

# De verbindingsopgave van de Wmo

*De rol van gemeenten in het  
bevorderen van sociale samenhang*

Erik Van Marissing  
Freek de Meere

Augustus 2009



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Het belang van sociale relaties in de samenleving</b>	<b>7</b>
2.1	Verbinden	7
2.2	Verdichten van lichte gemeenschappen	8
2.3	Verlichten van zware gemeenschappen	9
2.4	Verlichten en verdichten in relatie tot de Wmo	10
2.5	Verbinden, maar hoe?	12
2.6	Aandacht voor verschillende vormen van verbindingen	12
2.7	Conclusie	14
<b>3</b>	<b>Ambities van gemeenten</b>	<b>15</b>
3.1	Inleiding	15
3.2	Coalitieakkoorden in zes gemeenten	15
3.3	Conclusies	24
<b>4</b>	<b>Gemeentelijke plannen met de Wmo</b>	<b>27</b>
4.1	Inleiding	27
4.2	Wmo-beleidsplannen	27
4.3	Conclusies	34
<b>5</b>	<b>Hoe de ambities te realiseren?</b>	<b>37</b>
5.1	Inleiding	37
5.2	Realisatie ambities	37
5.3	Conclusies	40
<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>43</b>
6.1	Nieuwe verbindingen: vooral faciliteren en ondersteunen	43
6.2	Succesfactoren, de keerzijde en het belang van vertrouwen	44
6.3	Tot slot	47
<b>7</b>	<b>Literatuur</b>	<b>49</b>



## 1 *Inleiding*

In dit Wmo Kenniscahier kijken we naar gemeentelijke ambities op het gebied van maatschappelijke ondersteuning van individuele burgers. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt in theorie veel mogelijkheden om kwetsbare burgers te ondersteunen bij hun persoonlijke ontwikkeling en welbevinden, maar is dit in de praktijk ook het geval? Met ondersteuning bedoelen we niet alleen het leggen en versterken van verbindingen, maar ook het tegengaan van verbindingstekorten. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR; 2006) omschrijft verbindingstekorten als ongewenste tegenstellingen of spanningen tussen groepen burgers, die hen belemmeren in hun persoonlijke ontwikkeling en hun kansen op sociale stijging verkleinen. Een kenmerk van de ambitieuze en veelomvattende Wmo is de sterke nadruk op ontkokering en transparantie. Het lijkt een uitgelezen mogelijkheid voor gemeenten en andere partijen (welzijnsorganisaties, zorginstellingen en woningcorporaties) om stevig in te zetten op het leggen van verbindingen. Het gaat daarbij niet alleen om verbindingen tussen groepen burgers, zoals de RMO (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling) aangeeft, maar juist ook om verbindingen tussen individuele burgers.

De Wmo heeft als doel om ervoor te zorgen dat alle burgers, ongeacht eventuele beperkingen, de kans hebben om in voldoende mate deel te nemen aan de samenleving. Om invulling aan deze wet te geven, heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) negen prestatievelden geformuleerd,<sup>1</sup> waarop gemeenten hun beleid moeten afstemmen. In deze verkenning beperken we ons tot prestatieveld 1,<sup>2</sup> omdat dit veld specifiek ingaat op het leg-

- 
1. Zie <http://www.invoeringwmo.nl/Wmo/nl-NL/Prestatievelden/Prestatievelden.htm> voor een overzicht van de 9 prestatievelden.
  2. Zie <http://www.invoeringwmo.nl/Wmo/nl-NL/Prestatievelden/PV1.htm> voor een volledige omschrijving van dit prestatieveld.

gen van verbindingen. De doelstelling van dit prestatieveld luidt: 'het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten'. Gemeenten hebben binnen dit prestatieveld een grote vrijheid om lokaal invulling te geven aan het beleid en zelf prioriteiten te stellen.

Op papier biedt de Wmo veel vrijheid voor de gemeente om verbindingen tussen individuele burgers te bevorderen. Dit is op zichzelf een goede ontwikkeling, geen bewoner is immers hetzelfde. Echter, deze vrijheid zorgt er ook voor dat gemeenten eenvoudig aan de doelstelling kunnen voldoen. We mogen ons daarom afvragen of gemeenten wel een structurele bijdrage leveren aan het oplossen van problemen in buurten en wijken, zoals het overbruggen van tegenstellingen tussen groepen burgers. Onderzoek wijst telkenmale uit dat gemeenten niet altijd de vinger op de zere plek weten te leggen. Daarnaast blijken ook hun potentiële partners moeite te hebben met het aanwijzen van de meest nijpende problemen in buurten en wijken (zie bijvoorbeeld: Fortuin & Van Marissing (nog te verschijnen), Marlet et al., 2009; Van Beckhoven, 2006; Van Berg-eijk et al., 2008; Van Marissing, 2008). Anders gezegd: de doelstellingen voor prestatieveld 1 lenen zich in een grote mate voor retoriek. Of de beloftes daadwerkelijk worden waargemaakt is nog maar de vraag.

In dit kenniscahier gaan we achtereenvolgens in op het belang van sociale relaties in de samenleving (H2). Vervolgens kijken we naar de gemeentelijke ambities ten aanzien van het leggen van verbindingen tussen mensen (wat willen gemeenten nu eigenlijk bereiken?) en de hierin gehanteerde uitgangspunten. We doen dit aan de hand van gemeentelijke coalitieakkoorden (H3), Wmo-beleidsplannen (H4) en het voorziene instrumentarium (H5). Tot slot geven we op basis van het voorgaande aan welke agenda voor gemeenten relevant is in het vormgeven van Wmo prestatieveld 1 (H6).

## 2 *Het belang van sociale relaties in de samenleving*

### 2.1 *Verbinden*

Sociale relaties kunnen op allerlei manieren worden gedefinieerd en geoperationaliseerd. Het meest bekend is het klassieke onderscheid tussen 'strong ties' en 'weak ties' van de Amerikaanse socioloog Mark Granovetter (1973). 'Strong ties' zijn sterke banden met gelijkgestemden, zoals familie, burens, vrienden en collega's (Middleton et al., 2005). Deze banden zijn belangrijk voor sociale steun (Van Marissing, 2008). 'Weak ties' zijn de lossere contacten tussen mensen met uiteenlopende achtergronden, bijvoorbeeld wat betreft sociaal-economische achtergrond en politieke invloed (Middleton et al., 2005). Deze losse contacten zijn vooral belangrijk omdat zij de kans op sociale stijging vergroten (Van Marissing, 2008). Duyvendak & Hurenkamp (2004) spreken in dit verband van respectievelijk 'zware' en 'lichte' gemeenschappen. Zware gemeenschappen zijn gemeenschappen die worden gekenmerkt door individuen met 'strong ties', terwijl lichte gemeenschappen bestaan uit individuen met 'weak ties'. Aan deze twee typen gemeenschappen wordt in de sociologische literatuur respectievelijk het adjectief 'bonding' en 'bridging' verbonden (Gittell & Vidal, 1998). 'Bonding' duidt op het versterken van de zware banden, terwijl 'bridging' wijst op het versterken van lichte, overbruggende relaties.

In het rapport 'Niet langer met de ruggen naar elkaar', dat als ondertitel 'een advies over verbinden' heeft, geeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) aan waarom zij de term 'verbinden' verkiest boven de term 'binding': 'Verbinden is een werkwoord. Het veronderstelt een actieve rol van degenen die zich met elkaar verbinden (burgers, zowel allochtonen als autochtonen) en van degene die hun daartoe in staat stelt (de overheid, publieke in-

stanties en andere maatschappelijke organisaties)', aldus de RMO (2005, p.16). Binding, daarentegen, duidt op 'een ideaal van gemeenschap, dat afhankelijk van politiek normatieve uitgangspunten uiteenlopend kan worden ingevuld' (RMO, 2005, p.16) en is daarom een minder geschikte term. Deze term is vooral bruikbaar voor politiek-ideologische toepassingen, maar het is minder geschikt om praktische beleidsmogelijkheden aan te duiden. Verder stelt de RMO dat de term binding suggereert dat de samenleving 'een vaststaand, onveranderlijk geheel' is 'waar je al dan niet bij kunt horen, toegang toe kunt hebben of aan mee kunt doen' (2005, p.16). De werkelijkheid is echter beduidend gecompliceerder. Niet de binding van het individu aan iets of iemand anders moet centraal staan, maar de relaties tussen individuen, waarmee zij zich met elkaar verbinden, zo concludeert de RMO. De raad definieert 'verbinden' als volgt: 'Het duurzaam of herhaald bij elkaar brengen van mensen met andere mensen, groepen of instituties, zodat er sociale netwerken kunnen ontstaan' (RMO, 2005, p.19). De sociale netwerken waar de raad op doelt karakteriseert zij als 'verbindingen'.

In dit essay sluiten we ons aan bij de definities van de RMO en onderzoeken we in hoeverre de Wmo mogelijkheden biedt om nieuwe verbindingen tot stand te brengen tussen (groepen) burgers. Voordat we de mogelijkheden verkennen die gemeenten hebben om verbindingen te leggen, plaatsen we de doelstellingen voor prestatieveld 1 eerst in perspectief. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR; 2006) constateert namelijk dat er in Nederland inderdaad sprake is van verbindingstekorten tussen groepen burgers, maar dat er daarnaast ook van verbindingsoverschotten kan worden gesproken. De verbindingsopgave is daarom tweeledig: 'Enerzijds gaat het om het 'verlichten' van zware gemeenschappen en anderzijds om het 'verdichten' van lichte gemeenschappen' (WRR, 2006, p.221).

## 2.2 *Verdichten van lichte gemeenschappen*

Het verdichten van lichte gemeenschappen is nodig, omdat er zowel objectieve als subjectieve tegenstellingen tussen groepen burgers bestaan. Dit is vaak het gevolg van de manier waarop de Nederlandse verzorgingsstaat zich sinds de Tweede Wereldoorlog heeft



ontwikkeld (WRR, 2006). Sommige tegenstellingen manifesteren zich volgens de raad in de vorm van spanningen, vooral tegenstellingen tussen autochtonen en allochtonen. Ook de RMO (2005, p.19) en het Verwey-Jonker Instituut komen tot deze conclusie (zie Boutellier et al., 2007). Laatstgenoemden relateren de tegenstellingen tussen groepen burgers aan het begrip 'polarisatie', dat zij omschrijven als 'het proces van verscherping van tegenstellingen tussen verschillende groepen burgers' (Boutellier et al., 2007, p.28). Uit bovengenoemde studies blijkt impliciet dat het scherper worden van tegenstellingen tussen groepen een ongewenste ontwikkeling is. De WRR spreekt van 'verbindingstekorten' die moeten worden overbrugd door mensen bij elkaar te brengen. Dit is volgens de WRR 'wellicht de lastigste opgave waar de Nederlandse verzorgingsstaat voor staat' (2006, p.255). Sociale cohesie is immers iets dat je mensen niet kunt opleggen. Je kunt mensen niet verplichten om contact met elkaar te hebben. Je kunt wel voorwaarden scheppen, waardoor zij met elkaar in contact komen. Critici van deze zogeheten 'contacthypothese' wijzen er op dat beleidsmakers, maar ook politici, er vaak te snel en/of te gemakkelijk vanuit gaan dat het creëren van mogelijkheden om elkaar te ontmoeten ook automatisch leidt tot meer contact (zie o.a. Van Marissing, 2008; Vlaams Minderheden centrum, 2007). Dit geldt vooral voor contact tussen autochtone en allochtone groepen in de buurt.

