



Universiteit Utrecht



Sociaal en Cultureel Planbureau

Sociale samenhang

De beleidsmatige invulling door Nederlandse
gemeenten

27 juni 2012

Tet Engelsma

Masterthesis

Arbeid, zorg en welzijn: beleid en interventie

Universiteit Utrecht

Supervisor: prof. dr. G.C.M. Knijn

2^e Supervisor: dr. M.J.M. Hoogenboom

| Inhoudsopgave | Pagina |
|-------------------------------------------------------------|---------------|
| Voorwoord | 3 |
| Inleiding | 4 |
| Hoofdstuk 1 – Theoretische verkenning | 7 |
| Hoofdstuk 2 – Onderzoeksopzet | 18 |
| Hoofdstuk 3 – Resultaten | 23 |
| Hoofdstuk 4 – Conclusies, reflectie en aanbevelingen | 37 |
| Literatuur | 41 |
| Geanalyseerde beleidsdocumenten | 43 |
| Bijlagen | |
| I Schema's op basis van de theoretische verkenning | 45 |
| II Codeboom vooraf opgesteld | 48 |

Voorwoord

Met deze thesis rond ik de master Arbeid, zorg en welzijn: beleid en interventie af. Mijn beweegreden voor het kiezen van deze master was mijn interesse voor sociale vraagstukken en de relatie met beleidsvorming. Door het volgen van de cursussen ging er een wereld voor mij open.

Het uitvoeren van dit onderzoek binnen het Sociaal en Cultureel Planbureau was een prachtige aanvulling op de cursussen. Bovendien sloot dit onderzoek nauw aan bij mijn interesses. Ik mocht me namelijk verdiepen in een begrip dat mij tot op de dag van vandaag prikkelt: sociale samenhang. Daarbij heb ik onderzocht op welke manier gemeenten beleidsmatig met dit begrip omgaan, waardoor in dit onderzoek een interessante relatie werd gelegd tussen de theorie en praktijk.

Ik wil verschillende mensen bedanken. Trudie Knijn voor haar begeleiding vanuit de universiteit. Haar commentaar op mijn stukken was erg helder en gaf mij de motivatie om scherp te blijven. Wouter Mensink wil ik bedanken voor zijn begeleiding vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau. Zijn enthousiasme voor het onderwerp en meedenken bij te maken keuzes hebben me erg geholpen. Mariska Kromhout wil ik bedanken, omdat ze het uitvoeren van dit onderzoek binnen het Sociaal en Cultureel Planbureau mogelijk heeft gemaakt. Ook wil ik haar bedanken voor de tijd die ze vrij maakte voor vragen en voor haar betrokkenheid bij het verloop van dit onderzoek.

Tet Engelsma

Den Haag, 27 juni 2012

Inleiding

In het jaar 2005 schreef de regering in de memorie van toelichting bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) over verschillende ontwikkelingen binnen Nederland die aanleiding gaven om na te denken over een vernieuwd beleid. Genoemd worden demografische, sociaal culturele en sociaal economische ontwikkelingen (Staten Generaal, 2004-2005, p. 2).

Specifiek gaat het om vergrijzing, individualisering, een veranderde balans tussen het aantal werkende mensen en het aantal afhankelijke mensen (kinderen, ouderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten) en problemen op het gebied van culturele integratie. Deze ontwikkelingen zouden volgens de overheid kunnen leiden tot onbetaalbare kosten van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) (Staten generaal 2004-2005, p. 2).

Met de Wmo wilde de overheid een antwoord geven op de hierboven genoemde ontwikkelingen en de gevolgen daarvan. Het algemene, maatschappelijke doel van de Wmo is het 'meedoen' van alle mensen, waardoor ieder op zijn of haar manier een bijdrage levert aan de samenleving. Met de Wmo kregen gemeenten een centrale rol in het tot stand brengen en uitvoeren van beleid waardoor mensen mee (kunnen) doen in de samenleving (Staten Generaal, 2004-2005).

Een specifiek doel dat de regering met de Wmo wilde bereiken is dat mensen meer verantwoordelijkheid voor zichzelf nemen en meer een beroep doen op hun eigen omgeving, alvorens zij hulp vragen van de overheid. Hierdoor zou de overheid zich kunnen beperken tot zorg aan mensen die er met hun eigen mogelijkheden en binnen hun eigen omgeving niet uit komen. Voor het bereiken van dit doel is volgens de regering een 'krachtige sociale structuur' nodig, waar binnen zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een centrale rol innemen (Staten Generaal, 2004-2005, p. 2).

In dit verband is een van de taken van gemeenten binnen de Wmo *het bevorderen van de sociale samenhang* (De Klerk, Gilsing & Timmermans, 2010). De schrijvers van het evaluatierapport 'Op weg met de Wmo' kwamen na exegese van de parlementaire stukken tot de conclusie dat de regering met sociale samenhang enerzijds het bevorderen van een attitude van betrokkenheid bedoelt en anderzijds het bevorderen van het gedrag dat daaruit voort komt (De Klerk e.a., 2010). Echter, uit de genoemde evaluatie bleek dat het bevorderen van de sociale samenhang in het kader van de Wmo tot weinig nieuwe initiatieven heeft geleid. De oorzaak hiervan is niet duidelijk, maar de auteurs vermoeden dat de oorzaak ligt in het feit dat het begrip 'sociale samenhang' door de overheid niet duidelijk is omschreven. Onderzoekers moesten het destilleren uit de parlementaire stukken (De Klerk e.a., 2010). Daarnaast geven ze aan dat er geen sluitende wetenschappelijke definitie is van het begrip sociale samenhang. Deze twee redenen zouden er aan bij hebben kunnen dragen dat gemeenten weinig nieuwe initiatieven hebben genomen op het gebied van sociale

samenhang. Mogelijk andere redenen voor weinig initiatieven op het terrein van sociale samenhang zijn dat gemeenten na invoering van de Wmo zich allereerst gericht hebben op andere prestatievelden, of dat ze nog niet toegekomen zijn aan nieuw beleid op het terrein van sociale samenhang (De Klerk e.a., 2010).

