapportage staan de resultaten beschreven van een kwalitatief onderzoek naar de wijze waarop zeven grote en middelgrote gemeenten beleidsmatig invulling geven aan het eerste prestatieveld van de Wmo: het bevorderen van sociale samenhang in en de leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten. In het onderzoek ligt de focus op sociale samenhang. De onderzoeksvragen gaan in op het beleid dat gemeenten formuleren en uitvoeren, de dilemma's en de vraag naar behoefte aan ondersteuning. De achterliggende vraag vanuit het Ministerie van VWS was wat binnen de Wmo de meerwaarde is van het eerste prestatieveld: draagt het daadwerkelijk er aan bij dat gemeenten beleid formuleren en uitvoeren gericht op het versterken van sociale samenhang op lokaal niveau?

In het kader van het onderzoek is recente onderzoeksliteratuur bestudeerd en zijn beleidsnota's en projectbeschrijvingen van de zeven gemeenten geanalyseerd. In deze gemeenten zijn in totaal 58 interviews afgenomen met bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders van beleid. Daarbij is vooral met gemeentelijk medewerkers gesproken, zoals bestuurders, beleidsmedewerkers en wijk- of gebiedsmanagers. Maar ook met hun samenwerkingspartners op het vlak van sociale samenhang, zoals organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, zorgaanbieders en woningcorporaties.

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijke resultaten samen en gaan in op de vraag van de meerwaarde én een aantal oplossingsrichtingen om de potentie aan te spreken die sociale samenhang heeft als onderdeel van het eerste prestatieveld.

5.1 Sociale samenhang in beleid en in de uitvoeringspraktijk

Prestatievelden worden losgelaten

Uit onze analyse van de Wmo-nota's en andere visiedocumenten die gemeenten en hun samenwerkingspartners in 2007-2008 opstelden, bleek dat een deel van de gemeenten het onderscheid naar de negen prestatievelden loslaat en vervangt door eigen beleidsthema's (zoals 'participatie', 'eigen initiatief', zelfredzaamheid/zelfwerkzaamheid en kwaliteit van leven). Het eerste prestatieveld van de Wmo zien we dus niet meer overal letterlijk terug. Soms liggen de formuleringen van de beleidsthema's dicht tegen het eerste prestatieveld aan, maar het bevorderen van sociale samenhang wordt niet overal als een op zichzelf staand thema of beleidsdoel genoemd. Dit betekent in ieder geval dat gemeenten steeds meer eigen accenten lijken te leggen en de ruimte nemen die de Wmo biedt om lokaal te differentiëren. Elk voordeel heb zijn nadeel, want ...

Geen gedeelde definities

Een belangrijke reden dat sociale samenhang niet overal als apart beleidsthema wordt benoemd is dat gemeenten en andere partijen het als vaag ervaren. Iedereen heeft er wel een beeld bij en vindt het ook wel belangrijk, maar wanneer het op concretisering aankomt, lopen de interpretaties uiteen. De interpretaties zijn meestal gekleurd door de eigen professionele achtergrond: beroepskrachten uit het sociale domein benadrukken bijvoorbeeld

'elkaar kennen', 'omkijken naar elkaar' en het regelen van zorg en ondersteuning, terwijl medewerkers uit de wereld van wonen het hebben over de fysiekruimtelijke voorwaarden of bewoners die elkaar helpen om ervoor zorgen dat de buurt schoon, heel en veilig blijft.

Lokaal ontbeert men dus vaak een gedeelde definitie van sociale samenhang (kernwaarden), zowel in meer algemene zin als heel concreet op de werkvloer. Zodra het op 'doen' aankomt is het de professionals onderling niet duidelijk wat er moet/kan gebeuren en in de richting van bewoners/burgers is er geen sprake van eenduidige verwachtingen.

Beperkingen en ondersteuningsbehoefte als doelgroepcriterium

In diverse nota's en andere beleidsdocumenten zagen we doelgroepen genoemd als 'jong en oud', 'allochtoon en autochtoon' en 'hoge en lage inkomens'. Tegelijkertijd bleek uit de interviews dat met de komst van de Wmo een nieuw soort indeling centraal komt te staan: bewoners met en bewoners zonder beperkingen. Gemeenten maken daarbij het onderscheid naar algemeen beleid voor alle (vooral zelfredzame) bewoners aan de ene kant, en meer specifiek beleid voor bewoners met beperkingen aan de andere kant (lichte en zware beperkingen). Zij koppelen doelgroepen van sociaal beleid aan de zorg- en ondersteuningsbehoefte en vooral het mogelijke beroep dat deze kwetsbare burgers kunnen doen op individuele verstrekkingen. Een dergelijke doelgroep indeling geeft lokaal gelijk een stevig houvast. In korte tijd werd misschien daarom een indeling populair die een onderscheid maakt in actief/zelfredzaam (80%), inactief/minder zelfredzaam (15%) en echt zorgbehoevend (5%). De indelingen verschillen (zie ook Giltay Veth, 2009) al naar gelang waar men naar kijkt: werk en inkomen of zorg en welzijn.

Zachte doelen moeilijk hard te maken

De ambities die worden geformuleerd op het vlak van sociale samenhang in de nota's zijn ruim en weinig concreet, terwijl de doelen overwegend 'zacht' en niet in meetbare termen beschreven zijn. De maatschappelijke opbrengsten zijn moeilijk zichtbaar te maken, volgens de beleidsmakers. Dat alles maakt sociale samenhang als beleidsdoel kwetsbaar, omdat het daarmee ook eerder van het beleidsprioriteitenlijst kan verdwijnen. De vraag is of gemeenten hier niet te snel het hoofd in de schoot leggen: ze kunnen wel degelijk proberen beter zicht te krijgen op de maatschappelijke effecten van maatregelen. Zachte doelen zijn inderdaad per definitie moeilijk hard te maken, maar heldere meetbare doelen zijn wel hard te evalueren en met een experimenteel en op leren gerichte opzet (evalu-leren!) kan er zo lokaal van hoog tot laag geleerd worden wat werkt en wat niet werkt. We komen hier naar aanleiding van het volgende punt op terug.