### 2.3 *Verlichten van zware gemeenschappen*

Tegelijkertijd is er in sommige gevallen sprake van te sterke verbindingen, namelijk bij 'zware gemeenschappen' (Duyvendak & Hurenkamp, 2004). De keerzijde van dit soort gemeenschappen werd al in de jaren '60 van de vorige eeuw onder de aandacht van politici en beleidsmakers gebracht door de Amerikaanse antropoloog Oscar Lewis. In zijn klassieke studie over de zogeheten 'culture of poverty' liet hij zien dat leden van een groep afwijkend gedrag om allerlei redenen als normaal gedrag kunnen gaan ervaren. Zij hebben bijvoorbeeld het gevoel te worden buitengesloten, of zijn niet bij machte om hun marginale positie in de samenleving te verbeteren. Een dergelijke situatie kan op den duur een 'self-fulfilling prophecy' worden (zie Merton, 1949): door dag in dag uit over de uitzichtloos-

heid van het bestaan te praten, gaan de leden van de gemarginaliseerde groep uiteindelijk geloven dat zij overbodig zijn en verliezen zij hun gevoel van verbondenheid met de werkende bevolking (WRR, 2006). Het gevolg is dat informatie over potentiële banen hen niet (meer) bereikt (Morris, 1993), waardoor hun marginale positie wordt versterkt. Op die manier ontstaat een vicieuze cirkel die lastig te doorbreken is.

## 2.4 *Verlichten en verdichten in relatie tot de Wmo*

Eenzelfde situatie zou kunnen ontstaan bij burgers die onder de Wmo-wetgeving vallen. Zij kunnen zich dermate geïsoleerd voelen, dat zij zelf weinig of geen actie meer ondernemen om deel uit te blijven maken van de maatschappij. De verbindingsopgave in het kader van de Wmo betreft dus niet alleen het verbinden van verschillende individuen en groepen in de samenleving (verdichten), maar ook het zorgen voor beleid waardoor gemarginaliseerden zich los kunnen maken uit de eigen groep (verlichten). De WRR (2006) stelt dat het 'verlichten' van zware gemeenschappen in ons land een belangrijke opgave is, hoewel de problematiek waar we in Nederland mee te maken hebben in geen verhouding staat tot de situatie die Oscar Lewis destijds beschreef. In Nederland gaat het niet zozeer om een armoedecultuur, maar meer om sociaal-economische achterstanden in de breedste zin van het woord: een deel van de bevolking heeft minder kans om vooruit te komen op het gebied van onderwijs, de arbeidsmarkt, de woningmarkt en vrije tijd (VROM-raad, 2006). De WRR pleit daarom voor meer 'doorlaatbaarheid' van zware gemeenschappen, zodat individuen de kans krijgen om zich hieruit los te maken en hun huidige bindingen in te wisselen voor andere bindingen. Voorwaarde is wel dat andere groepen openstaan voor nieuwe bindingen. De VROM-raad (2006) beschouwt de stedelijke middenklasse als onmisbare groep aan wie de gemarginaliseerde bewoners zich min of meer kunnen 'optrekken' (zie ook Veldboer et al., 2008).

De afgelopen jaren is een aantal belangrijke adviezen verschenen, waarin verbindingen tussen groepen burgers centraal staan (RMO, 2005; Veldboer et al., 2008; VROM-Raad, 2006; WRR, 2006). Het gaat vooral om etnische spanningen. Gebeurtenissen als de

moord op Theo van Gogh, hebben de verhoudingen tussen verschillende bevolkingsgroepen op scherp gezet. Een relatief kleine groep geradicaliseerde burgers, zoals de leden van de 'Hofstadgroep', is door de media onder een vergrootglas gelegd, met als gevolg dat burgers met vergelijkbare kenmerken (met name alloctonen en moslims) door de samenleving worden aangekeken op de ideeën en handelwijzen van deze kleine groep. De laatste jaren is deze discussie onder aanvoering van Geert Wilders' Partij voor de Vrijheid (PVV) nog verder opgelaaid. Er lijken zich steeds meer gelegenheden voor te doen om tegenstellingen te benoemen. Denk aan de discussie rond een burgemeester met een dubbel paspoort (Ahmed Aboutaleb), het ontslag van Islamoloog Tariq Ramadan door de gemeente Rotterdam, of het verbreken van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en Islamitische scholen.

De aloude wijsheid 'onbekend maakt onbemind' geldt bovendien in toenemende mate voor diverse groepen bewoners. Daar waar voorheen nog kon worden gesproken van wederzijdse tolerantie (prettig langs elkaar heen leven), zijn er nu veel vaker spanningen in buurten (Van Marissing, 2008). Volgens Boutellier et al. (2007) vormt wantrouwen een belangrijke oorzaak van deze spanningen. Daarnaast wijst Blokland-Potters (1998) op conflicterende ideeën over het gebruik van zowel de semi-private als de openbare ruimte, zoals portieken, parken en pleinen. Schnabel (2009) verwijst naar recent onderzoek op het gebied van sociale omgangsvormen en concludeert dat het idee bestaat dat er in de huidige samenleving sprake is van 'een groeiend gebrek aan respect, fatsoen, verdraagzaamheid en tolerantie. Meer dan 90 procent van de Nederlanders vindt andere Nederlanders te egocentrisch. Dat heeft iets tragisch en komisch tegelijk: in feite verwijt dus iedereen elkaar te weinig rekening te houden met anderen.' De conflicten waar Blokland-Potters (1998) op doelt, betreffen niet alleen tegenstellingen tussen autochtone en allochtone groepen, maar ook op tegenstellingen tussen 'jong' en 'oud' en tussen 'arm' en 'rijk'. Deels overlappen deze groepen elkaar.

## 2.5 *Verbinden, maar hoe?*

Uit onderzoek van Van Marissing (2008) blijkt dat beleidsmakers vaak niet (lijken te) beseffen dat de begrippen die zij hanteren vaak erg 'breed' voor verschillende verklaringen vatbaar zijn. Nog belangrijker echter, is de constatering dat ingrepen die betrekking hebben op de ene dimensie van een multidimensionaal begrip als 'sociale cohesie', zelfs negatieve gevolgen kunnen hebben voor de andere dimensie van datzelfde begrip. Zo blijkt bijvoorbeeld dat meer bestuurlijke daadkracht van de professionals het *solidariteitsgevoel* onder bewoners bevordert, maar dat dit tegelijkertijd ook de kans vergroot op gevoelens van *isolatie*.

Ook op een abstracter beleidsniveau zijn de doelstellingen niet altijd eenduidig. Onderzoek van Van Beckhoven (2006, p.172) heeft uitgewezen dat 'strategieën soms eerder tegenover elkaar staan dan dat ze elkaar versterken'. Zij wijst daarbij op de onevenwichtige verhouding tussen strategieën waarin fysieke ingrepen centraal staan en strategieën die zijn gericht op de sociale situatie van buurten. Uit deze en verwante onderzoeksbevindingen spreekt heel nadrukkelijk de vraag welke aspecten er nu belangrijk(er) zijn bij het leggen van verbindingen in een buurt en welke minder van belang zijn. Beleidsmakers zouden in hun beleidsdoelstellingen concreter moeten aangeven wat zij nu precies willen bereiken. In plaats van 'het versterken van de sociale samenhang in de buurt' of 'het leggen van verbindingen', kan ook 'het vergroten van de solidariteit tussen bewoners' of 'het tegengaan van sociaal isolement' tot doel worden gesteld. Immers, de Wmo wordt gekenmerkt door de nadruk op inclusiviteit.

## 2.6 *Aandacht voor verschillende vormen van verbindingen*

Om verbindingen tussen burgers tot stand te brengen is vertrouwen nodig. Dit geldt niet alleen voor vertrouwen tussen burgers onderling, maar ook voor vertrouwen in de overheid. Beleidsmakers lijken zich daar wel van bewust, maar desondanks treden er door de manier waarop zij met burgers omgaan soms onbedoelde effecten op.

De betrokkenheid van bewoners bij hun buurt kan behoorlijk afnemen wanneer zij ontevreden zijn over de manier waarop zij door beleidsmakers bij het beleid worden betrokken. Een nadelig neven-effect van hun afnemende betrokkenheid kan zijn dat zij minder interesse hebben om zich voor de buurt in te zetten en derhalve minder kans hebben om op een positieve manier in contact te komen met medebuurtbewoners, zowel uit de 'eigen groep' als uit andere groepen. Uit het eerder genoemde onderzoek van Van Marissing (2008) blijkt bovendien dat de verbindingen die burgers met professionals aangaan, ook hun negatieve contacten met andere burgers kunnen beïnvloeden. Mensen die de wijkwethouder kennen, grijpen bijvoorbeeld eerder in wanneer zij worden geconfronteerd met ongewenst gedrag van mensen op straat.

Om het onderscheid in relaties tussen burgers onderling en contacten tussen burgers en professionals te benoemen en de effecten op de houding en het gedrag van burgers in perspectief te kunnen plaatsen, maken we gebruik van de driedeling van Van Marissing (2008). Hij maakt onderscheid tussen drie typen sociale cohesie: horizontale cohesie, institutionele cohesie en verticale cohesie. Bij alledrie de typen sociale cohesie vormen verbindingen een belangrijk element.

*Horizontale cohesie* verwijst naar de mate van sociale samenhang, zoals dat doorgaans beschreven wordt, namelijk de mate van binding tussen bewoners of andere individuen (Schuyt, 1997). De Wmo (prestatieveld 1) verwijst vooral naar dit klassieke type cohesie, waarbij de nadruk wordt gelegd op het voorkomen van een tweedeling tussen burgers die wel of niet meedoen aan de maatschappij. Verbindingen vormen daarbij een belangrijke voorwaarde.

*Institutionele cohesie* geeft de mate van samenhang aan van 'beleidsnetwerken', een term die we uit de bestuurskundige literatuur kennen (zie Klijn & Teisman, 2003). Van Marissing (2008) introduceert deze term in relatie tot stedelijk beleid om aan te geven dat ook op institutioneel niveau een bepaalde mate van binding bestaat tussen de betrokken actoren. In een tijd waarin steeds meer partijen zich op het sociale vlak begeven en de samenwerking complexer wordt, is het steeds belangrijker om duidelijkheid te verschaffen, niet in de laatste plaats naar degene voor wie het beleid uiteindelijk is opgesteld: de burger. Vragen over de regievoering, taken en verantwoordelijkheden komen daarmee steeds centraler op de agenda van beleidsmakers te staan.

Tot slot onderscheidt Van Marissing (2008) nog een derde type cohesie, namelijk *verticale cohesie*. Dit type cohesie 'vormt als het ware de brug tussen institutionele cohesie en horizontale cohesie' (p.56). Verticale cohesie verwijst naar de samenhang tussen professionals en burgers. Dit perspectief sluit goed aan bij de gedachte dat de Wmo vooral een ondersteunende, faciliterende rol vervult. Hiervoor is het noodzakelijk dat de burger zijn weg weet te vinden naar instanties en organisaties. Persoonlijke contacten met professionals die hen daarbij kunnen helpen vervullen hier een belangrijke rol.

In deze verkenning richten we ons op de verbindingen tussen (groepen) burgers onderling. We mogen deze verbindingen echter niet los zien van de onbedoelde neveneffecten die kunnen optreden door toedoen van beleidsmakers en professionals. We zullen dus ook letten op de mogelijkheden die de Wmo biedt om verbindingen tussen burgers en professionals tot stand te brengen, te verbeteren en/of in stand te houden.