Om de hierboven genoemde redenen is het de vraag welke betekenis Nederlandse gemeenten toekennen aan het begrip sociale samenhang en op welke manier ze de sociale samenhang (willen) bevorderen. De regering lijkt er vanuit te gaan dat door het bevorderen van sociale samenhang de betrokkenheid van burgers bij elkaar verstevigd wordt, waardoor zij meer verantwoordelijkheid voor elkaar gaan nemen en waardoor het beroep op de nationale overheid minder groot wordt. Denken gemeenten hier hetzelfde over en op welke manier willen ze dit realiseren?

Het in kaart brengen van de verschillende manieren waarop gemeenten omgaan met het bevorderen van sociale samenhang draagt bij aan het evalueren van deze taak voor gemeenten. Het is maatschappelijk relevant, omdat met behulp van zo'n overzicht beoordeeld kan worden of de interpretaties die gemeenten hebben van sociale samenhang tot concreet beleid kunnen leiden en welk beleid dit is. Op basis daarvan wordt het ook mogelijk vervolgonderzoek te doen naar de vraag welke werkwijzen in het bevorderen van de sociale samenhang effectief zijn en waar het beleid, of de omschrijving ervan, door zowel de nationale als gemeentelijke overheden aangepast zou moeten en kunnen worden. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is gelegen in de kennis die met dit onderzoek wordt verzameld over de vraag of en op welke manier bindingen tussen mensen door beleid beïnvloed kunnen worden.

Een kenmerk van dit onderzoek is haar interdisciplinariteit. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke benaderingen van sociale samenhang. Verder wordt met dit onderzoek de vertaalslag gemaakt naar beleidsvorming: vanuit een theoretisch kader waarin diverse benaderingen van sociale samenhang worden behandeld, wordt de verbinding gelegd met de praktijk van gemeentelijke beleidsvorming.

Dit onderzoek vindt plaats in opdracht van en in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het is een kwalitatief, verkennend onderzoek. Het doel is tot een overzicht te komen van –verschillende– manieren waarop gemeenten in Nederland invulling geven aan hun opdracht om de sociale samenhang te bevorderen. Het gaat er hierbij enerzijds om een overzicht te krijgen van verschillende interpretaties die gemeenten van sociale samenhang kunnen hebben. Anderzijds is het doel van dit onderzoek een overzicht te krijgen van verschillende manieren waarop gemeenten proberen de sociale samenhang te bevorderen.

Onderdeel van het onderzoek is het in kaart brengen van de achterliggende assumpties van het beleid. Daarbij gaat het om de vraag welke veronderstellingen gemeenten hebben over de werking van hun beleid op het gebied van sociale samenhang.

In het eerste hoofdstuk zal de theorie rondom het begrip sociale samenhang verkend worden. Daarbij zullen verschillende theoretische benaderingen aan de orde komen, die een kader vormen voor het onderzoek naar de beleidsmatige invulling van het bevorderen van de sociale samenhang door gemeenten. In het twee hoofdstuk zal de onderzoeksmethode uiteengezet worden, waarna in het derde hoofdstuk de resultaten worden behandeld. Tot slot volgen conclusies, een reflectie en aanbevelingen voor verder onderzoek en de praktijk.

Hoofdstuk 1 – Theoretische verkenning

Introductie

Zoals in de inleiding is aangegeven, kan het feit dat de Wmo tot weinig nieuwe initiatieven heeft geleid op het gebied van sociale samenhang te maken hebben met verschillende factoren. Het kan zijn dat gemeenten nog niet aan het bevorderen van de sociale samenhang zijn toegekomen. Ook is het mogelijk dat gemeenten weinig nieuwe initiatieven hebben getoond op dit gebied, omdat het begrip door de overheid niet duidelijk is omschreven. Ten derde kan het zijn dat er voor beleidsuitvoering op dit gebied teveel onduidelijkheid is over de betekenis van sociale samenhang, omdat er geen sluitende wetenschappelijke definitie bestaat (De Klerk e.a., 2010).

De onduidelijkheid over het begrip sociale samenhang – enerzijds vanuit de overheid en anderzijds vanuit de wetenschappelijke literatuur – zou van invloed kunnen zijn op de uitvoering van beleid op dit gebied. Gemeenten zijn vrij om hun eigen interpretatie van sociale samenhang te gebruiken, vanwege de ruime definitie die de wetgever aan dit begrip toe heeft gekend. Deze vrijheid kan tot gevolg hebben dat iedere gemeente zijn of haar interpretatie van sociale samenhang goed afstemt op de specifieke eigenschappen van de gemeente. Echter, deze vrijheid kan ook betekenen dat gemeenten door een gebrek aan een bepaald kader te weinig vat hebben op het begrip sociale samenhang en daardoor niet tot concreet beleid op dit gebied komen.