Vooral 'lichte' vormen van sociale samenhang

Wat betreft de uitvoeringspraktijk, zijn in de afgelopen jaren de activiteiten die onder het eerste prestatieveld vielen vooral gericht op het bevorderen van de 'lichte' vormen van sociale samenhang: elkaar kennen en ontmoeten. Wat de positionering betreft, zoeken gemeente voor het eerste prestatieveld vooral aansluiting bij de gebieds- of wijkgerichte aanpak. We signaleren daarbij de verschuiving dat in de eerste jaren van de Wmo het werken aan sociale samenhang veelal op één lijn gesteld met het betrekken van bewoners bij de leefomgeving. Lokaal werd van alles georganiseerd om bewoners te stimuleren deel te nemen aan een activiteit in de eigen wijk of buurt (zie bijvoorbeeld Dautzenberg 2009; Dautzenberg & Maarschalkerweerd 2009, De Kleuver 2009). De gemeente Waalwijk die als 'proeftuin' fungeerde voor

het eerste prestatieveld, is daar een goed voorbeeld van. Deze aanpak lijkt nu passé. De financieringsbronnen voor bewonersparticipatie en 'lichte vormen van sociale samenhang staan onder grote druk van bezuinigingen. Opvallend is dat we zien dat de organisatie van welzijn, zorg en maatschappelijke ondersteuning steeds decentraler wordt georganiseerd. Waren gemeenten vlak na de invoering van de Wmo nog vooral bezig met de inrichting van één centraal zorgloket, nu zien we dat deze gebiedsgewijs, namelijk per buurt of wijk worden ingericht. Steeds vaker willen gemeenten zorg en ondersteuning gebiedsgericht organiseren: diensten op kleine schaal, dichtbij, in de eigen buurt of wijk.¹⁴

Veelal lijken dit soort bewegingen – met als meest opvallende voorbeeld 'de buurtbarbecue' - eerder door modes ingegeven dan door zorgvuldige afweging en ervaring over wat wel en niet werkt. Gemeentes zouden in onze ogen best wat vaker 'bewust kunnen experimenteren en evalueren'. Door bijvoorbeeld in de ene stad/wijk/buurt een specifieke aanpak in te zetten en elders heel bewust niks te doen, of nog even niks te doen. Op basis van dit soort experimentele – en goed evalueerbare - designs¹⁵ kan lokaal goed en snel geleerd worden wat wel en wat niet werkt.

Een rode draad: de burger moet het meer zelf doen

Een rode draad die in alle gemeenten opdook is het gegeven dat bijna iedereen er van overtuigd is dat de bewoners/burgers meer zelf moeten gaan doen. De termen verschillen (zelfredzaamheid, zelfwerkzaamheid, meedoen, meewerken), maar de boodschap is identiek: zelf doen! Daarbij natuurlijk de aantekening dat dit niet geldt voor mensen met beperkingen die iets echt niet zelf kunnen doen.

De conclusie over de meerwaarde van het eerste prestatieveld is dat dit uitgangspunt enerzijds beperkt is (we deden het al, het is te vaag), maar anderzijds ook een wenkend perspectief biedt en aangegrepen wordt om sociale veranderingen door te voeren zoals het neerleggen van meer verantwoordelijkheid bij burgers, het vaker zelf oplossen van lokale problemen door bewoners en het bevorderen van samenwerking tussen verschillende beleidsvelden.

Kennishiaat in methodieken

Gemeenten en hun samenwerkingspartners onderkennen dat het versterken van informele zorg en steun belangrijk is en nijpender wordt naarmate er minder middelen beschikbaar komen voor zorg en welzijn. Tegelijkertijd weet men niet goed hoe dat beleidsmatig in te vullen. Gemeenten ervaren in 2010 een hiaat in hun kennis over geschikte methodieken en 'slimme oplossingen' die bijdragen aan meer sociale samenhang en ook bijvoorbeeld aan het terugbrengen van het beroep dat op individuele verstrekking wordt gedaan, bijvoorbeeld door vrijwilligers in te schakelen zonder de kwaliteit van de dienstverlening aan te tasten.

Noot 14 Denk hier naast het welzijnsbeleid en beleid op het terrein 'wonen' ook bijvoorbeeld aan zoiets als 'buurtzorg' en 'buurtdiensten'.

Noot 15 Het begrip is ontleend aan Ronald A. Fisher: The design of experiments, 1935. Zie ook: Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference van Thomas Cook, William R Shadish en Donald T. Campbell, 2001 (opvolger van het origineel van Cook en Campbell: Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings). We schreven hier eerder zelf over in het Handboek Evaluatie (BZK/MvJ 1986): <http://www.dsp-groep.nl/index.cfm?page=rapporten&id=4298>

Een ander kennishiaat betreft het 'terugleggen bij bewoners'. Wanneer professionals uit de welzijnssector activiteiten initiëren en opzetten, weten zij vaak niet goed hoe het vervolgens zo aan te pakken dat bewoners er zelf mee verder gaan. Hoewel verankering en borging eigenlijk standaard onderdelen zouden moeten zijn van elke methodiek, ervaren zowel beleidsmakers als professionals uit de welzijnssector een tekort aan handvatten hoe zij zichzelf overbodig kunnen maken.

Behoeftte aan ondersteuning

Wat betreft ondersteuning is er vooral behoefte aan:

- uitwisseling met andere gemeenten om te horen hoe zij het aanpakken en wat de ervaringen met diverse aanpakken zijn;
- ondersteuning door externe praktijkdeskundigen (met kennis of ervaring van elders) die meedenken in de eigen lokale context en gericht advies geven over de implementatie;
- het blijven uitdragen van de uitgangspunten van de Wmo door het Rijk.

Effectieve verspreiding van kennis

Opvallend was de in dit onderzoek gesignaleerde behoefte aan meer kennis over methodieken, terwijl gemeenten de meeste informatie daarover op relatief eenvoudige wijze op internet en diverse landelijke databanken kunnen vinden, zoals binnen de Databank Effectieve Sociale Interventies. Desondanks dringt deze kennis blijkbaar nog onvoldoende door. Blijkbaar is niet de kennis over methodieken het eerste probleem, maar de effectieve verspreiding daarvan. Strategieën voor effectieve kennis disseminatie zouden dus apart aandacht vereisen. De eerste vraag is dus niet 'wat', maar eerder 'hoe' (krijg ik het tussen de oren).

5.2 Meer halen uit het eerste prestatieveld: de potentie

Uit het onderzoek kwam in ieder geval naar voren dat gemeenten en andere partijen vinden dat de Wmo in bredere zin – en daarbinnen ook het eerste prestatieveld - duidelijk meerwaarde heeft. Lokaal wordt de wet gebruikt als slinger om veranderingen door te zetten die zij al langer van plan waren - en ook noodzakelijk achten. Deze intentie is er duidelijk want gemeenten willen een kanteling teweegbrengen: bewoners meer aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid en hen zelf meer de benodigde zorg en ondersteuning ter hand laten nemen.

Lokaal is duidelijk de wil en intentie aanwezig om beleid te maken en uit voeren conform de uitgangspunten van de Wmo: het bevorderen van informele hulprelaties en vrijwillige inzet zodanig dat het leidt tot een lager beroep op individuele verstrekkingen. Het eerste prestatieveld heeft daarmee potentie. Maar gemeenten weten niet goed hoe het handen en voeten te geven. Om te voorkomen dat sociale samenhang voor een deel geruisloos onder andere beleidsdoelen geschoven wordt, zijn naar ons idee scherpe keuzes nodig.

Een scherpere definitie van het begrip is daarbij een belangrijkste eerste stap. Het begrip 'leefbaarheid' ging opeens pas echt leven in de jaren negentig toen iemand dat afficheerde als: 'schoon, heel en veilig'.

Zo zou bij 'sociale samenhang' praktischer de nadruk gelegd moeten worden op de functionaliteit: waarom is het belangrijk, waar heb je het dan over en wat is daarbij wiens taak?

De kern van sociale samenhang kan worden samengevat als 'burgers die:

- elkaar ontmoeten;
- elkaar kennen;
- elkaar helpen;
- samen iets organiseren/doen.