## 2.7 *Conclusie*

De korte literatuurverkenning maakt duidelijk dat het thema zich in een grote belangstelling mag verheugen. Tegelijkertijd is het duidelijk dat het leggen van verbindingen, zoals de Wmo dat voor ogen heeft, voor een gemeente geen eenvoudige zaak zal zijn. De gebruikte begrippen zijn voor velerlei uitleg vatbaar. Bovendien zijn de ontwikkelingen op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid niet los te zien van andere ontwikkelingen, zoals het afnemend sociaal vertrouwen tussen burgers. Ook hebben we geconstateerd dat afzonderlijke ingrepen in een buurt soms ongewenst negatieve effecten kunnen hebben op andere ingrepen in diezelfde buurt. Er bestaat dus goede reden om te verkennen hoe gemeenten de lastige opgave 'het verbinden van verschillende (groepen) burgers' vormgeven. We hanteren de terminologie van Van Marissing (2008) om de keuzes van gemeenten in perspectief te plaatsen.

## 3 *Ambities van gemeenten*

### 3.1 *Inleiding*

Om de gemeentelijke ambities bij het leggen van verbindingen in beeld te brengen, hebben we onderzocht in hoeverre er in de coalitieakkoorden en Wmo-programma's aandacht wordt besteed aan het leggen van verbindingen. Hiertoe hebben we zes gemeenten geselecteerd: Amsterdam, Arnhem, Culemborg, Den Haag, Leerdam en Tilburg. Deze keuze is deels gebaseerd op de grootte van de gemeenten: Amsterdam en Den Haag zijn grote steden, Arnhem en Tilburg middelgroot en Culemborg en Leerdam kunnen als kleinere gemeenten worden aangemerkt. Voor al deze gemeenten geldt dat er in meer of mindere mate problemen worden ervaren op het gebied van de sociale omgang tussen bevolkingsgroepen (Margry, 2008). We plaatsen het begrip 'verbinden' in een breder perspectief. De WRR (2006) spreekt vooral over tegenstellingen tussen arm en rijk, jong en oud en autochtoon en allochtoon, terwijl het bij de Wmo met name gaat om de tegenstelling tussen burgers die wel of niet meedoen aan de maatschappij.

### 3.2 *Coalitieakkoorden in zes gemeenten*

In tabel 3.1 t/m 3.6 zijn de belangrijkste ambities uit de coalitieakkoorden van de betrokken gemeenten opgenomen, die verwijzen naar het thema 'verbinden'. Eerder omschreven we 'verbinden' als 'het duurzaam of herhaald bij elkaar brengen van mensen met andere mensen, groepen of instituties, zodat er sociale netwerken kunnen ontstaan' (RMO, 2005, p.19). Het gaat dus ook om het stimuleren van ontmoetingen en het bevorderen van participatie aan de maatschappij. Bij elke ambitie is aangegeven welke maatregelen

de betreffende gemeente neemt om deze ambities te realiseren. De maatregelen bespreken we in paragraaf 3.3. De tabellen zijn slechts indicatief, omdat gemeenten bij het opstellen van het coalitieakkoord vrij zijn om te bepalen wat er in komt te staan. Er is dus geen eenduidige structuur, op basis waarvan alle zes gemeenten gemakkelijk te vergelijken zijn. Voor het overzicht is af en toe ook gebruik gemaakt van publieksfolders en persberichten, zoals het persbericht van de Gemeente Arnhem over het instellen van een Multicultureel Platform en het tijdschrift 'Heel Amsterdam' dat door de gemeente Amsterdam wordt uitgegeven.

#### *Amsterdam*

In tabel 3.1 zijn de belangrijkste ambities en beleidsinterventies van de gemeente Amsterdam weergegeven.



Tabel 3.1 Ambities en beleidsinterventies in Amsterdam

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Sociale veiligheid verbeteren.	Vroegtijdige signalering en aanpak van radicalisering (p.6).
Terugdringen jeugdwerkloosheid.	Afspraken met werkgevers en MKB t.b.v. stages en leerwerkervaringstrajecten (p.7).
Iedereen activeren.	Aanbieden van participatiebanen (p.7).
Langdurige armoede terugdringen.	Integrale hulp (taal, onderwijs, participatie en werk) en ontwikkeling armoedemonitor (p.8).
Toegankelijke, goede en betaalbare zorg.	(geen concrete beleidsinterventies genoemd).
Alle dak- en thuislozen en verslaafden een persoonsgericht aanbod en onderdak aanbieden.	Uitbreiding van de opvang, verbetering ketenaanpak en maatwerk bij hulptrajecten (p.9).
Achterstandssituaties bij kinderen voorkomen.	Kwaliteit, uitbreiding en toegankelijkheid van voorscholen stimuleren en diverse andere maatregelen (zie pp.11-12).
Het verbeteren van de sociale cohesie en het bevorderen van ontmoeting en binding.	Continuering van het programma 'Wij Amsterdammers' (p.13).
Integratie door maatschappelijke organisaties in de stad.	Subsidieverordening Integratie en Participatie evalueren en waar nodig uitbreiden (p.13).
Investeren in menselijk kapitaal en een leefbare omgeving.	Sociaal structuur plan 'Wat Amsterdam beweegt 2004-2015' (p.14).
Sporten en bewegen stimuleren t.b.v. de sociale cohesie.	Financiële ondersteuning, samenwerking met scholen en verenigingen (p.20).

Bron: Gemeente Amsterdam, 2006b

Uit het overzicht is op te maken dat het thema 'verbinden' in Amsterdam vooral ambities op het sociaal-economische vlak betreft. Sommige ambities verwijzen impliciet ook naar fysieke zaken, zoals het streven om alle daklozen onderdak te bieden. Om de ambities te bewerkstelligen, zullen bovendien ook ingrepen in het fysieke domein nodig zijn, zoals maatregelen die ontmoetingen tussen burgers bevorderen. Hier komen we in paragraaf 3.2 nog op terug.

## Arnhem

Het motto van de gemeente Arnhem luidt 'Iedereen doet mee'. Uit de ondertitel blijkt dat het gaat om meedoen op het gebied van 'werken, wonen en samenleven'. De Gemeente Arnhem (2006, p.2) ziet verbinden ook als een bestuurlijke term: 'Goede samenwerking met partners in de stad is een belangrijke succesfactor.' Het gaat daarbij om 'Samenwerking met wijkkaders, belangengroepen, maatschappelijke organisaties, verenigingen, instellingen, corporaties en het (georganiseerde) bedrijfsleven.' Deze vorm van verbinden duidt op het versterken van de 'institutionele cohesie' (Van Marissing, 2008). De ambities en beleidsinterventies uit het Arnhemse coalitieakkoord zijn opgenomen in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Ambities en beleidsinterventies in Arnhem

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Kansen op de arbeidsmarkt vergroten en zorgen dat mensen maatschappelijk actief zijn; voorkomen van onderwijs- en opvoedingsachterstanden; reductie vroegtijdige schoolverlating. (1)*	Overleg met onderwijs en bedrijfsleven; intensiveren jeugdbeleid (pp.3-4).
Bevorderen wederzijdse integratie en acceptatie. (1)	Instellen van een Multicultureel Platform met tot doel het (on)gevraagd adviseren van het college van B&W over de inrichting van de multiculturele samenleving; het onder de aandacht brengen van de positie van minderheden en het voorlichten van allochtonen op het gebied van wetgeving en voorzieningen (p.4).
Gedeeld burgerschap: contacten tussen autochtone en allochtone Arnhemmers bevorderen. (2)	Participatie van allochtonen in alle programma's meenemen, multicultureel platform, kleinschalige festivals, registratie van discriminatie (p.5).
Sterke, toegankelijke zorgvoorzieningen, die de sociale cohesie bevorderen. (2)	Eén centraal telefoonnummer, wijkloketten, participatiebanen, vrijwilligerswerk met behoud van uitkering, etc. (p.6).
(Kleinschalig) ontwikkelen van wijken op basis van samen met bewoners en belanghebbenden gemaakte totaalvisies. Zorgen dat sociale en fysieke ontwikkeling van wijken zoveel mogelijk gelijk oplopen. (3)	Doorgaan met sociale ontwikkelingsprocessen; up to date houden van sportvoorzieningen; de wijkeconomie stimuleren; bewoners meer invloed geven op hun woon- en leefomgeving (p.10).
Bron: Gemeente Arnhem (2006)	
* = De nummers tussen haakjes corresponderen met de vier speerpunten (zie tekst).	

De gemeente Arnhem onderscheidt vier speerpunten: (1) 'Participatie en Werk', (2) 'De zorgzame stad', (3) 'Verbeteren van het woon- en leefklimaat' en (4) 'Aantrekkelijke Centrumstad'. Met uitzondering van het vierde punt, hebben al deze thema's te maken met het leggen van verbindingen. Net als in het akkoord van Amsterdam, zien we in het akkoord van de gemeente Arnhem dat verbinden een term is die vooral het sociaal-economische vlak aangaat.

### *Culemborg*

Het coalitieakkoord van de gemeente Culemborg heeft als titel 'Kiezen voor Culemborg. Koers op kwaliteit en gezamenlijkheid' (Gemeente Culemborg, 2006). Het gebruik van de term 'gezamenlijkheid' suggereert dat verbinden in Culemborg een belangrijke ambitie is. Andere ambities en interventies op het gebied van verbinden zijn in tabel 3.3 weergegeven.

Tabel 3.3 Ambities en beleidsinterventies in Culemborg

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Voortzetting van de ingezette nieuwe bestuursstijl met een hoge mate van externe bestuurlijke oriëntatie.	Het 'principe van de wederkerige uitgestoken hand en de respectvolle dialoog' spelen een prominente rol (p.2).
Een actief maatschappelijk middenveld.	Financiële ondersteuning d.m.v. subsidies voor sociale instellingen, subsidies ter bevordering van sociale cohesie en een 'waarderingssubsidie' (p.3).
Herijking participatiebeleid, met name met betrekking tot allochtonen en minderheden	Nulmeting, plan van aanpak, werkprogramma; probleemgeoriënteerd doelgroepenbeleid (p.4).
Vroegtijdige schooluitval tegengaan	Relaties tussen onderwijs en het bedrijfsleven faciliteren, bijvoorbeeld door het aanbod van stageplekken (p.5).
Bron: Gemeente Culemborg (2006)	

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Culemborg weinig in detail treedt over haar ambities. Het is aannemelijk dat Culemborg, gezien het relatieve kleine inwonertal (27.000), minder noodzaak heeft om het thema 'verbinden' prominent op de politieke agenda te zetten dan steden als Den Haag en Amsterdam.

### Den Haag

Den Haag staat ook wel bekend als de meest gesegregerde stad van Nederland: de welgestelde inwoners wonen 'op het zand' en de minder welgestelden op de kleigrond. De Laan van Meerdervoort fungeert daarbij als scheidslijn. Vooral in de krachtwijken de Schilderswijk, het Transvaalkwartier en delen van Zuidwest wonen relatief veel huishoudens met een veelheid aan achterstanden (werk, inkomen, taal en opleiding; zie <http://statline.cbs.nl>). In Den Haag wordt dan ook een sterke noodzaak gevoeld tot het leggen van verbindingen.

Tabel 3.4 Ambities en beleidsinterventies in Den Haag

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Bijstandsgerechtigden aan werk helpen; kwetsbare burgers mee laten doen en ondersteunen.	5000 'banen' creëren, waaronder Ooievaarsbanen, Opstapbanen en Participatiebanen (pp.4-5).
Verbinden van 'twee internationale werelden'.	Diverse maatregelen (p.7).
Schooluitval en jeugdwerkloosheid tegengaan.	Brede buurtschool; naschoolse opvang; maatschappelijke stages, etc. (pp.8-10).
Aanmoedigen van betrokkenheid van bewoners, op welke manier dan ook.	Activerende en uitnodigende bewonersondersteuning; fonds 'Een Steentje Bijdragen' (p.12).
Verbinden en bruggen bouwen (versterken van de band tussen alle Hagenaars).	Taalonderwijs en -onderhoud (o.a. door samenwerking met consultatiebureaus en peuterspeelzalen; Haagse Feesten; Dag van de Integratie (p.13).
Tegengaan van negatieve ontwikkelingen als radicalisering, ontworteling en sociale uitsluiting.	Jaarlijks programma dat gericht is op ontmoetingen, instellen van een platform om ontwikkelingen vroegtijdig te kunnen signaleren (p.13).
Vrijwilligerswerk stimuleren.	Mensen die vrijwilligerswerk willen doen en organisaties die vrijwilligers zoeken actief met elkaar in contact brengen (p.17).
Bevorderen van deelname aan sport, met het oog op ontmoetingen.	Stimuleren en subsidiëren van sport (p.18).