In deze theoretische verkenning wordt een beeld geschetst van de manier waarop het begrip sociale samenhang geïnterpreteerd kan worden. Eerst wordt aangegeven welke betekenissen er vanuit de wetenschappelijke literatuur aan sociale samenhang worden toegekend. In het tweede gedeelte wordt het begrip sociale samenhang uitgelegd aan de hand van meetbare begrippen. Afgesloten wordt met de vraagstelling voor het onderzoek.

Theoretische verkenning

Emile Durkheim (1858-1917), een van de eerste sociologen, is bepalend geweest voor het klassieke en huidige gedachtegoed over sociale samenhang. Beïnvloed door denkers als Comte, Spencer en Tönnies, kwam hij tot een theorie over het samenleven van mensen in sociale verbanden (Komter, Burgers & Engbersen, 2000). Zijn theorie zal allereerst worden behandeld waarna vervolgd zal worden met een theorie uit de hedendaagse tijd, die van Robert Putnam. Volgens Durkheim bestaan er verschillende manieren waarop mensen zich tot elkaar en tot een samenleving kunnen verhouden. Hij onderscheidt daarbij twee typen samenlevingen. In de tijd waarin Durkheim leefde, bevonden samenlevingen zich in een overgangperiode. Naast de opkomst van grote steden bestonden er ook nog kleine agrarische gemeenschappen. Mensen in deze gemeenschappen deelden dezelfde levens, hadden dezelfde ideeën en dezelfde ervaringen. Hierdoor was *het collectieve bewustzijn* erg sterk.

Een collectief bewustzijn is een systeem op zichzelf, dat het niveau van de individuen overstijgt. Het collectieve bewustzijn is sterk als mensen binnen een samenleving veel dezelfde ervaringen en ideeën hebben en zij zich individueel weinig van elkaar onderscheiden. Zij worden in een dergelijke samenleving als individu geheel opgenomen en hun bewustzijn staat vooral in contact met het collectief waarvan het deel uit maakt (Durkheim, 1933).

Volgens Durkheim was er in deze kleine, agrarische gemeenschappen sprake van *mechanische solidariteit*. De gemeenschappelijkheid tussen mensen vormde de basis voor –het in stand houden van– de bindingen binnen de gemeenschap. Door het sterk aanwezige collectieve bewustzijn in deze samenlevingen, voelden mensen zich bovendien verplicht zich aan het collectief te conformeren. Het bracht daardoor een *morele orde* tot stand. Wanneer mensen zich aan elkaar verbinden, zullen zij zich aan moeten passen en rekening moeten houden met elkaar, om deze verbinding in stand te kunnen houden. In deze vroegere, homogene gemeenschappen zorgde het sterk aanwezige collectieve bewustzijn voor een systeem van regels waar iedereen zich op een gelijke manier aan moest houden (Durkheim, 1933).

Door arbeidsverdeling die ontstond in de ontwikkeling van agrarische samenlevingen naar industriële samenlevingen veranderden deze kleine, homogene gemeenschappen. Gemeenschappen werden groter en er ontstonden meer beroepen. Levensomstandigheden verschilden steeds meer en mensen kwamen vooral met elkaar in contact als ze elkaars goederen en diensten nodig hadden. Het collectief bewustzijn van mensen werd door deze grotere en meer gedifferentieerde samenlevingen minder sterk, omdat mensen verschillende levens en daardoor meer individuele ervaringen kregen. Mensen stonden niet meer direct in contact met de hele gemeenschap, maar via het contact dat ze hadden met anderen, bij de uitwisseling van goederen en diensten. Mensen verschilden meer van elkaar, maar werden ook meer afhankelijk van elkaar. De solidariteit die in deze samenlevingen ontstond, wordt door Durkheim *organische solidariteit* genoemd. De mensen in deze moderne samenlevingen vormden samen een geheel waarbinnen zij elkaar nodig hadden, net als verschillende onderdelen van een lichaam (Durkheim, 1933).

Ook in de moderne samenlevingen, waarin sprake is van arbeidsverdeling, bestaat een morele orde volgens Durkheim. Deze morele orde komt echter op een andere manier tot stand en wordt op een andere manier in stand gehouden. Mensen bepalen hun eigen plaats in de samenleving –voornamelijk door hun eigen beroep of specialisatie te kiezen– en gaan bepaalde verbindingen aan met mensen met wie zij benodigde goederen en diensten uit kunnen wisselen. Door de plaats die ze binnen de samenleving innemen, volgen mensen bepaalde regels die bij deze plaats met de bijbehorende bindingen horen. Op andere plaatsen zijn weer andere regels, doordat de bindingen daar anders zijn. Bovendien verschuift het afhankelijkheidsniveau van mensen in de meer complexe, moderne samenlevingen volgens Durkheim. De onderlinge afhankelijkheid maakt voor een deel

plaats voor afhankelijkheid van de staat. Daardoor voelt men zich op een meer indirecte en abstracte manier moreel verbonden met een samenleving.

Dus morele orde, die ervoor zorgt dat mensen zich aanpassen aan het systeem waar ze deel van uit maken en waarbij zij het collectieve belang soms voor het individuele belang laten gelden, bestaat zowel in de vroegere als meer moderne samenlevingen. Echter, de uitingsvormen van deze morele orde verschillen doordat de structuren en daarmee de bindingen binnen samenlevingen verschillen (Durkheim, 1933). Durkheim onderscheidt dus twee typen samenlevingen en daarmee twee manieren waarop mensen met elkaar in verbinding staan: enerzijds zijn er samenlevingen waarbinnen mensen op veel gebieden op elkaar lijken, waardoor zij zich verbonden voelen door een gedeeld collectief bewustzijn. Anderzijds zijn er samenlevingen waarin mensen zich juist verbonden weten door hun verschillen, maar waarbij het collectieve bewustzijn zwakker is.