Deze functionele begrippen zijn ook meetbaar te maken: je kunt er aantallen, intensiteit en inzet/energie/uren aan verbinden.

Wat betreft onderlinge hulp is daarbij belangrijk de verschillende typen en niveaus van onderlinge hulp te onderscheiden.

- 1 latente hulp (de wetenschap dat je een beroep kunt doen op iemand vlak in de buurt in geval van nood);
- 2 incidentele burenhulp (gebruikelijke 'af en toe' burenhulp van bijvoorbeeld de planten water geven in vakanties);
- 3 meer structurele hulp in de vorm van mantelzorg of informele zorg; dat is langer durende hulp of zorg voor iemand die ziek is of een beperking heeft en waarbij sprake is van een persoonlijke relatie tussen de hulpgever en hulpontvanger.

Deze verschillende vormen van hulp tussen burgers vereisen immers andere beleidsinspanningen. Zo zijn projecten gericht op het bevorderen van ontmoeting in een buurt of wijk heel anders van aard dan het organiseren van vrijwilligers die mantelzorgers ondersteunen, of projecten die sociale steunnetwerken versterken.

Voor elk van deze vier vormen van contact tussen burgers en voor de drie vormen van hulp kan het Rijk in samenwerking met belangrijke partners in het veld sociale bakens of lokale randvoorwaarden formuleren, met bijvoorbeeld minimum- en maximumopties. Daarmee krijgt het eerste prestatieveld meer handvatten voor de praktijk. In de huidige politieke en economische context zal de focus daarbij vooral moeten liggen op de wijze waarop informele hulp en zorg gestimuleerd kan worden.

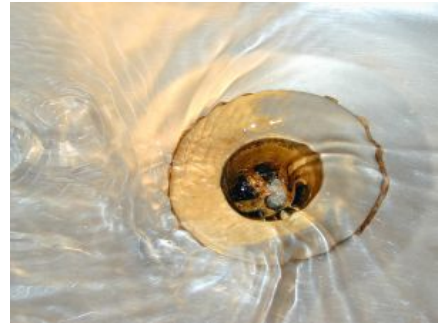
Vergeet de regierol ... deels ...

Het onderzoek laat helder zien dat gemeenten worstelen met wat de 'regierol' wordt genoemd. Die worsteling blijft overigens niet beperkt tot het eerste prestatieveld Wmo.

Het eerste prestatieveld wordt vaak gepositioneerd binnen het gebiedsgericht werken en daar blijkt het aan elkaar knopen van verschillende sectoren en organisaties geen sinecure is. In dat geval kan een regisseur goede diensten bewijzen. Zo'n persoon geeft een kader en stelt heldere doelen, volgt de voortgang van de gemaakte werkafspraken (planning, control, monitoring) en kijkt wat er bereikt wordt (evaluatie). Bij het onderwerp sociale samenhang werkt men echter niet alleen in de systeemwereld (institutionele cohesie), maar meer nog in de leefwereld van bewoners/burgers. Als de gemeente in dat geval de regierol aanneemt gaat dat gelijk wringen. Bewoners zijn geen acteurs tegen wie men kan zeggen wat zij wel of niet moeten doen.

5.3 Over het kind en het badwater

Het eerste prestatieveld van de Wmo spreekt over sociale samenhang. Een vaag begrip dat in tijden van overvloed vooral de rol speelde als het toefje slagroom op de taart. In het huidige tijdsgewricht dreigt het gevaar dat men het eerste prestatieveld als overbodig beschouwd. Daarmee zou het kind (sociale samenhang) met het badwater worden weggegooid. Sociale



samenhang is immers een centraal begrip. Niet alleen in de Wmo, maar ook breder in de huidige maatschappelijke discussie. Sociale samenhang is het cement van onze maatschappij. Punt is wel dat er stevig ingezet moet worden op het helder uitwerken van het begrip. Dat kan, want zoals we al eerder zeiden kan de kern van het begrip sociale samenhang worden samengevat als 'burgers die:

- elkaar ontmoeten;
- elkaar kennen;
- elkaar helpen;
- samen iets organiseren/doen'.

Dat zijn heldere en functionele begrippen die ook meetbaar te maken zijn en waarbij een begrip als 'elkaar helpen' nog weer in specifieke soorten hulp uiteen gelegd kan worden (latent, incidenteel, structureel). Tegelijkertijd zijn het ook 'zachte' begrippen.

Maar waar zouden we zijn als we elkaar niet meer kunnen of willen ontmoeten, kennen, helpen en wanneer we niet meer samen iets doen?

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

Arum van S., M. Uyterlinde, A. Sprinkhuizen (2009). *Sociale samenhang: buurtgebonden bewonersbetrokkenheid & overbruggende contacten. Een verkenning*. Utrecht: Movisie.

Breed M., M. van Eerten, R. den Uyl. (2010). *Onderzoek collectieve voorzieningen*. Amsterdam: Radar Advies.

Boer, de, A. en D. Oudijk (2009). *Factsheet mantelzorg 2008*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving en Sociaal Cultureel Planbureau (2009). *Monitor Duurzaam Nederland 2009*. Den Haag: OBT B.V.

Centraal Bureau voor de Statistiek.(2010). *Sociale Samenhang: Participatie, Vertrouwen en Integratie*. Den Haag: OBT B.V.

Dautzenberg M. (2000). *Daughters caring for elderly parents*. Proefschrift. Maastricht: University Press Maastricht.

Dautzenberg M., C. Kolner & van P. Soomeren (2008). *Sociale samenhang: mythe of must? Misvattingen, discussies en beleidsimplicaties*. Amsterdam: DSP-groep B.V.

Dautzenberg M. en R. Nijnhuis (2009a). *Wie zet de eerste stap? IJburg als 'wijk zonder scheidslijnen' voor bewoners met een beperking*. Amsterdam: DSP-Groep B.V.

Dautzenberg M. (2009b). *Wmo in de buurt. Evaluatie van negen buurttrajecten leefbaarheid en sociale samenhang*. Amsterdam: DSP-groep.

Dekker H., J. Mevissen, J. Stouten. *Vrijwilligers gevraagd. Een verkenning naar de vraag naar vrijwillige inzet*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Dekker P., J. de Hart, L. Faulk (2007). *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Devilee J. (2005). *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Giltay Veth, D. (2009). Het rendement van zalmgedrag (de projectencarrousel ontleed), WWI/Nicis, Den Haag.

Granovetter M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*. Vol. 78, issue 6, 1360-1380.

Groenendijk J. M. de Groot en M. van der Gugten, *Sociale stijging: tussen droom en daad*. 15-04-2010, Platform Corpovenista en SEV.

Hart de J. (red), F. Knol, C. Maas-de Waal, T. Roes (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Hartmans-Menting J. en I. Oomen. (2010). *Inventarisatie knelpunten en kansen bij beleid rond wonen met zorg en ondersteuning*. Enschede: HHM.

Huygen A., E. van Marissing & Freek de Meere. (2008). *Samenwerken bij buurtverbetering: de Wmo als impuls*. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.