Bron: Gemeente Den Haag (2006b)

Uit tabel 3.4 blijkt dat er op een aantal terreinen inderdaad ambities zijn geformuleerd, die als 'verbinden' kunnen worden gekwali-

ficeerd. Expliciete aandacht is er voor het tegengaan van radicalisering, ontworteling en sociale uitsluiting. Ook het armoedebeleid is erop gericht om verbindingen te realiseren: 'Vergroten van zelfredzaamheid en het ondersteunen van de zwakste groepen staan centraal in het armoedebeleid. Het armoedebeleid nieuwe stijl richt zich niet alleen op het ondersteunen op financieel terrein, maar helpt Haagse burgers om mee te doen aan de samenleving.' (Gemeente Den Haag, 2006b, p.4.)

### *Leerdam*

Leerdam is met krap 21.000 inwoners nog iets kleiner dan Culemborg en daarmee de kleinste van de zes onderzochte gemeenten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ambities en bijbehorende interventies in Leerdam.

Tabel 3.5 Ambities en beleidsinterventies in Leerdam

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Initiatieven van burgers en instellingen	gen stimuleren en faciliteren. Bijvoorbeeld door mensen bij elkaar te brengen, een financiële bijdrage te geven of ruimte en/of kennis ter beschikking te stellen of helpen te vinden (p.4).
Veiligheid verbeteren ten behoeve van waarden en normen, respect, e.d.	Ingrepen in de openbare ruimte (p.5).
Leer- en ontwikkelingsachterstanden verkleinen, kennis en vaardigheden ontwikkelen; versteviging van relaties tussen scholen onderling en tussen onderwijs en bedrijfsleven.	Samenhang met Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE), peuterwerk, jeugd- en jongerenwerk, sport, bibliotheekwerk en cultuur (p.5); zoeken van instrumenten, zoals maatschappelijke Stages (p.6).
Betrokkenheid van burgers bij de samenleving en maatschappelijke achterstanden bestrijden	Stimuleren van bestaande werkgelegenheid en nieuwe initiatieven (p.6); beleid richten op opleidingen, werk en emancipatie (p.7).
Kunst, cultuur en sport als middel om mensen te verenigen en te binden	Geen concrete maatregelen, alleen stimuleren en bevorderen van kunst, cultuur en sport (p.7).
Bron: Gemeente Leerdam (2006)	

Het coalitieakkoord is getiteld 'Met elkaar, voor elkaar' en bestaat uit acht speerpunten, waaronder 'veiligheid', 'onderwijs' en 'sociaal beleid'. Hoewel de titel een sterk communautaire inslag suggereert, zien we dit niet terug in de prioriteiten die worden benoemd: 'De belangrijkste taken van de Gemeente Leerdam zijn: zorgen voor veiligheid, opstellen en handhaving van regels, het voeren van strategisch beheer over de stad voor de langere termijn en zorgen voor een goede kwaliteit van de dienstverlening' (Gemeente Leerdam 2006, p.3). Verderop in het akkoord worden weer wel ambities in deze richting geformuleerd. Zo lezen we: 'Burgers en Gemeente Leerdam moeten vertrouwen in elkaar kunnen hebben', hetgeen duidt op de noodzaak tot het verbinden van burgers en professionals.

### *Tilburg*

De laatste gemeente in dit overzicht is Tilburg. Het akkoord is getiteld 'Actief, Buurtgericht, Creatief' en is daarmee de eerste van de zes die een expliciete rol weggelegd ziet voor de buurt als interventiekader. Het akkoord is duidelijk geïnspireerd door het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' (WRR, 2005), want ook de term 'vertrouwen' vinden we veelvuldig terug in de tekst. Tilburg onderscheidt vier pijlers: (1) 'modern bestuur', (2) 'maatschappij', (3) 'economie en arbeidsmarkt' en (4) 'fysiek'. Daarnaast is er aandacht voor algemeen beleid. De belangrijkste ambities aangaande verbinden, evenals de bijbehorende maatregelen, zijn opgenomen in tabel 3.6.

Tabel 3.6 Ambities en beleidsinterventies in Tilburg

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Sociale herovering van buurten (1).	Ruimte maken voor en vertrouwen geven aan burgers die initiatief tonen; doelgerichtheid en snelheid van handelen vergroten (p.2).
Direct contact tussen collegeleden en de buurt (1).	Toewijzing van wijkwethouders (p.3).
Stimuleren nieuwe verbindingen tussen maatschappelijke organisaties (2).	'Huis van de wereld', verzamelgebouw voor 60 Tilburgse organisaties (p.4; wordt onderzocht).
Meer toezicht in buurten en versterking van de sociale cohesie (2).	Verdubbeling van het aantal buurtbeheerders en wijkplatforms (p.4); projecten 'Verrijk je wijk' en 'Actief in de wijk', verruiming van de openingstijden van buurthuizen en wijkcentra (p.5).
Tegengaan eenzaamheid onder ouderen (2).	Vrijwilligers langs de deuren laten gaan en eenzaamheid en armoede laten opsporen (p.6).
Verhogen van jeugdparticipatie (2).	Oprichten stedelijk platform van kinderraden en leerlingenraden (p.6).
Binding van studenten met de stad versterken (2).	Meer nadruk vestigen op Tilburg als woonstad (p.6).
Laagdrempelige fysieke samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg, instellingen die opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering aanbieden en jeugdzorg (2).	Oprichting Centrum voor Jeugd en Gezin (p.6).
Betere afstemming tussen werkzoekende jongeren en de arbeidsmarkt (3).	Oprichting van een leer-werkkloket, samen met de werkgeversorganisaties, het onderwijs en het CWI (p.9).
Bron: Gemeente Tilburg (2006)	
* = Het cijfer tussen haakjes verwijst naar de betreffende pijler (zie tekst).	

De tabel laat weinig andere ambities zien dan die van de overige gemeenten. Een duidelijk verschil ten opzichte van de eerder besproken gemeenten, is dat de gemeente Tilburg expliciet spreekt over 'sociale herovering' van buurten. Daarmee geeft de gemeente min of meer aan dat er in sommige buurten een negatieve ontwikkeling gaande is, die moet worden doorbroken. Veel andere gemeenten benoemen de achterliggende problematiek niet en beperken zich tot ambities en interventies. Tot slot kunnen we op-

merken dat 'verbinden' ook in Tilburg te maken heeft met de samenwerking tussen allerlei betrokken instanties.

### 3.3 *Conclusies*

Wanneer we de coalitieakkoorden van de zes gemeenten bestuderen, blijkt dat het de gemeenten niet ontbreekt aan ambities. Tegelijkertijd constateren we dat de *precieze* problemen die aan deze ambities ten grondslag liggen niet of nauwelijks worden benoemd. Coalitieakkoorden zijn duidelijk geschreven met het doel een algemeen beeld te schetsen van de te varen koers, zonder daarbij in detail te treden, laat staan cijfers of doelstellingen aan de ambities te verbinden. In een enkel geval gebeurt dit wel, maar van een structureel overzicht is geenszins sprake.

De Gemeente Amsterdam (2006b) is het meest helder in haar communicatie en stelt: 'Discriminatie, gevoelens van onthechting en radicalisering bedreigen de sociale stabiliteit en kunnen leiden tot een gedeelde stad.' (p.2). Ook het akkoord van de Gemeente Den Haag (2006b, p.13) maakt duidelijk dat de ambities van de zes onderzochte gemeenten de noodzaak benadrukken om ongewenste verschijnselen, zoals achterstanden, sociale uitsluiting, polarisatie, ontworteling en radicalisering, te voorkomen. De gemeente Arnhem plaatst de problematiek vooral in perspectief, door deze te vergelijken met andere steden. Arnhem doet het volgens het akkoord op een aantal terreinen niet echt goed. 'Slechter zelfs dan de andere grote steden. Arnhem heeft grote problemen: te weinig Arnhemmers werken, de verschillen tussen arm en rijk zijn te scherp en het woon- en leefklimaat in de stad blijft achter' (Gemeente Arnhem, 2006, p.2). De Gemeente Leerdam (2006) benoemt onder andere de 'usual suspects' (drugsproblematiek, zwerfvuil en hondenpoep) maar heeft ook aandacht voor maatschappelijke achterstanden (p.7). In Tilburg hecht men veel waarde aan de 'sociale herovering' van buurten, omdat 'criminaliteit, illegale activiteiten, hennepsteelt en overlast' hebben geleid tot 'een verval van sociale cohesie' (Gemeente Tilburg, 2006, p.2). In het coalitieakkoord van de Gemeente Culemborg (2006) tenslotte, worden, behalve schooluitval en jeugdwerkloosheid, nauwelijks problemen benoemd die aan de ambities ten grondslag liggen.



De inventarisatie maakt tevens duidelijk dat verbindingen op allerlei manieren en op allerlei niveaus kunnen worden gelegd. De Gemeente Culemborg (2006) spreekt bijvoorbeeld alleen over 'verbinden' in relatie tot de te hanteren bestuursstijl, maar niet in relatie tot concrete beleidsthema's. De Gemeente Den Haag (2006a) spreekt van 'het verbinden van de ruimtelijke, sociale, economische, duurzame en ecologische ontwikkeling van Den Haag' (p.2). Onder de noemer 'verbinden en bruggen bouwen' geeft diezelfde Gemeente Den Haag (2006b) echter ook aan wat het belang is van ontmoetingen en het uitwisselen van ervaringen voor burgers. Ook de Gemeente Amsterdam (2006b) laat de term 'verbinden' prominent terugkomen in haar beleidsambities. Zij spreekt eveneens in aanverwante termen als 'overbruggen', 'ontmoeten' en 'integreren'.

Wanneer we de meest brede opvatting van 'verbinden' hanteeren, blijken alle gemeenten waarde te hechten aan het leggen van verbindingen. Er wordt bijvoorbeeld veelvuldig gesproken over 'meedoen', waarbij 'participatiebanen' en het belang van vrijwilligerswerk veelvuldig als oplossing worden genoemd. De nadruk ligt dus sterk op het meedoen van kwetsbare burgers. Hoewel de term 'verbinden' tweerichtingsverkeer suggereert, gaat het in de praktijk dus vooral om de integratie van een kleine groep kwetsbare burgers (de 'have-nots') in de bredere maatschappij, ofwel de veel grotere groep met wie het wel goed gaat (de 'haves'; zie Van Kempen et al., 2000).



## 4 *Gemeentelijke plannen met de Wmo*

### 4.1 *Inleiding*

Op basis van de coalitieakkoorden van de zes gemeenten hebben we geconcludeerd dat het leggen van verbindingen vooral in algemene bewoordingen naar voren komt in de ambities. Dit zal deels te maken hebben met de aard van een coalitieakkoord; alleen de grote lijnen kunnen immers worden uitgestippeld. We verwachten dat de beleidsnota's in het kader van de Wmo veel explicietier verwijzen naar het leggen van verbindingen. Eén van de uitgangspunten van de Wmo is per slot van rekening dat alle burgers moeten kunnen meedoen in de maatschappij en daartoe verbindingen zullen moeten aangaan met andere burgers en professionals (zie: <http://www.invoeringwmo.nl>).