Ook in de hedendaagse theorieën is het onderscheid tussen verschillende soorten verbinding tussen mensen terug te zien. Een wetenschapper die zich bezig houdt met de manier waarop mensen zich aan elkaar verbinden, is de Amerikaan Robert Putnam. Hij onderscheidt in het boek 'Bowling Alone' (2000) twee soorten netwerken van mensen. Er zijn volgens hem *samenbindende netwerken*. Dit zijn netwerken waarin leden met dezelfde eigenschappen naar binnen gericht zijn. Het doel van deze netwerken is het behoud van het netwerk, maar ook het verbeteren van de levens van de individuen die bij het netwerk horen. Daarnaast noemt Putnam (2000) netwerken die meer open staan voor de buitenwereld. Dit zijn *overbruggende netwerken*. In deze netwerken zijn de mensen erop uit om nieuwe informatie uit de buitenwereld, van andere mensen of andere netwerken te verkrijgen en andere middelen die handig zouden kunnen zijn voor de leden van het netwerk. Deze overbruggende netwerken leveren volgens Putnam bredere identiteiten op en bredere wederkerigheidprincipes. Beide vormen van netwerken hebben voordelen. De samenbindende netwerken bevorderen de positie van de individuen en de specifieke wederkerigheid tussen die individuen. Uit overbruggende netwerken kunnen de kennis en de middelen van een groepering uitgebreid worden. Bovendien leveren beide vormen van netwerken volgens Putnam (2000) een *sociaal kapitaal* op. Dit is de meerwaarde die ontstaat door verbindingen tussen mensen. Het betekent dat een netwerk niet alleen iets oplevert voor alle losse individuen die contact met elkaar maken, maar dat het ook meer oplevert: mensen binnen een netwerk geven soms iets wat voor meerdere mensen handig kan zijn en anderen kunnen soms profiteren van dat wat binnen een netwerk gecreëerd is, terwijl ze er zelf niet zozeer een bijdrage aan hebben geleverd.

Frequente contacten binnen een groep mensen zorgen daarnaast voor normen van *wederkerigheid*, zoals deze term hierboven al even aan de orde kwam. Deze wederkerigheid betekent dat je zowel ontvangt als geeft binnen het netwerk, maar dit hoeft niet direct te zijn. Naarmate de netwerken een meer intensieve vorm hebben van verbinding, ontstaat er een gevoel van vertrouwen, dat ervoor

zorgt dat mensen geven in de veronderstelling dat ze er ooit wel weer wat voor terug krijgen. Sociale samenhang kan dus verschillende vormen van verbinding tussen mensen inhouden. Durkheim onderscheidt twee samenlevingen. Putnam onderscheidt verschillende netwerken die tegelijkertijd en naast elkaar in een samenleving aanwezig kunnen zijn. Bovendien kunnen groepen even zo goed bestaan uit een homogeen gezelschap dat zichzelf in stand houdt, alsmede uit relaties waardoor men elkaar en andere groepen aanvult en verrijkt (Putnam, 2000; Komter, 2005). Het feit dat mensen op verschillende manieren met elkaar verbonden kunnen zijn, impliceert niet dat binnen samenlevingen tussen alle mensen bepaalde verbindingen aanwezig zijn. De vraag die gesteld kan worden, is wat er nodig is voor de totstandkoming en instandhouding van bindingen tussen mensen. In het volgende gedeelte zal hierop ingegaan worden.

Volgens Komter en anderen (2000) zijn er binnen recente theorieën over solidariteit en cohesie twee stromingen te onderscheiden. Enerzijds worden motieven voor het aangaan van bindingen en solidair gedrag geplaatst binnen *de rationele keuzetheorie*. Binnen deze stroming wordt er vanuit gegaan dat mensen die keuze maken die hen het maximale nut op zal leveren. Hun motieven voor het aangaan van bindingen zijn dus *utilitaristisch*: individuen baseren hun keuzes op rationaliteit en op het maximaal behartigen van hun belangen. Hoe groter de afhankelijkheid van mensen binnen groepen, hoe groter de verbondenheid tussen mensen en de gevoelde verplichtingen. Vanuit deze visie worden bindingen tussen mensen dus aangegaan om eigen belangen te behartigen en in stand gehouden door de *wederzijdse afhankelijkheid* van mensen.

Anderzijds worden *normen, waarden en emoties* als basis van solidariteit gezien. Binnen deze stroming heerst de visie dat mensen betrokken raken bij elkaar door aantrekkingskracht, loyaliteit, identificatie en associatie. Dit zijn directe of meer indirecte gevoelens van betrokkenheid bij mensen die ervoor zorgen dat zij bij een verband willen horen en dat zij zich daaraan willen conformeren. Mensen voelen zich solidair met allerlei soorten verbanden, waarvan een belangrijk voorbeeld de familie is. Maar daarnaast worden etnische groepen, werkeenheden, religieuze verbanden en naties genoemd (Komter e.a., 2000).