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

Kwekkeboom M. (2006). *Een eigen huis... Ervaringen van mensen met verstandelijke beperkingen of psychiatrische problemen met zelfstandig wonen en deelname aan de samenleving*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Kwekkeboom M. (red), A. de Boer, C. van Kampen en A. Dorrestein (2010a). *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf. De (her)verdeling van de taken rond zorg en ondersteuning tussen overheid en burgers en de betekenis daarvan voor de professionele hulpverlening*. Openbare les 3 november 2010. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.

Lans van der J., de Boer N. 2001. *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Onderzoeksessay in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Linders L., I. Bouma & J. Steyaert. (2008). *Nieuw beleid, nieuwe professionals. Implicaties voor de Wmo voor hulpverleners*. Jansen Drukkerijen BV. www.fontys.nl/publicaties.

Linders L. 2009). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Marissing E. van en F. de Meere. (2009). *De verbindingsopgave van de Wmo. De rol van gemeenten in het bevorderen van sociale samenhang*. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.

Ministerie van VROM (DGVH/IVH) Leefbaarheid en wonen; de IVH in dialoog met gemeenten en corporaties, juni 1999.

Putnam R. (2000). *Bowling alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simong & Schusters Paperbacks.

Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden*. Advies 37. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

Roes T. (2002). *Sociale cohesie en infrastructuur. Verkenning van beleidsmogelijkheden en bestuurlijke modellen*. Werkdocument 79. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Sadiraj K., J. Timmermans, M. Ras en A. de Boer. (2009). *De toekomst van de mantelzorg*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Soomeren P. van en P. Tops: *De Amsterdamse leefbaarheidsaanpak gewogen*. Het Amsterdams Volkshuisvestingsoverleg, juni 2000.

Stavenuiter M. & T. Nederland (2008). *De Kanteling, vormgeven aan het compensatiebeginsel in de Wmo - een handreiking voor gemeenten*. Utrecht: Verweij-Jonker instituut.

Steyaert J. & R. Kwekkeboom (2010). Wmo: van schaarste naar herijking sociaal werk. In: *Op zoek naar duurzame zorg. Vitale coalities tussen formele en informele zorg*. J Steyaert & R Kwekkeboom (red.). www.wmowerkplaatsen.nl.

Steyaert J. en A. Winsemius (2010). De mens alszorger, over informele zorg en beleidsutopieën. In: *Op zoek naar duurzame zorg. Vitale coalities tussen formele en informele zorg*. J Steyaert & R Kwekkeboom (red.).

Timmermans J., R. Gilsing en M. de Klerk (2010). Het evaluatieonderzoek naar de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Tonkens E., J .Van den Broeke en M .Hojtink (2009). *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, professionals en cliënten in de multiculturele stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Verplanke L. en J.W. Duyvendak (2010). *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989). *Allochtonenbeleid (r36 1989)*. Den Haag:SDU uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 2 Beschrijvingen van gemeentelijk beleid



Amersfoort

Typering Amersfoort

Amersfoort is met 145.000 inwoners de vijftiende stad van Nederland. Amersfoort vervult economisch gezien een regiofunctie met een sterk gegroeid bedrijfsleven en heeft één van de grootste spoorwegknooppunten van Nederland. De binnenstad bezit een middeleeuws karakter met grachten. Aan het eind van de 20e eeuw kreeg de stad een grote impuls door de bouw van grote nieuwe wijken, waarvan Kattenbroek door zijn bijzondere architectuur landelijke bekendheid heeft verworven. Tot 2016 groeit Amersfoort door naar zo'n 160.000 inwoners. Het college van Burgemeester en Wethouders bestaat uit Burger Partij Amersfoort, VVD, D66, GroenLinks en CDA.

Beleid sociale samenhang

Het beleidskader Wmo in Amersfoort, zoals vermeld in 'Amersfoort ondersteunt, Beleidskader Wet Maatschappelijke ondersteuning 2008-2011', krijgt vorm langs vier opgaven, die samen de kern van het Wmo-beleid vormen. De eerste twee opgaven hebben betrekking op het eerste prestatieveld:

- 1 Mensen uitdagen meer zelf initiatief te nemen.
- 2 De samenhang in de wijk vergroten.

Positionering en accenten

- *Versterken sociale én fysieke infrastructuur*
Het gemeentebestuur in Amersfoort wil zorgen voor de juiste omstandigheden (sociale en fysieke infrastructuur) waarin samenhang kan gedijen. Het vergroten van de betrokkenheid in een samenleving vinden zij een gezamenlijke opgave voor burgers, maatschappelijke organisaties en overheid, zo valt te lezen in het beleidskader. De gemeente is tevreden als mensen elkaar durven aanspreken, elkaar kennen en wat voor elkaar kunnen en willen betekenen. Dat is moeilijk te meten, want samenhang hoeft zich niet per se te uiten in een buurtfeest of schoonmaakactie. Het zit hem ook in het alledaagse: de dokter bellen voor de zieke buurman, of elkaar groeten op straat. Randvoorwaarden voor samenhang zit in het bieden van ruimte voor ontmoeting. 'Het gaat om het letterlijk bieden van accommodatie en plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, maar ook om het geven van ondersteuning bij het organiseren van buurtactiviteiten.'
- *Visie 'Welzijn in Amersfoort 2010-2015'*
In Amersfoort heeft het welzijnswerk een eigen visie geformuleerd, 'Welzijn in Amersfoort 2010-2015', die begin 2010 is vastgesteld. 'Welzijn betekent dat een mens zich wel bevindt, zich prettig en gelukkig voelt. Voor een belangrijk deel is de eigen privéomgeving van mensen hierbij bepalend en de relaties die mensen hebben met familie, vrienden, burens en collega's. De gemeente gaat niet direct over dit domein. Er zijn voorwaarden waar aan voldaan moet worden om welzijn te ervaren en er zijn belemmeringen die welbevinden kunnen remmen.'

De rol van de gemeente is daarbij dat zij de uitvoerende partijen wil stimuleren en in stelling brengen om bij te dragen aan deze voorwaarden. Bij welzijnswerk gaat het om het brede palet van activiteiten, voorzieningen en functies die bijdragen aan het welbevinden van de inwoners. De gemeente is van mening dat welzijnsorganisaties alle partijen zijn die activiteiten, voorzieningen en functies aanbieden op de gebieden van welzijn, jeugd, sport, cultuur, zorg en onderwijs.

- *Twee doelgroepen: kwetsbaar en initiatiefrijk*

Verderop in de nota Welzijn staat dat het welzijnswerk een brede voorziening is voor alle bewoners. In de toekomst wil de gemeente echter duidelijker differentiëren naar specifieke doelgroepen. Zij vindt dat het welzijnswerk zich primair dient te richten op twee groepen:

- ondersteunen van kwetsbare inwoners;
- faciliteren van initiatiefrijke inwoners.

Ook in het jongerenwerk wordt eenzelfde onderscheid gemaakt: voortaan wordt gesproken over het ondersteunen van kwetsbare en het faciliteren van initiatiefrijke jongeren.