### 4.2 *Wmo-beleidsplannen*

De doelstellingen van de zes steden voor de Wmo zijn weergegeven in tabel 4.1 t/m 4.6.

#### *Amsterdam*

De eerste gemeente die we onderzoeken is Amsterdam. De inventarisatie is gebaseerd op de concept startnotitie 'Maatschappelijk meedoen' (Gemeente Amsterdam, 2007b) en het bijbehorende uitvoeringsprogramma (Gemeente Amsterdam, 2008).

Tabel 4.1 Ambities en beleidsinterventies in Amsterdam

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
De overheid moet de dialoog aangaan met professionals over hun samenwerking en de bijdrage van burgers (p.7 concept startnotitie).	Traditionele opbouwwerkers omscholen tot intermediairs in de buurt (p.8 concept startnotitie).
Burgers aanzetten om zich meer in te zetten voor hun medeburgers en naar hen om te zien (p.5 Amsterdam voor elkaar).	Faciliteren van vrijwillige inzet.
Stimuleren en ondersteunen van zelforganiserend vermogen van burgers (p.11 Amsterdam voor Elkaar).	Actieve rol spelen in het tot stand brengen van verbanden.
Toegang tot ontmoetingsplaatsen makkelijker maken (p.11).	Ontwikkeling modelaanpak m.b.v. denktank (p.20).
Kennisoverdracht en uitwisseling van ervaringen over 'succesvol verbinden in Amsterdam' (p.11)	Oprichting werkgroep die best practices verzamelt en analyseert (samen met PAS).
Bron: Gemeente Amsterdam (2007b, 2008)	

Uit tabel 4.1 blijkt dat de gemeente Amsterdam veel waarde hecht aan het zelforganiserend vermogen en het eigen initiatief van burgers, evenals de kansen en mogelijkheden om elkaar te ontmoeten.

### *Arnhem*

Tabel 4.2 Ambities en beleidsinterventies in Arnhem

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Het stimuleren, belonen en verleiden van bewoners om actief deel te nemen aan de samenleving (2008:12).	- (geen interventies aan verbonden).
De vorming en ondersteuning van sociale verbanden en het opbouwen van netwerken zijn voor mensen belangrijke voorwaarden om in te samenleving te kunnen functioneren (2007:10).	Een plek in de wijk die mensen met vragen, ideeën en behoeften bij elkaar brengt, kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren (p.10).
Bron: Gemeente Arnhem (2007, 2008)	

De ambities van de gemeente Arnhem verschillen weinig van die van Amsterdam. Ook in deze gemeente ligt de nadruk op een actieve houding van de burgers en op het ondersteunen en stimuleren van sociale verbanden door de gemeente.

## Culemborg

Tabel 4.3 Ambities en beleidsinterventies in Culemborg

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Mensen met een beperking moeten volwaardig aan de samenleving kunnen participeren (1)*.	Aangepaste woningen en voorzieningen op het terrein van zorg en welzijn (p.23).
Buurtten met (voldoende) aangepaste woningen waar alle voorzieningen beschikbaar zijn voor mensen met een beperking om volwaardig aan de samenleving te kunnen deelnemen (1).	Realisatie van woon-, welzijn- en zorgzones (p.23).
Hulp bieden aan kwetsbare groepen (1).	Het stimuleren van kennisuitwisseling d.m.v. diverse platforms en netwerken (p.24).
Ontmoeting tussen bewoners faciliteren en stimuleren t.b.v. sociale cohesie (2).	Buurtbudgetten, ondersteuning en activering van bewoners door het opbouwwerk en soortgelijke interventies (pp.25-26).
Iedere inwoner kan volwaardig deelnemen aan de samenleving; stimuleren, bevorderen van sport (3).	Samenwerken met corporaties, aanbieders van zorg en welzijnsproducten en consumentenvertegenwoordigers; breedtesportmedewerker, samenwerking met scholen (p.26).
Bron: Gemeente Culemborg (2007)	
* = Het getal tussen haakjes betreft het subthema (zie tekst).	

Hoewel we eerder constateerden dat de gemeente Culemborg in haar coalitieakkoord nauwelijks aandacht besteedt aan het thema verbinden (zie: Gemeente Culemborg, 2006), is dat voor het beleidsplan Wmo 2007-2011 wel het geval. 'Verbinden vindt plaats op twee niveaus', zo stelt de gemeente. 'Verbindingen tussen mensen zorgen voor sociale samenhang. In termen van ons tweede hoofdstuk gaat het daarbij dus om horizontale cohesie. 'Verbindingen tussen organisaties, instellingen en (andere) professionele partijen zorgen voor een (meer) sluitende aanpak van problemen', aldus de gemeente Culemborg (2006). Deze ambitie sluit aan bij de toemerkende aandacht voor institutionele cohesie, zoals in hoofdstuk 2 geïntroduceerd. 'De gemeente streeft ernaar zowel mensen als partijen te binden en neemt daarbij een regierol op zich' (Gemeente Culemborg 2006, p.23). De Wmo dwingt de gemeente dus als het

ware na te denken over mogelijke verbindingen, hoewel het eigen beleidsakkoord daar misschien maar weinig aanleiding toe geeft.

In het Wmo-plan wordt één hoofdstuk geheel gewijd aan het thema verbinden. De Gemeente Culemborg (2007) doet dit aan de hand van zeven subthema's: (1) wonen, (2) ontmoeten, (3) meedoen, (4) rondkomen, (5) opgroeien, (6) informeren en (7) zorgen. Op het gebied van wonen gaat het vooral om participatie in de samenleving, ongeacht een eventuele beperking. Bij ontmoeten gaat het vooral om 'de sociale samenhang die nodig is voor een sterke samenleving'. Daarom 'moet worden geïnvesteerd in verbinden. Niet overal in de gemeente komen sociale verbindingen makkelijk vanzelf tot stand. Waar nodig en mogelijk stimuleert de gemeente de sociale samenhang in buurten door ontmoeting tussen de bewoners te faciliteren en te stimuleren.' (Gemeente Culemborg, 2007, p.25.) Meedoen betreft drie sporen: wonen en zorg, meedoen in de buurt en meedoen middels sport. Op het gebied van opgroeiende kinderen benadrukt de gemeente het belang van verbinden: 'Het verbinden van partijen en voorzieningen voorkomt dat problemen blijven liggen omdat geen van de partijen zich verantwoordelijk voelt of dat organisaties elkaar onvoldoende informeren over de aanpak van problemen waardoor langs elkaar heen wordt gewerkt of cruciale schakels in de zorgketen ontbreken.' (p.27). De overige vier thema's hebben minder te maken met 'verbinden'.

### *Den Haag*

Vergeleken met de andere gemeenten is het Haagse Wmo-rapport erg onoverzichtelijk, niet in de laatste plaats omdat het ruim honderd pagina's telt. Anderzijds is het een handig rapport, want alle concrete acties worden benoemd en genummerd. In totaal zijn er 63 acties benoemd, verdeeld over zeven thema's. Bovenop deze thema's heeft de Gemeente Den Haag (2007) drie speerpunten geformuleerd voor de Wmo: (1) optimaliseren van de zelfredzaamheid zodat alle Hagenaars kunnen participeren in de samenleving, (2) het vernieuwen van de sociale infrastructuur, gericht op de maatschappelijke ondersteuning van de inwoners van Den Haag en (3) hulp voor Hagenaars die niet in staat zijn invulling te geven aan de genoemde ambities (p.5). In tabel 4.4 zijn de belangrijkste ambities en bijbehorende interventies weergegeven.

Tabel 4.4 Ambities en beleidsinterventies in Den Haag

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Eigen verantwoordelijkheid nemen, betrokkenheid tonen en een bijdrage leveren aan het verbeteren van het sociale klimaat en aan de omgeving door de burger (p.32).	Permanente dialoog middels netwerk voor participatie (p.32).
Op buurtniveau kennen mensen elkaar; het stimuleren van burgerinitiatieven door en voor burgers (p.33).	Onder andere het realiseren van buurtkamers waar bewoners elkaar kunnen ontmoeten en zelf activiteiten kunnen organiseren; inzet van het fonds Burgerschap (p.33).
Verschillende groepen burgers mogelijkheden bieden om elkaar op een vanzelfsprekende manier te ontmoeten en met elkaar in contact te treden; samenhang tussen het sociale, het economische en het ruimtelijke beleid versterken (p.39).	Tal van laagdrempelige voorzieningen en activiteiten van de gemeente en organisaties en instellingen: wijk- en dienstencentra, buurthuizen, buurtkamers, wijk- en straatfeesten; investeren in de kwaliteit van de gemeentelijke buurtaccommodaties en de laagdrempelige voorzieningen, zowel in fysieke zin als wat betreft dienstverlening; vernieuwde aanpak wonen-welzijn-zorg (p.39).
Kwetsbare groepen (jongeren, lage inkomensroepen, gehandicapten, etc.) betrekken bij de samenleving (diverse pagina's in het rapport).	Diverse interventies (diverse pagina's in het rapport).
Bron: Gemeente Den Haag (2007)	

Uit tabel 4.4 blijkt dat in Den Haag ontmoetingen tussen burgers een centrale positie innemen in het Wmo-beleid. De kernbegrippen zijn 'stimuleren' en 'ondersteunen'. Opmerkelijk is dat de gemeente aangeeft dat er met de Wmo niets nieuws onder de zon is wat betreft haar beleid: 'Voor een groot deel van de Wmo was de gemeente al verantwoordelijk. Op alle prestatievelden wordt sinds jaar en dag beleid ontwikkeld. Door tal van instellingen en organisaties wordt aan dit beleid concreet uitvoering gegeven. Nieuw - en daarmee een uitdaging voor de komende jaren - is om sterker dan in het verleden, samenhang aan te brengen in het beleid.' (Gemeente Den Haag, 2007, p.11.)

### Leerdam

De Gemeente Leerdam (2007) begint haar Wmo-beleidsplan met veertien uitgangspunten. Hoewel het hierbij niet direct om ambities gaat, komen we wel veel termen tegen die op ambities duiden. Preventief beleid, vroegtijdig signaleren, eigen verantwoordelijkheid van de burger en keuzevrijheid zijn enkele van deze termen. In tabel 4.5 zijn de belangrijkste ambities en interventies op een rij gezet.

Tabel 4.5 Ambities en beleidsinterventies in Leerdam

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Leefbaarheid in buurten handhaven en verhogen (p.9).	Zie nota 'Werk aan de wijk' wijk en buurtbeheer 2005 - 2008.
Bevorderen van sociale cohesie (p.9).	Werkgroep sociale cohesie. Deze vormt een afspiegeling van de Leerdamse samenleving. De werkgroep beraadt zich momenteel op de te ondernemen activiteiten (p.9).
Sociale samenhang bevorderen, meedoen stimuleren en openbare ruimte toegankelijker maken (pp.11-12).	Diverse acties, waaronder stimuleren van buitenschoolse activiteiten, steun bieden bij het oplossen van conflicten in de vorm van buurtbemiddeling, allochtone ouderen en allochtonen zonder betaald werk, met een taalachterstand faciliteren om die taalachterstand tegen te gaan (pp.11-12).
Kinderen en jongeren kunnen opgroeien in een stimulerende en veilige omgeving en uitgroeien tot volwassenen, die zelfstandig functioneren in de maatschappij, hun eigen keuzes maken en respectvol met elkaar omgaan (p.14).	Diverse maatregelen, zowel lokaal als regionaal (pp.20-23).
Om vrijwilligerswerk (en mantelzorg) te stimuleren zouden er zo min mogelijk obstakels moeten zijn om een activiteit uit te voeren (geen kosten, niet te veel regels).	Onderzoek naar de mogelijkheid om de vereiste vergunning voor het organiseren van vrijwilligersactiviteiten om te zetten in een melding bij kleine evenementen, zoals een buurtbarbecue, rommelmarkt e.d. (p.34).
Bron: Gemeente Leerdam (2007)	



In tegenstelling tot de andere gemeenten, verwijst de gemeente Leerdam wel naar de uitgangspunten bij de ambities. Er wordt niet expliciet op problemen, maar wel naar onderzoek onder de bevolking verwezen. Zo stelt de gemeente dat de leefbaarheid moet worden verhoogd, onder andere omdat de leefbaarheidsmonitor laat zien dat het rapportcijfer dat de bewoners hieraan geven niet erg hoog is. Per prestatieveld benoemt de gemeente een groot aantal acties, waarbij zij verwijst naar de betreffende nota's, de uitvoerende instanties en de globale planning. Op het gebied van mantelzorg (prestatieveld 4) benoemt de gemeente wel een aantal problemen: burgers weten niet waar ze terecht kunnen voor ondersteuning van vrijwilligerswerk en mantelzorg; activiteiten van clubs, verenigingen en instanties worden onvoldoende gecoördineerd. Bovendien is er nauwelijks tot geen samenwerking tussen het Wmo-loket en de vrijwilliger en mantelzorger.