Komter (2005) geeft aan dat het gemaakte onderscheid tussen het aangaan van verbindingen uit eigenbelang enerzijds en het aangaan van verbindingen vanuit de gevoelde betrokkenheid anderzijds veel gemaakt wordt binnen de sociologie. Deze twee motieven hoeven elkaar echter niet uit te sluiten. Zoals Putnam (2000) aangaf, zorgen frequente contacten binnen een groep mensen voor normen van wederkerigheid. Binnen de antropologie is dit een zeer belangrijk thema. Bij deze discipline wordt de nadruk gelegd op wederkerigheid *als basis van menselijke relaties*. Menselijke relaties worden volgens verschillende antropologen gevormd en in stand gehouden door normen van wederkerigheid, waarbij het uitwisselen van 'giften' centraal staat. Met het uitwisselen van giften worden vertrouwensbanden gecreëerd en tevens machtsverhoudingen binnen relaties bepaald.

Bovendien kan het uitwisselen van giften gezien worden als het uitvoeren van rituele handelingen die de relatie tussen mensen en het collectief waartoe zij horen, bevestigen. Dit wederkerigheidprincipe legt dus een brug tussen de twee uiteengezette motieven voor het aangaan van bindingen. Enerzijds voelen mensen zich verbonden met elkaar doordat zij een wederkerigheidrelatie met elkaar hebben en voelt de ontvanger van een gift zich, vanuit deze verbondenheid, verplicht op korte of langere termijn iets terug te geven. Anderzijds kunnen mensen door deel uit te maken van deze wederkerige relaties hun eigen belangen behartigen in de uitwisseling van giften (Komter, 2005).

Uit het hierboven geschetste kader komen een paar duidelijke voorwaarden naar voren voor het tot stand komen en in stand houden van bindingen tussen mensen. Mensen zouden wederzijds afhankelijk van elkaar moeten zijn in het behartigen van hun belangen. Daarnaast is de gevoelsmatige betrokkenheid bij anderen een belangrijke voorwaarde (Komter e.a., 2000). Ten derde is een bepaalde mate van wederkerigheid, het op gelijk niveau (kunnen) uitwisselen van goederen en diensten, een belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen en het in stand houden van verbindingen tussen mensen (Komter, 2005).

Er moet een kanttekening geplaatst worden bij deze voorwaarden voor de totstandkoming en instandhouding van bindingen tussen mensen. Verbindingen die zijn ontstaan vanuit de verschillende motieven leveren namelijk niet automatisch de meerwaarde op van het samenleven tussen mensen, die ten goede komt aan de samenleving als geheel. Benjamin Barber (1997) onderscheidt drie perspectieven op *de civil society*. Dit is een begrip waarvan geen eenduidige definitie bestaat, maar dat erg belangrijk is in de discussie over de vraag welke manier van samenleven binnen een maatschappij het beste is voor mensen en samenlevingen als geheel. Wanneer de civil society wordt geïnterpreteerd vanuit een *liberaal perspectief*, komt het overeen met de privésector in een samenleving waarin een tweedeling bestaat tussen publiek en privé. In een dergelijke samenleving hebben burgers zoveel mogelijk vrijheden en rechten. Burgers zijn uit op het behartigen van hun belangen. Relaties tussen mensen onderling en tussen mensen en de overheid zijn te bezien als *sociale contractrelaties*. Mensen doen er alles aan om hun vrijheden en rechten te krijgen en te behouden. De motieven voor het aangaan van bindingen zijn hier dus instrumenteel. In dergelijke samenlevingen is echter geen ruimte voor gemeenschapsvorming. Menselijke relaties kenmerken zich niet door solidariteit, samenwerking of gemeenschapszin. Mensen leiden daarvoor veel te veel hun eigen leven als losse, vrije individuen die uit zijn op hun eigen vrijheden en rechten (Barber, 1997).

Een tweede interpretatie van de civil society geeft Barber aan de hand van het *communitaristisch perspectief*. De civil society is hierbij een synoniem voor gemeenschap. Mensen leven niet zoals hierboven beschreven in de zogenoemde sociale contractrelaties, maar in

verbanden, waar zij van nature bij horen, door hun geboorte of door bepaalde sentimenten. Deze verbanden zijn cultuurbepaald en meestal hebben ze niet zozeer instrumentele doeleinden, maar meer natuurlijke, zoals het behoud van de gemeenschap. Vanuit het communitaristisch perspectief bezien, zou de publieke sfeer versmolten moeten worden met de privésfeer, zodat de maatschappij een grote gemeenschap wordt. Dergelijke gemeenschappen kenmerken zich echter door hun exclusiviteit. Mensen horen erbij op bepaalde culturele gronden, maar daarmee worden anderen uitgesloten. Bovendien is er binnen de verbanden vaak sprake van sterke hiërarchieën die mensen veel verplichtingen opleggen en is er weinig ruimte voor vernieuwing en creativiteit.

Als laatste beziet Barber de civil society vanuit het *sterke democratische perspectief*. De civil society is een middenveld in de samenleving, tussen de publieke sector en de privésector in. Binnen deze civil society kunnen mensen lid worden van maatschappelijke groepen die open en voor iedereen toegankelijk zijn. Door deelname aan deze groepen kunnen mensen hun verantwoordelijkheid nemen en hun betrokkenheid voor de publieke zaak tonen, op een vrijwillige en tevens gelijkwaardige basis. Mensen worden in de gelegenheid gesteld relaties aan te gaan, zonder hiermee direct de eigen belangen te behartigen, maar worden wel vrij gelaten in de manier waarop ze dat doen. Dit derde perspectief zou een mogelijkheid kunnen zijn voor het ontstaan van de meerwaarde die voort kan komen uit het samenleven van mensen (Barber, 1997).