Assen

Typering Assen

De gemeente Assen in het noorden van Drenthe telt 65.000 inwoners en is de snelst groeiende stad van noordelijk Nederland. In de structuurvisie 2030 zet Assen in op het behoud van de gemoedelijke sfeer en duurzaam denken én doen. Op het gebied van zorg en welzijn wordt gestreefd naar eerstelijnszorg in de wijken en het stimuleren van zelfredzaamheid en zelfstandigheid van zorgbehoeftige burgers. Het College in Assen wordt sinds 2010 gevormd door D66, PvdA, ChristenUnie en de VVD.

Beleid sociale samenhang

In de visie van de gemeente zoals verwoord in het Wmo-beleidsplan *Meedoen en meetellen 2008 – 2011* hangen de prestatievelden 1 en 4 nauw samen: 'Als gemeente zorgen we in de eerste plaats voor een goede infrastructuur van voorzieningen voor alle Assenaren om de leefbaarheid, de sociale samenhang en een cultuur van meedoen te bevorderen. Daarnaast hebben we een rol in het ondersteunen en beschikbaar stellen van vrijwilligerswerk en mantelzorgers.'

Positionering en accenten

- *Gebiedsgericht werken aan leefbaarheid*

De gemeente werkt sinds 2007 gebiedsgericht: bewoners worden zoveel mogelijk betrokken en gestimuleerd om samen een leefbare, prettige, sociale en veilige leefomgeving te creëren. Inmiddels zijn er verschillende gebieden waar bewoners en overheidsinstellingen en maatschappelijke instanties samenwerken om problemen op te lossen en mensen meer in contact te brengen met elkaar. Het voornemen voor de komende jaren is om op plaatsen in de stad waar het minder goed gaat, of waar de leefbaarheid onder druk komt te staan, één of meerdere instrumenten in te zetten om de leefbaarheid te behouden dan wel te verbeteren.

- *Drie doelgroepen*

Volgens gemeente Assen heeft de Wmo een grote doelgroep: 'Eigenlijk behoren alle inwoners van de gemeente tot die doelgroep. Of het nu gaat om ouders, die opvoedingsondersteuning vragen, jongeren, die zich vrijwillig voor een ander willen gaan inzetten, of ouderen die meer voorzieningen nodig hebben om zelfstandig te kunnen blijven wonen, allemaal hebben ze te maken met de Wmo.'

In het bijzonder kiest Assen voor drie doelgroepen:

- 1 inwoners met beperkingen die behoefte hebben aan ondersteuning;
- 2 inwoners die behoefte hebben om mee te doen aan de samenleving (participatiebehoefte) voor zichzelf of voor anderen, zoals mantelzorgers en vrijwilligers;
- 3 inwoners van buurten waar de sociale samenhang en leefbaarheid onder druk staat.

Landgraaf

Typering Landgraaf

Landgraaf is een gemeente in het zuiden van Limburg. De gemeente telt 38.000 inwoners. Landgraaf is gelegen in de Oostelijke Mijnstreek en de gemeente Landgraaf neemt deel aan het bestuurlijke samenwerkingsverband Parkstad Limburg (bestaande uit Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal, Onderbanken (de voormalige Oostelijke Mijnstreek)). De gemeente Landgraaf is in 1982 ontstaan door samenvoeging van de vroegere gemeenten Nieuwenhagen, Schaesberg en Ubach over Worms (vroeger ook wel de SUN-gemeenten genoemd). In tegenstelling tot de buurgemeenten Heerlen en Kerkrade heeft Landgraaf een dorps karakter.

Beleid sociale samenhang

In 2007 heeft de gemeenteraad het meerjarige Wmo-beleidsplan *Ruimte om (samen) te leven 2008 – 2011* vastgesteld. Aandachtspunt voor de periode 2008-2011 is het toerusten van de samenleving (civil society) op haar zorgtaak. 'Dit vereist een integrale aanpak waarbij wijkgericht werken als 'spin in het web' een belangrijke rol kan vervullen'.

Prestatieveld 1 heeft in Landgraaf betrekking op huidig beleid (bijvoorbeeld speelruimtebeleid), te realiseren doelstellingen (bijvoorbeeld het vergroten van het bereik van de inkomensondersteunde maatregelen) en concrete en lopende projecten (bijvoorbeeld BOS en Harteklop).

Positionering en accenten

- *Sociale redzaamheid centraal*

Voor de periode 2008-2011 wordt ingezet op een bijdrage leveren aan de sociale redzaamheid van mensen. Door het aanbieden van professionele hulp- en ondersteuning aan mensen in hun directe leef- en woonomgeving. Dit realiseert welzijnsorganisatie Welsun door haar kerntaken uit te voeren waarbij 'de realiteit voorop staat' met als uitgangspunt de attitude van mensen te veranderen naar: 'voor doen, *samen* doen, *zelf* doen', dat wil zeggen 'reguliere werkzaamheden goed te blijven uitvoeren, en vernieuwingen (projecten) te initiëren en stimuleren'. Daarnaast zijn er doelen opgenomen over het creëren van zoveel mogelijk kansen voor alle kinderen en jeugdigen en achterstanden te voorkomen.

Tot slot worden ook verbanden gelegd met armoedebelief, subsidiebelief en Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Bij dit laatste gaat het om het vergroten van het gevoel van veiligheid in de eigen woonomgeving.

- *Doelgroepen: kwetsbare bewoners*

Activiteiten gerelateerd aan het eerste prestatieveld zijn vooral gericht op ouderen, jeugdigen en jongeren en mensen met problemen of mensen die dreigen in de problemen te raken (bijvoorbeeld financiën, criminaliteit) en mensen met beperkingen (informatievoorziening in kader van veiligheidsbeleid). Een groot aantal actoren en organisaties is betrokken bij de uitwerking en de uitvoering van het prestatieveld. Van burgers, wijkplatforms en -verenigingen, vrijwilligersorganisaties, welzijnsorganisatie, zorgaanbieders, woningcorporaties, politie tot en met ondernemers.

Rotterdam Kralingen – Crooswijk

Typering Kralingen – Crooswijk

Kralingen-Crooswijk is een deelgemeente van de gemeente Rotterdam met ruim 50.000 inwoners. Bepaalde wijken binnen de deelgemeente Kralingen-Crooswijk (Rubroek, Kralingen-West, Nieuw-Crooswijk) scoren in de Sociale Index laag op 'sociale binding'. Bewoners hebben geen tot weinig onderlinge contacten, voelen zich sociaal geïsoleerd of niet thuis in hun wijk. Het aantal mensen met een laag inkomen en onvoldoende taalbeheersing ligt tevens hoog in genoemde wijken. Dit is voor de deelgemeente reden om stevig in te zetten op de bevordering van leefbaarheid en sociale samenhang.

Beleid sociale samenhang

Rond sociale samenhang zijn de volgende doelen geformuleerd:

- Bewoners zijn optimaal betrokken bij hun leefomgeving, participeren voldoende en ontplooiën initiatieven om hun leefomgeving te optimaliseren.
- Het maatschappelijke en culturele welzijn van de bewoners verhogen, het bevorderen van participatie, ontwikkeling van vaardigheden en het van ontplooiingskansen aan bewoners.
- Afstemming van het sociaal aanbod bij de wensen en behoeften van bewoners om te voldoen aan de behoeften van bewoners op sociaal gebied.
- Meer bekendheid genereren bij bewoners met de bestaande sociale infrastructuur zodat hier optimaal gebruik van gemaakt kan worden door bewoners die dit nodig hebben.
- Het zorg dragen voor aansluiting tussen de bewoners met lage inkomens en de inkomensondersteunende voorzieningen.
- Het verminderen en waar mogelijk voorkomen van het sociaal isolement van ouderen.