Uit de tabel blijkt dat de ambities, ondanks dat er iets meer verwezen wordt naar onderliggende problemen, weinig anders zijn dan in de andere onderzochte gemeenten.

### *Tilburg*

De laatstonderzochte gemeente is Tilburg. Het beleidsplan, getiteld 'Actieve burgers, ondersteunende stad', is zeer beknopt. Er worden drie ambities onderscheiden onder de naam 'actieve stad', 'ondersteunende stad' en 'kansrijke stad'. "Actieve stad' en 'ondersteunende stad' richten zich op alle Tilburgers, en bieden een basis ongeacht waar iemand woont. 'Kansrijke stad' richt zich op een beperkt aantal wijken waar zoveel mensen met problemen wonen dat de leefbaarheid onder druk staat. De drie ambities zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden'. (Gemeente Tilburg, 2007, p.7.) In tabel 4,6 zijn de ambities en bijbehorende interventies weergegeven.

Tabel 4.6 Ambities en beleidsinterventies in Tilburg

<i>Ambities</i>	<i>Beleidsinterventies</i>
Mensen voelen zich in staat en uitgenodigd om zelfstandig te functioneren en deel te nemen aan de samenleving.	Inrichten van woonzorgservicezones, bevorderen van de veiligheid in wijken, informatie en voorlichting voor burgers in duidelijke taal, rekening te houden met toegankelijkheid bij het bouwen van woningen, de inrichting van openbare ruimten, gebouwen en vervoer, aanspreken van partners om bij te dragen aan een betere algemene toegankelijkheid in Tilburg (p.9). Stimuleren en faciliteren van actief burgerschap (p.10).
Tilburgers die ondersteuning nodig hebben kunnen een beroep doen op een goed afgestemd pakket van producten en diensten.	Stimuleren van initiatieven die integratie in de wijk door mensen met een lichamelijke, geestelijke of psychische beperking vergroten. Hierbij wordt ook een beroep op de partners gedaan (p.15).
In risicowijken werken bewoners, vrijwilligers, professionele organisaties, woningcorporaties, gemeente, politie en bedrijven goed samen en stellen gezamenlijke doelen om ervoor te zorgen dat het weer beter gaat met de wijk en haar inwoners.	Extra impuls voor risicowijken, impulsbudget om vernieuwende werkwijzen te stimuleren. Bundeling van aanpak en budgetten (p.19).
Bron: Gemeente Tilburg (2007)	

Uit de tabel blijkt dat de gemeente Tilburg veel waarde hecht aan het bieden van kansen, zowel aan individuen als aan groepen burgers. Speciale aandacht gaat uit naar bewoners van zogeheten 'risicowijken', wijken waar veel bewoners met problemen wonen en waar de komende jaren extra geïnvesteerd zal moeten worden.

### 4.3 *Conclusies*

De uitgangspunten voor de Wmo zijn veel duidelijker en concreter dan die van het algemene gemeentelijk beleid. Dit zal deels te maken hebben met het feit dat het ministerie van VWS negen presentatievelden heeft geformuleerd waarop de gemeenten hun beleid

moeten afstemmen (zie ministerie van VWS/VNG, 2008). Het verschil tussen de algemene ambities en de ambities op het gebied van de Wmo is echter vooral te begrijpen door de concrete aard van de problematiek. In tegenstelling tot de coalitieakkoorden, wordt in de Wmo-nota's wel veelvuldig gesproken van problemen en ongewenste situaties. De Gemeente Amsterdam (2005, p.7) schrijft bijvoorbeeld: 'Te veel Amsterdammers kunnen niet volwaardig meedoen aan de samenleving. Zij bezoeken geen theater, zij zien geen horeca, of komen soms zelfs niet buiten. En anderen... zij leven zelfs buiten, hebben nauwelijks te eten of ontberen gezondheidszorg.'

De ambities van de zes gemeenten lijken in grote lijnen sterk op elkaar. In het algemeen blijven de beleidsplannen dicht bij het beleidskader van de Rijksoverheid. De negen prestatievelden vormen daarbij de leidraad waaraan ambities en interventies zijn verbonden. Opvallend is dat de ambities in het kader van de Wmo min of meer een voortzetting vormen van eerder geformuleerde doelstellingen. Ook de interventies die voortkomen uit de Wmo ambities sluiten voor een groot deel bij het reeds bestaande beleid aan. Op de interventies komen we in het volgende hoofdstuk nog terug.

Mede door de sterke overlap van 'oud' en 'nieuw' beleid ontbreekt er in de meeste Wmo-beleidsprogramma's een aanleiding voor de ambities. Er is geen analyse van problemen die zich in de betreffende gemeenten voordoen waarvoor specifieke verbindingen tussen individuen en groepen van belang zijn. Door een gedegen probleemdefinitie achterwege te laten creëren zij voor zichzelf de mogelijkheid om de ambities vaag en rekbaar te houden. Uit interviews met enkele gemeentelijke Wmo-projectleiders blijkt dat dit soms een bewuste keuze is. Zij beschouwen de Wmo als een van bovenaf opgelegde wet, wat weerstand oproept. Daarnaast hebben ze ook te maken met historische verhoudingen met allerlei partners en met bestaande samenwerkingsverbanden (Huygen et al., nog te verschijnen). Het is hierdoor moeilijk om de interventies die aan de ambities worden gekoppeld, los te zien van deze al bestaande structuren. Het gevolg is dus dat interventies in een aantal gevallen in vage bewoordingen blijven steken.



## 5 *Hoe de ambities te realiseren?*

### 5.1 *Inleiding*

We hebben achtereenvolgens de algemene gemeentelijke ambities, en de plannen in het kader van de Wmo besproken. In deze paragraaf kijken we naar de vraag hoe gemeenten hun ambities bij het leggen van verbindingen willen realiseren. We kijken dus welke interventies de zes gemeenten voor ogen hebben om hun ambities te verwezenlijken. Het overzicht van deze interventies is reeds gegeven, in de tabellen 3.1 t/m 3.6 en 4.1 t/m 4.6. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste uitkomsten per gemeente.

### 5.2 *Realisatie ambities*

#### *Amsterdam*

Uit tabel 3.1 blijkt dat de gemeente Amsterdam een groot aantal maatregelen neemt om meer binding tussen burgers te bewerkstelligen. De verschillende gemeentelijke diensten hebben veel ambities en bijbehorende interventies uitgewerkt in uitvoeringsplannen. Zo is de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling verantwoordelijk voor het onderdeel 'Kinderen Eerst' (zie de nota 'Opgroeien en opvoeden in Amsterdam'; Gemeente Amsterdam, 2006c) en is de Directie Openbare Orde en Veiligheid belast met het Amsterdamse veiligheidsplan (Gemeente Amsterdam, 2007a). Verder zijn er allerlei initiatieven in de gemeente om radicalisering tegen te gaan en binding en ontmoeting te bevorderen, zoals het programma 'Wij Amsterdammers' (Gemeente Amsterdam, 2006a).

Opvallend is dat de meeste maatregelen met betrekking tot verbinden worden gezocht op het sociale en economische vlak en in mindere mate ook op het culturele vlak, maar niet op het fysieke

terrein. De passages over woningbouw en infrastructuur bevatten geen ambities die wijzen op het bevorderen en versterken van verbindingen via fysieke ingrepen. Dit is opvallend te noemen, omdat de WRR (2006, pp.244-246) wel nadrukkelijk wijst op het belang van fysieke ingrepen.

In het specifieke Wmo-beleidsplan lijkt de term 'verbinden' minder nadrukkelijk naar voren te komen dan in het coalitie-akkoord. Amsterdam vormt daarmee de uitzondering op de regel, want in alle andere gemeenten vormt juist het Wmo-beleidsplan de uitgelezen mogelijkheid om over verbindingen te spreken. De maatregelen vanwege de Wmo betreffen vooral het uitwisselen van kennis en het faciliteren van die kennisuitwisseling, bijvoorbeeld door het omscholen van opbouwwerkers tot buurtintermediairs (zie tabel 4.1).

### *Arnhem*

De meeste algemene ambities van de gemeente Arnhem raken het sociaal-economische terrein (zie tabel 3.2). Uit de volgende passage blijkt dat de Arnhemse politiek daarbij ook aanknopingspunten ziet in de buurt: 'Niet in de laatste plaats vraagt ook de buurtsamenleving versterking. Multifunctionele voorzieningen, zoals brede scholen, waarin organisaties effectiever samenwerken, dragen daaraan bij. Het zijn ook ontmoetingsplaatsen voor mensen uit de buurt.' (Gemeente Arnhem, 2006, p.8.) In de uitwerking van het coalitie-akkoord in het kader van de Wmo, wordt dit nog eens bevestigd: één van de interventies is het voorzien in een plek in de wijk waar de vragen, ideeën en behoeften van mensen samenkomen (zie tabel 4.2).

### *Culemborg*

Eerder constateerden we al dat de gemeente Culemborg weinig in detail treedt wat betreft de politieke ambities op het gebied van verbinden. Dit komt mogelijk doordat het een relatief kleine gemeente is waar weinig noodzaak is tot het streven naar meer verbindingen. Dientengevolge zijn er in het akkoord ook weinig interventies geformuleerd (zie tabel 3.3). De passages die duiden op een behoefte aan (meer) verbindingen hebben te maken met sociale ingrepen, zoals het bevorderen van sociale cohesie en het afstemmen van beleid op (kwetsbare) doelgroepen.

Het Wmo-beleidsplan van de gemeente Culemborg gaat echter wel in op de noodzaak tot verbinden. Zo komen de termen onder-

steunen, stimuleren en samenwerken veelvuldig terug in de interventies die zij aan de ambities verbindt (zie tabel 4.3).

#### *Den Haag*

Veel maatregelen die worden genomen om de ambities te verwezenlijken, zijn te beschouwen als een continuering van het bestaande beleid (zie tabel 4.4). Er zijn echter ook nieuwe maatregelen, bijvoorbeeld een platform om radicalisering vroegtijdig te signaleren. Opvallend is dat bij het thema 'veiligheid' (Gemeente Den Haag, 2006b, p.15) slechts zeer impliciet wordt verwezen naar de ambities om groepen te verbinden. Het enige dat er enigszins op wijst is de wens dat Hagenaars elkaar aanspreken op ongewenst gedrag. Door de aanpak op het niveau van de stadsdelen uit te voeren, is het volgens de gemeente mogelijk om burgers en andere partijen zoveel mogelijk te betrekken. Dit heeft echter meer te maken met de relaties tussen burgers en professionals, dan met verbindingen tussen (groepen) burgers onderling.