Samenvattend komt uit de verkenning van de literatuur naar voren dat met het begrip sociale samenhang aangegeven wordt op welke manier mensen en groepen mensen in een bepaalde samenleving aan elkaar verbonden kunnen zijn, hoe deze bindingen tot stand komen en op welke manier ze in stand gehouden worden. De twee meest verschillende vormen van sociale samenhang zijn bindingen van mensen die op veel gebieden op elkaar lijken en bindingen tussen mensen die juist heel verschillend zijn. Bindingen tussen mensen kunnen een meerwaarde opleveren, door de morele orde die kan ontstaan, het sociaal kapitaal en vormen van wederkerigheid. Verbindingen tussen mensen kunnen tot stand komen doordat mensen met die verbindingen hun eigen belangen behartigen. Deze verbindingen worden in stand gehouden door wederzijdse afhankelijkheid. Anderzijds kan de gevoelde betrokkenheid bij anderen ervoor zorgen dat bindingen tot stand komen en in stand gehouden worden. Ten derde blijven verbindingen tussen mensen in stand door het principe van wederkerigheid.

Uit de genoemde voorwaarden voor het ontstaan van verbindingen tussen mensen kan niet opgemaakt worden dat de verbindingen die hierdoor ontstaan altijd leiden tot de meerwaarde van het samenleven tussen mensen. Zowel een liberaal als een communitaristisch perspectief op de zogenoemde civil society laten dit zien. Wanneer mensen volgens instrumentele principes leven in een samenleving waarin alleen plaats is voor sociale contractrelaties zal er weinig ruimte zijn voor gemeenschapsvorming. Wanneer mensen opgenomen zijn in gesloten gemeenschappen, zullen zij

weinig vrijheid ervaren in het nemen van verantwoordelijkheid voor de samenleving en worden tevens mensen uitgesloten. Een derde perspectief is het sterk democratische. Dit perspectief biedt wellicht een oplossing door een middenveld toe te voegen, waarin mensen hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en betrokkenheid kunnen tonen voor de samenleving als geheel.

In bovenstaand gedeelte werd het begrip sociale samenhang theoretisch benaderd. Daarbij werd in abstracte termen weergegeven op welke manier bindingen tussen mensen tot stand kunnen komen en in stand gehouden kunnen worden. In onderstaand gedeelte wordt deze theoretische benadering van sociale samenhang aangevuld met de beschrijving van gebieden binnen de samenleving waarop de sociale samenhang onderzocht kan worden en de manier waarop verbindingen tussen individuen en bepaalde groepen inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

Sociale samenhang als de participatie van individuen in sociale verbanden

Empirische studies naar sociale samenhang of sociale cohesie onderzoeken wat de plaats is van individuen binnen bestaande sociale structuren: wat hun mogelijkheden, beperkingen, motieven en gedragingen zijn. Er wordt onderzocht:

‘...met welke beweegredenen mensen deelnemen aan sociale verbanden en welke belemmeringen zij daarbij ondervinden (De Hart, 2002 p.12)’.

De Hart (2002) gebruikt in het werk ‘Zekere banden’ een definitie die Schnabel (2000) toekende aan sociale samenhang:

‘De mate waarin mensen in gedrag en beleving uiting geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving (De Hart, 2002, p.12).’

Sociale samenhang wordt met behulp van bovenstaande omschrijvingen dus in verband gebracht met de participatie van individuen in verschillende maatschappelijke verbanden. Daarmee wordt de focus verlegd van het bestuderen van samenlevingen als geheel en de systemen die daarin aanwezig zijn, naar het niveau van het individu en haar plaats binnen de samenleving.

Gebieden van sociale samenhang binnen de samenleving

In de literatuur zijn verschillende gebieden te onderscheiden waarop sociale samenhang als de participatie van individuen onderzocht kan worden. Allereerst zijn er de *primaire leefverbanden*, van familie, vrienden en buurt (De Hart, 2002; Putnam, 2000). Het gaat bij de participatie van individuen in deze primaire leefverbanden om de uitingvormingen van deze relaties en de intensiteit.

Een studie van het Verwey Jonker instituut maakt in dit verband een onderscheid in de frequentie en omvang van contacten in een woonbuurt. Dit instituut heeft een contactladder opgesteld, waarin de manieren waarop mensen binnen een buurt contact met elkaar kunnen hebben, van elkaar onderscheiden worden. Deze contactladder ziet er als volgt uit:

- Geen contact of onverschilligheid;
- elkaar ontmoeten;
- elkaar leren kennen;
- afspraken maken over de buurt;
- wederzijdse hulprelaties (Neefjes & Dautzenberg, 2008, p.4).

Soortgelijke onderverdelingen worden door zowel Putnam (2000) als De Hart (2002) gemaakt voor relaties binnen familieverbanden en vriendschappen. Het gaat dan bijvoorbeeld over hoe vaak en hoe lang gezinsleden binnenshuis met elkaar praten, of en welke gezamenlijke activiteiten worden ondernomen door gezinsleden en vrienden en hoe vaak mensen elkaar bezoeken. Informele hulprelaties van mensen in de primaire leefomgeving worden echter door de Hart en Putnam niet genoemd in dit verband. Zij brengen informele hulp onder bij *civil society* (De Hart) of behandelen het als apart thema (Putnam).