Activiteiten in Kralingen-Crooswijk in 2009 zijn:

- Ontwikkeling woonzorgzones
- Preventieve aanpak van sociaal isolement voor ouderen
- Opzoomeren
- Mensen maken de stad
- Bewonersorganisaties
- Integratie: toeleiding van moeilijk bereikbare groepen naar inburgering

Positionering en accenten

- *Gebiedsgericht werken aan leefbaarheid en sociale samenhang*

In de Rotterdamse deelgemeenten wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan de uitvoering van prestatieveld 1. Allereerst is er de deelgemeentelijke inbreng in uitvoeringsprogramma's. Deelgemeenten ontwikkelen hun eigen aanpak ter bevordering van samenhang en leefbaarheid. In de Wijkactieplannen staat een groot aantal deelgemeentelijke activiteiten. Prestatieveld 1 is bij uitstek een prestatieveld waaraan deelgemeenten op hun eigen, gebiedsgerichte wijze invulling kunnen geven.



Tilburg

Typering Tilburg

Tilburg is met ongeveer 200.000 inwoners de zesde stad van Nederland. Tilburg heeft in en rondom het centrum een aantal wijken met centrale pleinen met laagbouw een bijna dorps karakter, met aan de buitenrand een grote nieuwbouwwijk (Reeshof) waar inmiddels bijna 40.000 mensen wonen. Tot het jaar 2015 groeit de bevolking met 5%, tot ongeveer 210.000 Tilburgers.

Verwacht wordt dat tot het jaar 2015 het aantal mensen boven de 65 zal stijgen met 27% tot ongeveer 32.000 mensen. Van deze groep heeft een deel hulp nodig. Zij vormen een doelgroep voor de Wmo die zal toenemen vanwege de vergrijzing; de vraag naar zorg zal in de toekomst stijgen. Verder constateert men in Tilburg dat het 'individu steeds belangrijker wordt in de samenleving. Mensen doen minder vanzelfsprekend iets voor elkaar. [...]. Duidelijk is dat steeds meer mensen een betaalde baan krijgen. Dat betekent dat mensen minder tijd hebben om naast het werk sociale verbanden aan te gaan en anderen te helpen. Mensen hebben het 'druk'.'

Beleid sociale samenhang

In Tilburg loopt het gemeentebestuur langs drie hoofdlijnen: de 'actieve stad' voor zelfredzame bewoners, de 'ondersteunende stad' voor mensen met beperkingen met apart beleid voor de zogeheten impuls wijken onder de noemer 'kansrijke stad, vitale wijken'. Sociale samenhang wordt in de eerste twee opgevat als 'het mensen mogelijk maken om mee te doen, ook als ze een handicap hebben'.

In hun visie 2008-2011 geeft de gemeente in een aparte paragraaf expliciet aan dat zij sociale cohesie als doelstelling loslaten voor de impuls wijken, omdat zij constateren dat buurtbetrokkenheid nauwelijks bijdraagt aan het verkleinen van sociaaleconomische verschillen.

Buurtactiviteiten vinden wel plaats, worden toegejuicht en met bewonerssubsidies ondersteund. Maar professionals krijgen er geen opdracht in. Ook moeten er ontmoetingsplekken in de wijk zijn, al vindt de gemeente het voldoende wanneer bewoners 'vertrouwde vreemden' voor elkaar zijn in de zin dat ze elkaar groeten en een kort praatje maken. Eerst moeten basale problemen rondom het opgroeien van kinderen, werk en armoede opgelost zijn, zo vindt men.

Positionering en accenten

- *Doorontwikkeling Wmo naar wijkgerichte aanpak*

In 2010 is een visie opgesteld op de wijze waarop het bestuur van plan is de Wmo door te ontwikkelen naar een wijkgerichte aanpak. Dat houdt onder andere in dat de gemeente de Wmo dichterbij de burgers wil brengen, zorg en welzijn meer dan voorheen met elkaar verbinden en de Wmo financieel beheersbaar houden. Om dit te bereiken gaat de gemeente toewerken naar intensievere wijkgerichte samenwerking van professionals en informele zorgverleners op het gebied van welzijn en zorg.

- Uitgangspunt daarbij is de individuele vraag van bewoners, rekening houdend met de eisen van laagdrempeligheid, goede bereikbaarheid en kwaliteit.
Tilburg zet vanaf 2010 stadsbreed een pakket van samenhangende deelprojecten in. Deze ontwikkelingen werken op elkaar in en resulteren als geheel in de wijkgerichte doorontwikkeling van de Wmo. Aangegeven is het thema van de negen deelprojecten met basisdocumenten die aanpak en doelen van het deelproject beschrijven (zie ook het raadsvoorstel 'Doorontwikkeling Wmo naar wijkgerichte aanpak' van 11 oktober 2010).
 - 1 Voldoende collectieve voorzieningen en aanpassing subsidiecontracten
 - 2 Indiceren in eigen hand en volgens een andere methodiek
 - 3 Verbinden van WWB en Wmo en AWBZ + convenant Zorgkantoor
 - 4 Voldoende (ondersteuning voor) vrijwilligers en mantelzorgers
 - 5 Opleiding en training
 - 6 Ontwikkeling sociale kaart (en ICT toepassingen)
 - 7 Communicatie
 - 8 Relatie met aanpak servicewijken
 - 9 Financiële effecten
- *Drie stappen voor zorgvragers*
De gehanteerde aanpak bij zorgvragen van burgers verloopt steeds in drie stappen:
 - 1 Wat kunnen burgers zelf of met familie / wijkbewoners / vrijwilligers?
 - 2 Welke collectieve of algemene voorzieningen kunnen ingezet worden?
 - 3 Welke individuele voorzieningen zijn verder nog nodig?

Waalwijk

Typering Waalwijk

De Brabantse gemeente Waalwijk is met haar 45.756 inwoners een middelgrote gemeente in Noord-Brabant. Typierend voor Waalwijk is de landelijke uitstraling met veel laagbouw. Tegelijkertijd brengt een bedrijventerrein dat tegen het centrum aan ligt industriële levendigheid met zich mee. Voor de omringende kleinere gemeenten heeft Waalwijk vanwege het ruime voorzieningenniveau een regionale functie. Waalwijk zelf telt 30.720 inwoners, de andere 16.000 wonen in de dorpen Sprang, Vrijhoeve, 's Grevelduin-Capelle (Capelle) en Waspik.

Waalwijk is opgedeeld in een aantal 'Pluswijken' die elk een multifunctionele accommodatie hebben, een zogeheten Pluspunt. Daar is een diversiteit aan instellingen gehuisvest die onderling samenwerken om een zo sluitend mogelijk aanbod van diensten te doen.