In het kader van de Wmo zet de gemeente Den Haag in op dialoog, ontmoetingen en laagdrempelige activiteiten. Het gaat daarbij dus vooral om de onderlinge banden van (groepen) burgers en niet zozeer om de banden tussen burgers en professionals.

#### *Leerdam*

In tabel 4.5 zijn de ambities en interventies van de gemeente Leerdam weergegeven. Hieruit maken we op dat de verbinding tussen burgers onderling onder andere moet worden gerealiseerd door de sociale veiligheid te verbeteren: 'De bewoners en bezoekers van Leerdam moeten zich veilig voelen in de stad. Een stad waarin de burgers samen leven op basis van gelijkwaardigheid, met gemeenschappelijke waarden en normen en met respect voor elkaar en elkaars verschillen. De Gemeente Leerdam wil dit bevorderen door de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren.' (p.5.) Anders dan de eerder beschreven gemeenten, ziet de gemeente Leerdam dus wel een relatie tussen fysieke ingrepen en sociale ambities. Dit blijkt ook uit het belang dat men hecht aan 'de 'school in de samenleving', waarbij de school goed onderwijs biedt en in sociaal opzicht een centrale plaats inneemt in de buurt.' (p.5.)

De sociale ambities worden verderop in het akkoord toegelicht: 'De coalitie staat een solidaire samenleving voor ogen, waarin men-

sen elkaar steunen en voor elkaar opkomen' (p.6); 'De Gemeente Leerdam bevordert het in goede harmonie samenleven van jong en oud, van allochtoon en autochtoon. De coalitie wil hiermee de nadruk leggen op de 'samen'-leving in Leerdam. Indien nodig realiseert de Gemeente Leerdam voorzieningen voor specifieke groepen, maar dat moet niet leiden tot een gefragmenteerde samenleving. Een specifiek beleid, gericht op één bepaalde doelgroep, dient dan ook tijdelijk van aard te zijn en gericht op integratie in en deelnemen aan de maatschappij. De bestrijding van maatschappelijke achterstanden gebeurt door het beleid te richten op opleiding, werk en emancipatie.' (p.7.) Uit dit citaat spreekt een zeer duidelijke ambitie om polarisatie en fragmentatie tegen te gaan. De genoemde groepen, zoals jong en oud, komen overeen met de groepen waar-tussen volgens de WRR (2006) tegenstellingen bestaan.

Opvallend is dat de gemeente Leerdam niet alleen lokale interventies nodig acht, maar ook regionale interventies benoemt in haar Wmo-beleidsplan. Ook in Leerdam is stimuleren, ondersteunen en faciliteren de tendens die tot meer verbindingen moet leiden.

### 5.3 *Conclusies*

De bovengenoemde overzichten laten een tweeledig beeld zien: sommige gemeenten hebben duidelijke doelstellingen en nemen concrete maatregelen, zoals de Gemeente Arnhem (2007), maar anderen blijven steken in algemene, veelbelovende bewoordingen, zoals de Gemeente Amsterdam (2006b). De interventies of maatregelen worden vooral verwoord in termen als 'verbinden', 'integratie' en 'emancipatie'. Hieruit spreekt een duidelijk constructieve betekenis: de onderzochte gemeenten willen positieve situaties versterken of verbeteren. De ambities die aan de maatregelen ten grondslag liggen, benadrukken echter de noodzaak om ongewenste verschijnselen te voorkomen, zoals achterstanden, sociale uitsluiting, polarisatie, ontworteling en radicalisering (zie bijvoorbeeld Gemeente Den Haag, 2006b, p.13). Welke activiteiten er nu precies worden ondernemen om verbindingen te leggen, blijft enigszins vaag. Uit sommige passages blijkt bovendien dat gemeenten nog niet klaar zijn voor de Wmo. Woorden als 'verkennen', 'uitwerken' en 'oprichten' komen veelvuldig terug in de beleidsprogramma's.



De conclusies roepen het beeld op dat gemeenten de Wmo tot nog toe weinig hebben benut om doelen te verwezenlijken op het gebied van sociale samenhang.



## 6 *Conclusies*

### 6.1 *Nieuwe verbindingen: vooral faciliteren en ondersteunen*

De Wmo biedt veel kansen om een invulling te geven aan de ambities die verbindingen tot stand moeten brengen en in stand houden. Niet elke gemeente gaat daar echter even voortvarend mee aan de slag, zo blijkt uit de inventarisatie van zowel de coalitieakkoorden als de specifieke Wmo-beleidsplannen. De meeste gemeenten stellen zich afwachtend op en zien voor zichzelf vooral een faciliterende en ondersteunende rol, waarbij zij als regisseur optreden. Dit is in lijn met de constatering van Van der Lans (2008): 'De nieuwe opdracht die de Wmo in de praktijk moet gaan brengen is dat actief burgerschap vraagt om actief professionalisme. Maar die wijsheid is nog lang niet doorgedrongen in de stadhuisen van het land, ondanks het feit dat men zich overal de hersens pijnigt over de verhouding tussen *civil society* en de lokale overheid... Dat er juist nu doorgepakt moet worden om de claimcultuur te veranderen in een ontwikkelcultuur en het oude 'garage' zorgdenken te vervangen door het nieuwe 'wegenwacht' welzijnsdenken lijkt in veel gemeentekringen nog een brug te ver. Toch zal men over die brug heen moeten om van de Wmo echt een succes te maken.'

De ietwat afwachtende houding kan worden begrepen vanuit de omarming van de 'contacthypothese' (zie paragraaf 2.2). Deze hypothese gaat ervanuit dat er vanzelf banden tussen bewoners ontstaan, naarmate zij meer met elkaar in contact komen. De zes onderzochte gemeenten lijken deze gedachte te hebben overgenomen en geven geen blijk van andere inzichten en interventies die tot meer verbindingen tussen haar inwoners kunnen leiden. Belangrijker is dat we constateerden dat de beleidsplannen van de zes gemeenten dicht bij het beleidskader van de Rijksoverheid blijven.

Daarbij is het opvallend dat de ambities min of meer een voortzetting vormen van eerder geformuleerde doelstellingen. Ook de interventies die voortkomen uit de Wmo-ambities sluiten voor een groot deel bij het al bestaande beleid aan. Mede door de sterke overlap van 'oud' en 'nieuw' beleid ontbreekt er in de meeste Wmo-beleidsprogramma's een aanleiding voor de ambities.

Uit de gemeentelijke ambities spreekt nadrukkelijk de behoefte om het vertrouwen tussen groepen burgers te versterken. De Gemeente Tilburg (2006) stelt bijvoorbeeld dat vertrouwen, net als de samenleving, dynamisch is: 'Vertrouwen moet steeds opnieuw verdiend worden en is afhankelijk geworden van de zorgen en wensen op een bepaald moment. En het vertrouwen is afhankelijk van de wijze waarop organisaties, partijen en de overheid een antwoord vinden op die zorgen en wensen' (p.1). Met deze uitspraak impliceert de gemeente Tilburg dus dat (wederzijds) vertrouwen alleen tot stand kan komen wanneer alle betrokkenen daar moeite voor doen en oog voor elkaars zorgen en wensen hebben. Het creëren en in stand houden van sociaal vertrouwen in de buurt vereist een pro-actieve houding van de gemeente, die verder gaat dan faciliteren en ondersteunen. Deze pro-actieve houding is in de beleidsplannen echter nauwelijks terug te vinden.

## 6.2 *Succesfactoren, de keerzijde en het belang van vertrouwen*

De gemeentelijke opvattingen over verbindingen tussen (groepen) burgers wijzen op een aantal mogelijke succesfactoren van de Wmo. Tegelijkertijd brengt de analyse van de beleidsplannen enkele aandachtspunten aan het licht.

### ***De individuele burger centraal***

Uit de Wmo-beleidsplannen kunnen we enige succesfactoren afleiden. Ten eerste staat het leggen van verbindingen en dus het individu centraal in de aanpak van de Wmo, terwijl dat bij regulier beleid in wijken en buurten veel minder het geval is. Dit blijkt ook uit de geringe mate waarin in de coalitieakkoorden over verbindingen wordt gesproken en de veel hogere frequentie waarin deze term in de Wmo-beleidsnota's terugkomt. Door verbindingen centraal te stellen in de aanpak, is het veel beter mogelijk om aan te

sluiten bij de problematiek van het individu. Een recente studie van het Verwey-Jonker Instituut (Nederland, De Gruyter & Van Marissing, nog te verschijnen) heeft aangetoond dat het vaak dezelfde bewoners zijn die problemen ervaren en de aansluiting met de maatschappij (dreigen te) missen. Door meer vanuit het individu te kijken, kan worden bepaald waar het misgaat en wat de urgentste problemen zijn die moeten worden opgelost. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een bewoner zijn handen vol heeft aan de opvoeding van een gehandicapt kind en daardoor zelf nauwelijks meer buiten de deur komt en dus ook weinig sociale contacten heeft. Een gemeente kan dan wel veel inzet plegen op sociale activiteiten en ontmoetingsplekken in de buurt, maar zolang die bewoner daar geen tijd voor heeft, zal hij of zij zich daar niet laten zien. Wanneer we dit terugvertalen naar de theorie (Van Marissing 2008), dan betekent dit dat er vanuit de kwetsbare burgers gezien wellicht minder inzet nodig is om de *horizontale cohesie* te versterken, maar dat vooral de contacten met en het vertrouwen in de professionals (*de verticale cohesie*) erg belangrijk zijn en meer aandacht verdienen.

### ***Gezamenlijke inspanning van actoren***

Ten tweede biedt de Wmo goede mogelijkheden voor gemeenten om de problematiek, meer nog dan voorheen, samen met andere actoren aan te pakken, zoals woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen. Door samen te werken kan worden voorkomen dat actoren zich op dezelfde groepen burgers/bewoners richten, met als gevolg dat de bewoners niet meer weten waar zij aan toe zijn. Hierdoor kan het gewenste resultaat (meer ontmoetingen) soms uitblijven. De Wmo vraagt, met de woorden uit het tweede hoofdstuk van Van Marissing (2008), om meer bewustzijn van alle betrokkenen op het gebied van *institutionele cohesie*. Meer nog dan voorheen zullen de verschillende organisaties zich moeten realiseren dat zij allemaal dezelfde burger tot dienst zijn en soms concessies moeten doen wanneer een gezamenlijke aanpak vereist is. Met de Wmo lijken gemeenten meer en betere mogelijkheden te hebben om deze afspraken in goede banen te leiden.

### ***De keerzijde***

De invoering van de Wmo is geen alledaagse wetswijziging: in het hele land zijn allerlei commissies en werkgroepen opgericht, gemeen-

ten zijn door de Rijksoverheid verplicht om beleidsplannen te schrijven en andere actoren zien zich gedwongen om te bepalen welke gevolgen de Wmo voor hun dagelijkse praktijk zal gaan hebben. Het is aannemelijk dat de invoering van de Wmo, naast de genoemde succesfactoren, ook faalfactoren met zich meebrengt. Wij richten ons daarbij alleen op faalfactoren bij de verbindingen tussen burgers en de rol van vertrouwen. Deze kunnen zowel het proces aangaan als de achterliggende ideeën van de wet.

Enkele faalfactoren vormen als het ware de keerzijde van eerder genoemde succesfactoren. De tweede succesfactor, een efficiëntere aanpak door meer samenwerking, zou tegelijkertijd een valkuil kunnen zijn. Partijen gaan dan meer naar elkaar kijken, terwijl ze voorheen eerder zelf actie zouden hebben ondernomen. De gemeente Tilburg (2006) geeft in dit verband aan dat bestuurders de volledige controle niet uit handen durven te geven. De gemeente heeft vooral moeite om het initiatief bij de burgers te leggen.