Ten tweede wordt sociale samenhang bestudeerd als deelname aan de *civil society*. Zoals eerder aangegeven, bestaat er voor *civil society* geen eenduidige definitie. Barber (1997) heeft verschillende perspectieven laten zien ten aanzien van dit begrip. Door de Hart wordt de *civil society* aangeduid als:

‘...de maatschappelijke sfeer die niet behoort tot de primaire netwerken van familie en buurt, de economische markt waarop bedrijven en ondernemingen actief zijn en de staat en overheid (De Hart, 2002, p.42).’

Deze definitie lijkt het meest op de interpretatie vanuit het sterke democratisch perspectief, waarbij de *civil society* wordt gezien als het middenveld, tussen staat en markt in. Binnen deze *civil society* zijn verschillende onderdelen te onderscheiden. Het verenigingsleven, belangenorganisaties en ledenorganisaties met ideële doeleinden zijn hier voorbeelden van (De Hart, 2002; Putnam, 2000). Ook worden in het verband van deelname aan de *civil society* *informele hulp en vrijwilligerswerk* besproken door de Hart.

De *binding met de politiek en de politieke participatie* is het derde terrein waarop sociale samenhang wordt onderzocht. Volgens de Hart (2002), maar ook volgens Putnam (2000) en Schuyt (2006) vormt de binding met het grotere maatschappelijke systeem ook een onderdeel van sociale cohesie. In zijn studie benoemt de Hart onder andere het vertrouwen van burgers in maatschappelijke instituties en de activiteiten die burgers ondernemen in politieke sferen, zoals het

voeren van gesprekken over politieke onderwerpen, stemmen, een vergadering van een politieke partij bijwonen en protesteren (De Hart, 2002). Ook Putnam (2000) noemt de politieke participatie als onderdeel van sociale samenhang. Hij beschrijft in zijn werk onder andere stemgedrag, lidmaatschap van politieke partijen en deelname van burgers aan politieke campagnes.

Sociale samenhang als *gegeneraliseerde waarde* is ten slotte door de Hart, maar ook door Putnam (2000) onderzocht. Hierbij is onderzocht wat de attitudekenmerken van mensen binnen samenlevingsverbanden zijn. Het gaat er daarbij om in hoeverre mensen individuele of gemeenschappelijke doelen nastreven, in hoeverre ze zich betrokken voelen bij de verschillende verbanden waarin ze zich bevinden, de identificatie met anderen en het vertrouwen van mensen in anderen (De Hart, 2002).

Participatie en de afwezigheid van sociale uitsluiting

Sociale samenhang wordt hierboven beschreven als de participatie van individuen in maatschappelijke verbanden. De verbanden waarbinnen mensen kunnen participeren in samenlevingen zijn hierbij beschreven. Zoals echter uit het eerste gedeelte van de theoretische verkenning is gebleken, zijn bindingen tussen mensen binnen de samenleving niet vanzelfsprekend. De voorwaarden voor de totstandkoming en de instandhouding van verbindingen zijn hierbij uiteengezet. Uit het hier volgende gedeelte blijkt dat *de participatie van bepaalde groepen* in maatschappelijke verbanden evenmin vanzelfsprekend is.

Schuyt beziet sociale samenhang als de afwezigheid van *sociale uitsluiting*. Sociale uitsluiting definieert hij als: 'er niet bij mogen, kunnen of willen horen (Schuyt, 2006, p 69)'. Ook wordt gesproken van: 'het onvoldoende bereid en in staat zijn te participeren in economische en sociale verbanden' (Jehoel-Gijsbers, 2004, p. 16). Jehoel-Gijsbers (2004) noemt in het boek 'Sociale uitsluiting in Nederland' verschillende risicofactoren en -groepen met betrekking tot sociale uitsluiting. Daarbij komt ze tot de conclusie dat een slechte lichamelijke en psychische gezondheid, een inkomen onder de beleidsmatige grens en alleenstaand ouderschap de grootste risicofactoren zijn. Andere risicogroepen die genoemd worden in het kader van sociale uitsluiting zijn allochtonen, werklozen, arbeidsongeschikten, laagopgeleiden en ouderen (Jehoel-Gijsbers & Vrooman, 2008).

Sociale uitsluiting is volgens Jehoel-Gijsbers (2004) onder te verdelen in twee dimensies, namelijk sociaal-culturele uitsluiting en economisch-structurele uitsluiting. De onderscheiden gebieden bij de dimensie *sociaal-culturele uitsluiting* zijn te vergelijken met de eerder genoemde maatschappelijke verbanden waarbinnen de sociale samenhang kan worden onderzocht. Een verschil hierbij is dat Jehoel-Gijsbers ook betaalde arbeid noemt in het kader van sociale participatie, waar in het eerst genoemde verband alleen ingegaan wordt op onbetaalde arbeid.

De normatieve integratie die Jehoel-Gijsbers noemt, is te vergelijken met de eerder genoemde gegeneraliseerde waarden. Echter, het naleven van wet- en regelgeving wordt door Jehoel-Gijsbers ook in verband gebracht met normatieve integratie.

Binnen de *economisch-structurele* dimensie als indicator van sociale uitsluiting onderscheidt Jehoel-Gijsbers (2004) materiële deprivatie en toegang tot voorzieningen. Met materiële deprivatie wordt het tekort aan inkomen en materiële goederen bedoeld. Onder de toegang tot voorzieningen wordt de toegang tot onderwijs, zorg, maatschappelijke instanties en zakelijke dienstverlening verstaan. Tevens noemt Jehoel-Gijsbers in dit verband de 'toegang' tot een veilige en goede leefomgeving.