Beleid sociale samenhang

In Waalwijk zijn de negen prestatievelden vertaald in een zevental thema's:

- 1 Samen wonen en samen leven in... stad, wijk en dorp
- 2 Opgroeien in Waalwijk
- 3 Inzetten voor de ander
- 4 Zelfstandig blijven
- 5 Voorkomen dat het erger wordt
- 6 Sport verbindt
- 7 Toegankelijkheid

Vooraf thema 1 (samen wonen en samen leven), thema 3 (inzetten voor de ander) en 6 (sport verbindt) hebben directe raakvlakken met het eerste prestatieveld – al heeft thema 3 vooral betrekking op de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers (prestatieveld 4). Verwijzingen naar sociale samenhang worden ook hoofdzakelijk onder deze drie thema's gedaan. Onder het thema 'sport verbindt' noemt de gemeente het samengaan van gezond gedrag met verenigingswerk en de integratiefunctie van breedtesport.

Positionering en accenten

- *Samenwonen en samenleven ... in stad, wijk en dorp*

Doelen die onder 'Samenwonen en samenleven ... in stad, wijk en dorp' worden geschaard zijn:

- de gemeente coördineert inhoudelijk de inzet van methoden van bewonerparticipatie;
- implementatie van een pilot 'Buurten in Beweging';
- ontmoetingen op wijkniveau stimuleren onder het motto van stadsburgerschap;
- de ontmoeting en discussie rondom het motto stadsburgerschap onder meer te laten resulteren in het gezamenlijk opstellen van buurtregels: 'zo gaan wij in onze wijk met elkaar om'.

- *Betrokkenheid leefomgeving en participatie*

In 'De kunst van het verbinden, jaarprogramma 2011' staat verder dat de Wmo een brede wet is die haast alle beleidsterreinen raakt. In de kadernota staat dat gaat om het vergroten van de onderlinge betrokkenheid van mensen en de actieve bemoeienis van inwoners met de eigen woonomgeving. 'Mensen die prettig en veilig wonen in straat, buurt en wijk en oog hebben voor elkaar, zich inzetten voor elkaar en hun omgeving. Een buurt versterken waar iedereen meedoet en welkom is. Kortom de sociale cohesie binnen de participatiesamenleving.'

Zaanstad

Typering Zaanstad

Zaanstad is een gemeente in Noord-Holland. De gemeente telt 145.000 inwoners. De gemeente is in 1974 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten Assendelft, Krommenie, Wormerveer, Westzaan, Zaandijk, Koog aan de Zaan en Zaandam. Zaanstad is sterk verstedelijkt en verdeeld in 19 wijken. Deze zijn verdeeld over vier gebieden:

- Gebied 1 (Noord): Krommenie-Oost, Krommenie-West, Assendelft-Zuid, Assendelft-Noord (Saendelft) en Wormerveer;
- Gebied 2 (Midden): Oud Zaandijk, Rooswijk, Westzaan, Oud Koog aan de Zaan, Zaandam Noord en Kogerveldwijk;
- Gebied 3 (Zuidoost): Pelders- en Hoornseveld, Poelenburg, Rosmolenwijk en Zaandam-Zuid;
- Gebied 4 (Zuidwest): Oude Haven, Nieuw West, Zaandam-West en Westerkoog.

Beleid sociale samenhang

In het Wmo-beleidsplan 'Meedoen in Zaanstad 2007 – 2010' staat het volgende doel voor het eerste prestatieveld omschreven: 'Het behouden en waar mogelijk verbeteren van het huidige niveau van sociale samenhang en leefbaarheid in de wijken van Zaanstad, met specifieke aandacht voor informele netwerken van mensen met beperkingen'. Dit doel is uitgewerkt in de volgende concrete doelen waar tevens indicatoren voor zijn opgesteld:

- Meer mensen met beperkingen hebben contact en een informeel netwerk.
- Bewoners zijn actiever in hun omgeving of in de gemeente.

Positionering en accenten

• *Werken en informele hulp*

Gemeente Zaanstad heeft de ambitie dat iedere Zaankanter op twee terreinen participeert. Genoemde terreinen daarbij zijn: werken, een opleiding volgen, een inburgeringscursus doen, een bijdrage leveren aan de wijk of buurt, meehelpen op de school van de kinderen, hulp aan burens, meedoen aan culturele activiteiten, vrijwilligerswerk, mantelzorg, in georganiseerd verband sporten.

• *Vervangen prestatievelden door ondersteuningsbehoefte*

In Zaanstad wil de gemeente de prestatievelden van de Wmo vervangen door cirkels met drie typen doelgroepen en vormen van ondersteuning:

- 1 Beleid in de breedte gericht op alle burgers (met en zonder beperking)
- 2 Ondersteuning voor burgers met een lichte beperking
- 3 Ondersteuning voor burgers met een zware beperking

De gemeente wil vooral actief zijn in de randvoorwaardelijke sfeer en het verkennen waar de grenzen liggen van de 'eigen kracht' en zelfstandigheid.

• *Meetbare resultaten voor het eerste prestatieveld*

De gemeenten stelt zichzelf de volgende concrete doelen:

- Minimaal 1 keer per jaar worden afspraken die zich richten op participatie van de doelgroepen van de Wmo vastgelegd in de Wijkuitvoeringsprogramma's.

- Het Welzijnswerk is gericht op het stimuleren van eigen initiatieven van bewoners.
- In 2008 wordt onderzoek gedaan naar het opzetten van burenhulp in de wijk.
- In 2007 is er aandacht voor en onderzoek naar voldoende ontmoetingsmogelijkheden in de wijken. Hierbij wordt gekeken naar accommodaties en openbare ruimte.
- In 2007 wordt monitoring opgezet die gericht is op wijken, mede in het kader van de Sociale Structuurschets.
- De communicatie van de gemeente is gericht op het bevorderen van begrip en initiatieven voor mensen met beperkingen.
- *Woonservicewijken*
In het beleidsplan staat dat de praktijk uitwijst dat prestatieveld 1 raakvlakken heeft met alle andere prestatievelden. Of het nu gaat om opvoedingsondersteuning, voorzieningen, maatschappelijke opvang of vrijwilligerswerk: bijna alle inspanningen op de prestatievelden 2 tot en met 9 dragen bij aan het bevorderen van de sociale samenhang in en de leefbaarheid van wijken en buurten. Prestatieveld 1 is overkoepelend voor de andere prestatievelden. Het project Woonservicewijken is ook een dergelijk overkoepelend project.
- *Vier doelgroepen*
Behalve het onderscheid naar de drie gradaties van ondersteuningsbehoefte, wil de gemeente zich in meer algemene zin richten op:
 - Burgers met beperkingen die ondersteuning nodig hebben.
 - Burgers met de behoefte om op andere wijze dan via betaald werk mee te doen in de samenleving, voor zichzelf of voor anderen, zoals vrijwilligers en mantelzorgers.
 - Inwoners van kwetsbare buurten, waar sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid onder druk staan.
 - Jongeren die problemen ondervinden met opgroeien en ouders/verzorgers die problemen ondervinden bij het opvoeden.