Een tweede faalfactor is dat gemeenten hun aandacht gaan verdelen. Die kans is aanwezig doordat zij zich genoodzaakt zien om in hun beleidsplannen ambities en wellicht ook acties te omschrijven op alle prestatievelden, terwijl de lokale situatie soms juist vraagt om een sterke nadruk op één van de prestatievelden, zoals prestatieveld 1. Mede hierdoor klinkt in de beleidsplannen een sterke mate van retoriek door: gemeenten vinden overal iets van (omdat ze dat moeten), maar lijken eigenlijk niet goed te weten hoe ze vervolgens acties moeten formuleren op de betreffende thema's.

Tot slot zou de grootte van de gemeente bepalend kunnen zijn voor het succes van de Wmo. In grote steden als Amsterdam en Den Haag zijn soms wel vier verschillende woningcorporaties actief in een wijk. Dat maakt het een stuk lastiger om een gezamenlijke visie te ontwikkelen en afspraken te maken, dan in kleinere kernen als Leerdam en Culemborg. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van welzijnsorganisaties en andere partijen die een belangrijke rol (zouden kunnen) spelen bij het vormgeven van de Wmo-doelstellingen. Bovendien is de bevolking in grote steden doorgaans diverser en vaak ook hulpbehoevender. Dat weer vereist meer inzet dan in overzichtelijke kernen, waar slechts een paar 'kwetsbare burgers' wonen. Aan de grootte en complexiteit van de samenwerking kunnen gemeenten uiteraard niets veranderen, maar het is wel belangrijk te beseffen dat een geslaagde aanpak in de ene gemeente niet

zondermeer succesvol hoeft te zijn in een andere gemeenten - daarvoor zijn de lokale omstandigheden te bepalend.

### ***De rol van vertrouwen in het overbruggen van tekorten***

Vertrouwen, door Boutellier et al. (2007, p.25) omschreven als 'het vanzelfsprekende gevoel erbij te horen', is één van de belangrijkste voorwaarden voor het overbruggen van verbindingstekorten: mensen die elkaar niet vertrouwen zullen niet snel op een positieve manier met elkaar in contact komen. De VROM-raad (2006) geeft op basis van meerdere studies aan dat de alledaagse en terloopse sociale interacties tussen bewoners van groot belang zijn. Hierdoor beschikken zij over 'voldoende informatie om andere bewoners te herkennen en sociaal te plaatsen' (p.67). Wanneer dit niet het geval is, zouden bewoners het gevoel kunnen krijgen dat hun straat, buurt of stad niet langer van henzelf is. Het wordt dan lastig, niet lonend of zelfs gevaarlijk om anderen aan te spreken op onfatsoenlijk gedrag of op de taak om de openbare ruimte schoon te houden (Uitermark & Duyvendak, 2006). Dat maakt het moeilijker om contact met mensen uit andere groepen te leggen. De verbindingsopgave spitst zich daarmee in eerste instantie toe op het verkrijgen van wederzijds vertrouwen tussen (groepen) burgers. Pas wanneer mensen elkaar vertrouwen kunnen verbindingen worden gelegd. Uiteraard is vertrouwen daarmee nog geen garantie voor succes: bewoners die van zichzelf al zoveel problemen hebben dat zij niet of nauwelijks buiten de deur komen, krijgen de kans niet om dit vertrouwen op te bouwen.

## **6.3 Tot slot**

Gemeenten hebben de Wmo tot nog toe weinig aangewend om specifieke doelen te verwezenlijken op het gebied van prestatieveld 1, het bevorderen van sociale samenhang. Dit ondanks het feit dat gemeenten zelf genoeg ambities formuleren in hun coalitieakkoorden. In een goede probleemanalyse zal duidelijk moeten worden welk type verbinding de gemeenten waarom echt belangrijk vinden. Er moet een kader komen voor wie op welke onderdelen de regie moet voeren, van wie het initiatief zal moeten komen en wat het interventiekader moet zijn (tabel 6.1).

Tabel 6.1 aandachtspunten bij nieuwe verbindingen

<b>Aandachtspunt</b>	<b>Genoemd in beleidsplannen</b>
Type verbinding	Horizontaal, verticaal, institutioneel
Regierol	Bij de gemeente, een andere partij of een gezamenlijke organisatie
Initiatief	Bij de burger, bij de gemeente, bij een andere (particuliere) partij
Interventiekader	Buurt, wijk, stad, regio

De volgende stap in de uitvoering van het eerste prestatieveld van de Wmo is dan ook gedegen probleemanalyses te maken en te durven kiezen voor een specifieke inzet. De komende gemeenteraadverkiezingen bieden een goed aanknopingspunt voor deze eigen invulling.



## 7 *Literatuur*

Beckhoven, E. van (2006). *Decline and Regeneration. Policy responses to processes of change in post-WWII urban neighbourhoods*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG), Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

Bergeijk, E. van, Kokx, A., Bolt, G. & R. van Kempen (2008). *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*. Assen: Van Gorcum.

Blokland-Potters (1998). *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.

Boutellier, H., Wonderen, R. van, Tan, S., Groot, I. de & S. Nieborg (2007). *Sociaal vertrouwen in Oud-Zuid. Literatuurverkenning en ontwikkeling van een meetinstrument*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Duyvendak, J.W. & M. Hurenkamp (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde: lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid. Jaarboek Tijdschrift voor de Sociale Sector*. Amsterdam: Van Gennep.

Gemeente Amsterdam (2005). *Routekaart Wmo. Een nieuwe kijk op participatie, zorg en welzijn in Amsterdam*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Gemeente Amsterdam (2006a). *Investeren in mensen en het stellen van grenzen. Het vervolg op actieprogramma Wij Amsterdammers*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2006b). *Mensen maken Amsterdam. Het programmakkoord 2006 - 2010*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2006c). *Opgroeien en opvoeden in Amsterdam. Programakkoord onderdeel Kinderen Eerst (2006-2010)*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Gemeente Amsterdam (2007a). *Actieplan 2007. Veiligheidsplan Amsterdam 2007-2010*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Openbare Orde en Veiligheid.

Gemeente Amsterdam (2007b). *'Maatschappelijk meedoen!' Concept startnotitie*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Zorg en Samenleven.

Gemeente Amsterdam (2008). *Amsterdam voor elkaar. Uitvoeringsprogramma Maatschappelijk Meedoen 2008 - 2010*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Zorg en Samenleving.

Gemeente Arnhem (2006). *Coalitieakkoord PvdA-GroenLinks-CDA*. Arnhem: Gemeente Arnhem.

Gemeente Arnhem (2007). *Meerjarenbeleidsplan Wmo 2008-2001*. Arnhem: Gemeente Arnhem.

Gemeente Arnhem (2008). *De Wet maatschappelijke ondersteuning*. Brochure. Arnhem: Gemeente Arnhem.

Gemeente Culemborg (2006). *Coalitieprogramma 2006-2010. Kiezen voor Culemborg: Koers op kwaliteit en gezamenlijkheid van VVD, PvdA, CDA, D'66*. Culemborg: Gemeente Culemborg.

Gemeente Culemborg (2007). *Werken aan een sterke samenleving. Beleidsplan Wmo 2007-2011*. Culemborg: Gemeente Culemborg.

Gemeente Den Haag (2006a). *MeeDoen! Beleidsakkoord Den Haag 2006-2010*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2006b). *MeeDoen. Coalitieakkoord 2006-2010 PvdA, VVD, GroenLinks*. Den Haag: Gemeente Den Haag.

Gemeente Den Haag (2007). *Aandacht voor elkaar. Meerjarenbeleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2010*. Den Haag: Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn en Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Gemeente Leerdam (2006). *Coalitieakkoord PvdA, CDA, VVD en ChristenUnie - Leerdam 2006-2010*. Leerdam: Gemeente Leerdam.

Gemeente Leerdam (2007). *Ontwerpbeleidsplan maatschappelijke ondersteuning 2008-2011*. Leerdam: Gemeente Leerdam.

Gemeente Tilburg (2006). *Actief, Buurtgericht, Creatief. Algemeen Beleidsplan College Tilburg 2006 - 2010*. Tilburg: Gemeente Tilburg.

Gemeente Tilburg (2007). *Actieve burgers, ondersteunende stad. Meerjarenbeleidskader Wmo 2008-2011*. Tilburg: Gemeente Tilburg.

Granovetter, M.S. (1973). The strength of weak ties. In: *American Journal of Sociology* 78 (6), pp. 1360-1380.

RMO (2005). *Niet langer met de ruggen tegen elkaar. Een advies over verbinden*. Den Haag: RMO.

Gitell, R. & A. Vidal (1998). *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks: Sage.

Huygen, A., Marissing, E. van & F. de Meere (nog te verschijnen). *Samenwerken bij buurtverbetering: de Wmo als impuls*.

Klijn, E.H. & G.R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. In: *Public Money & Management* 1-9.

Lans, J. van der (2008). WMO kan niet zonder nieuw welzijnswerk in: *Binnenlands Bestuur*, 27 juni 2008, pp. 44-47.

Lewis, O. (1966). *La vida: a Puerto Rican family in the culture of poverty. San Juan and New York*. New York: Random House.

Margry, C. (2008). *Polarisatie en sociaal vertrouwen in de buurt. Een oriënterend onderzoek in zes gemeenten naar de aanpak van polarisatie en sociaal vertrouwen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (interne notitie).

Marissing, E. van (2008). *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht: Netherlands Geographical Studies, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.

Merton, R.K. (1949). *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.

Marlet, G., Poort, J. & C. van Woerkens (2009). *De baat op straat*. Amsterdam: SEO.

Middleton, A., Murie, A. & R. Groves (2005). Social Capital and Neighbourhoods that Work. In: *Urban Studies* 42 (10), pp.1711-1738.

Ministerie van VWS / VNG (2008). *Invoering Wmo* (beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.invoeringwmo.nl/Wmo/nl-NL/Prestatievelden>).

Morris, L. (1993). *Dangerous classes: the underclass and social citizenship*. New York: Routledge.

Schnabel, P. (2009). We voelen ons enorm tekortgedaan. En dus verwijten Nederlanders elkaar geen rekening te houden met anderen. In: *NRC Handelsblad*, 18 juli 2009.

Schuyt, K. (1997). *Sociale cohesie en sociaal beleid. Drie publiek-colleges in De Balie*. Amsterdam: De Balie.

Uitermark, J. en Duyvendak J.W. (2006). *Sociale integratie: straat-aanpak in de praktijk. B3. Essay Mensen maken de stad. Ruimte maken voor straatburgerschap*. Amsterdam/Rotterdam: Universiteit van Amsterdam/Gemeente Rotterdam.

Veldboer, L., Engbersen, R., Duyvendak, J.W. & M. Uytterlinde (2008). *Helpt de middenklasse? Op zoek naar het middenklasse-effect in gemengde wijken*. Den Haag: NICIS Institute.

Vlaams Minderhedencentrum (2007). *Over etnisch-overstijgend ontmoeten en samenwerken. Een praktijkvisie over 'sociale cohesie' voor de minderhedensector*. Brussel: Vlaams Minderheden Centrum.

VROM-Raad (2006). *Stad en Stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*. Den Haag: VROM-raad.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: WRR.

## Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma "*Beter in Meedoen*". Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl)

Oprichtgever/financier	Ministerie van VWS Programma " <i>Beter in Meedoen</i> "
Auteurs	Drs. E. van Marissing en dr. F. de Meere
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier, drs. T. Nederland, Dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag	Grafital, Valkenswaard
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> website <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl](mailto:verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl) of faxen naar (070) 307 05 66 of fax (070) 33 66 995 onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-341-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009, eerste druk.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.