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Tilburg

Gon Mevis	(aftredend) Wethouder
Michiel Borgman	Senior beleidsmedewerker Zorg & Welzijn
Tineke De Hoop	Gebiedsmanager De Reeshof
Lex Schoonen	Contactpersoon Wmo
Jos van Balveren	Directeur Welzijninstelling De Twern

Waalwijk

Beate van der Ploeg	Wmo projectleider
Albert Hendriks	Coördinator gebiedsgericht werken
Stefan van Erp	Casade woningcorporatie
Vredesplein	5 Waalwijk
Marjan Sol	Gemeente Waalwijk
Wilma Numans	Mozaïek (welzijn)
Peter Nouwens	Prismanet Waalwijk (zorg)

Rotterdam

Inge Klück	Beleidsmedewerker Welzijn
Robin de Roon	Portefeuillehouder Welzijn en educatie, Werkgelegenheid, participatie en emancipatie, Communicatie en bewonerparticipatie, Sport & Recreatie
Maljaerd den Hollander	Gebiedsmanager Kralingen
Louis van Ditshuizen	Senior beleidsmedewerker (bewonersinitiatieven + overleggroep De Esch)
Laura Dettingmeijer	Beleidsmedewerker cultuur (MMS en Opzomerer)
Kevin Verberkmoes	Wijkregisseur Kralingen
Giel Luichjes	Gebiedsmanager a.i. Crooswijk-Rubroek
Eelco Stapelkamp	Wijkregisseur Crooswijk
Clara Bakker	Manager bij Vak&Werk (re-integratiebedrijf)

Amersfoort

Jacqueline de Jong	Adjunct directeur bij De Alliantie (woningcorporatie)
Brigitte Jacobs	
Marga Beentjes	Divisiemanager bij Beweging 3.0 (zorginstelling) Manager gezondheidsvoorlichting, CB ouderen en welzijn Senioren bij Beweging 3.0
Sylvia Cox	Directeur bij Ravelijn (vrijwilligerswerk & mantelzorg)
Ineke Hooijschuur	Beleidsadviseur (AWBZ-pakketmaatregel)
Matthijs van Leur	Beleidsadviseur (Wmo-projectleider)
Hanny Michels	Beleidsadviseur (Welzijn)
Niko Paap	Wijkmanager & programmamanager

Landgraaf

Gaby Dolstra	Beleidsmedewerker Wmo
Hub Dohmen	Wijkcoördinator Ubach over Worms
De heer Ruijters	Lid raad van bestuur bij Meander, zorginstelling
De heer Bos	Voorzitter seniorenraad in Landgraaf
De heer Leunessen	Wethouder
Hans Rijvers	Sectorhoofd MRO (Maatschappelijke en Ruimtelijke Ontwikkeling)
De heer Roos	Wijkcoördinator
De heer Bekkers	Projectleider Wmo
Adrie van Someren	Directeur Welzijnsorganisatie Welsun

Zaanstad

Lisan Adolf	
Loes Schueler	
IJdwer van den Oever	Coördinator Wmo
Beate Sisenop	Senior beleidsadviseur wijkmanagement, gemeente Zaanstad
Martijn Stoffer	Beleidsadviseur participatie gemeente Zaanstad
Corrie Noom	Wethouder zorg en welzijn, portefeuillehouder MO
David Kooi	Wijkmanager, gemeente Zaanstad
Marten van Harten	Programmacoördinator wijken Zuidoost, gemeente Zaanstad
Akkelien Canrinus	Consulent leefbaarheid, Welsaen
David Gelok	Medewerker wijkontwikkeling, Parteon

Assen

Marja Eikenaar	Projectleider gebiedsgericht werken, Samenleving en Wijkzaken, gemeente Assen
Herma Hemmen	Projectleider wonen, welzijn, zorg, Samenleving en Wijkzaken, gemeente Assen.
Irma Twickler	Wmo-coördinator, Sociaal-Fysieke zaken, gemeente Assen
Nicky Pasche	Clusterhoofd Sociaal-Fysieke zaken, gemeente Assen
Albert Smit	Wethouder, portefeuillehouder wijkbeleid / gebiedsgericht werken, gemeente Assen
Alex Langius	Wethouder, portefeuillehouder coördinatie Wmo, gemeente Assen
Inge Reinders	Hoofd Samenleving en Wijkzaken
Marcel van Halteren	Sectormanager Wonen, Actium
Henk Wierenga	Wijkagent Baggelhuizen, politie Drenthe
Yvonne Baas	Bewonersoverleg Peelo
Trijntje Rosing	Bewonersoverleg Peelo

Bijlage 4 Korte beschrijving werkateliers

Voor de complete verslagen: zie www.wmoindebuurt.nl

Werkatelier 1 Betrokken Bewoners

27 oktober 2010 Landgraaf: eigen verantwoordelijkheid bevorderen

Tijdens het eerste werkatelier heeft de gemeente Landgraaf twee casussen ingebracht die illustreren dat burgers blijven terugvallen op de gemeente. De gemeente wil werken aan een mentaliteitsomslag zodat bewoners meer eigen verantwoordelijkheid nemen en minder snel een beroep doen op professionele ondersteuning. Eerst zelf problemen oplossen en zo veel mogelijk gebruik maken van het eigen informele netwerk.

Centrale vragen:

- Hoe krijgen we bewoners zover dat zij eerst de verantwoordelijkheid nemen om zelf en/of binnen het netwerk een probleem op te lossen?
- Wat vergt dit aan (andere) inzet van maatschappelijke partners en de gemeente?

Werkatelier 2 Betrokken Bewoners

18 november 2010 Amsterdam: Wmo en gebiedsgericht werken

Het tweede werkatelier ging over de koppeling tussen de Wmo en gebiedsgericht werken. Maartje Bekkers, beleidsadviseur bij de gemeente Almere, licht toe hoe de Eigen Kracht Wijzer werkt en wat de eerste resultaten zijn. En Oebele Herder, manager Wmo bij de gemeente Leeuwarden legt uit wat de integrale aanpak van Amaryllis inhoudt, wat de efficiencywinst is en hoe dit bijdraagt aan de sociale samenhang in de wijk.

Centrale vragen:

- Hoe kan het zelfoplossend vermogen van kwetsbare bewoners worden versterkt?
- Welke instrumenten en aanpakken staan ons ter beschikking om professionele hulp te koppelen aan informele netwerken in de wijk? Kunnen we ze inzetten om slim te bezuinigen?

Werkatelier 3 Betrokken Bewoners

23 november 2010 Zaanstad: Wmo en Woonservicewijken

Tijdens het derde werkatelier hebben de gemeenten Zaanstad en Rotterdam met elkaar uitgewisseld wat de ervaringen zijn met hun aanpak van woonservicewijken. Beiden hebben veel ervaring in de samenwerking met wonen, welzijn en zorg. In het werkatelier gingen zij in op de rol van bewoners en de wijze waarop zij in deze wijken willen werken aan het versterken van de sociale samenhang. Stimuleren van vrijwilligerswerk en informele hulp is het tweede thema.

Centrale vragen:

- Hoe laat je het wijkgericht werken aansluiten op de aanpak van woonservicewijken?
- Hoe kun je binnen de woonservicewijk vrijwilligerswerk stimuleren? Wat zijn ervaringen elders?