Samenvattend kan gesteld worden dat sociale samenhang inzichtelijk gemaakt kan worden door het meten van de participatie van individuen binnen maatschappelijke verbanden. Dit zijn de primaire netwerken, de civil society en de politiek. Bovendien zijn gegeneraliseerde waarden van burgers een indicator voor sociale samenhang. Daarnaast kan de sociale samenhang binnen een samenleving onderzocht worden door de participatie van bepaalde groepen met een verhoogd risico op sociale uitsluiting te meten. Hierbij kunnen de eerder genoemde maatschappelijke verbanden het uitgangspunt zijn. Deze verbanden zouden aangevuld kunnen worden met de genoemde economisch-structurele verbanden.

In het eerste gedeelte van deze theoretische verkenning is naar voren gekomen dat het bij sociale samenhang gaat over de manier waarop mensen aan elkaar verbonden zijn binnen samenlevingen. Er zijn verschillende verbindingsvormen tussen mensen mogelijk, met verschillende uitgangspunten en uitingsvormen. In het tweede gedeelte is inzichtelijk gemaakt op welke manier de sociale samenhang binnen een samenleving onderzocht kan worden: door de individuele participatie aan maatschappelijke verbanden, alsmede gegeneraliseerde waarden te meten. Ook is een indicator voor de sociale samenhang de participatie van bepaalde groepen met een verhoogd risico op sociale uitsluiting.

Deze theoretische verkenning biedt een kader van waaruit onderzocht kan worden op welke manier gemeenten invulling geven aan hun opdracht de sociale samenhang te bevorderen. Het biedt namelijk een overzicht van de manieren waarop zij het begrip sociale samenhang kunnen interpreteren. Van daaruit kan onderzocht worden op welke manier gemeenten beleidsmatig omgaan met sociale samenhang, als opdracht vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Op welke manier vullen gemeenten hun opdracht om de sociale samenhang te bevorderen in?

Deze vraag wordt onderverdeeld in drie subvragen, te weten:

1. Hoe interpreteren gemeenten het begrip sociale samenhang?
2. Welke beleidsinvulling geven gemeenten aan het bevorderen van sociale samenhang?
3. Met welke assumpties voeren gemeenten dit beleid (wat is de veronderstelde werking van het beleid)?

Hoofdstuk 2 – Onderzoekopzet

De operationalisering

Om de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen te kunnen beantwoorden, zijn op basis van de theoretische verkenning enkele schema's opgesteld, die in de bijlagen zijn opgenomen. Deze schema's bieden een kader waarbinnen de antwoorden op de hoofd- en deelvragen geplaatst kunnen worden. Hieronder volgt een korte toelichting op de schema's.

Gemeenten zouden sociale samenhang kunnen interpreteren als het geheel van bindingen tussen individuen of groepen binnen de samenleving. Daarbij zouden zij het onderscheid kunnen maken tussen samenbindende en overbruggende netwerken: tussen verbindingen die gebaseerd zijn op de overeenkomsten tussen mensen en verbindingen die gebaseerd zijn op de verschillen (Putnam, 2000). Er zijn verschillende voorwaarden voor de totstandkoming en instandhouding van bindingen tussen mensen. Enerzijds zouden mensen zich door normen, waarden en emoties betrokken moeten voelen bij anderen. Anderzijds zou er sprake moeten zijn van wederzijdse afhankelijkheid binnen menselijke relaties om deze in stand te houden (Komter e.a., 2000). Als laatste is een belangrijke voorwaarde een bepaalde mate van wederkerigheid binnen relaties: het op gelijk niveau (kunnen) uitwisselen van goederen en diensten (Komter, 2005).

Ten tweede zouden gemeenten sociale samenhang kunnen interpreteren als participatie van individuen binnen maatschappelijke verbanden. De verbanden die hierbij de leidraad vormen zijn de primaire relaties van familie, buurt en vrienden, de civil society en de politiek. Als laatste worden ook de gegeneraliseerde waarden van burgers als indicator voor sociale samenhang meegenomen (De Hart, 2002).

Ten derde zouden gemeenten sociale samenhang kunnen interpreteren als de afwezigheid van sociale uitsluiting. Daarbij zouden zij zich kunnen richten op *de participatie van groepen* die het meeste risico lopen op sociale uitsluiting. De participatie van bepaalde groepen kan gemeten worden aan de hand van dezelfde verbanden die genoemd zijn bij de individuele participatie. Om die reden is de participatie van groepen in hetzelfde schema opgenomen als de participatie van individuen. In het verband van sociale uitsluiting zijn door Jehoel-Gijsbers (2004) tevens aspecten genoemd die hier buiten beschouwing worden gelaten, zoals betaalde arbeid, het naleven van wet- en regelgeving, materiële deprivatie en toegang tot voorzieningen. Deze aspecten worden buiten beschouwing gelaten, omdat ze buiten het terrein vallen van –het onderzoek naar– gemeentelijk Wmo beleid met betrekking tot het bevorderen van de sociale samenhang.

Met behulp van het analyseprogramma Atlas.ti zijn, om de onderzoeksvragen te beantwoorden, (Wmo) beleidsdocumenten geanalyseerd. Dit staat beschreven bij de gedeelten over de selectie, data en analyse. Aan de hand van de hierboven besproken schema's is een voorlopige

codeboom opgesteld, die heeft gefungeerd als basis voor de analyse in het programma Atlas.ti. De mogelijke interpretaties van sociale samenhang zijn daarin opgenomen, alsmede de terreinen binnen de samenleving waarop de sociale samenhang als participatie van individuen en groepen onderzocht kan worden. De codes zijn vrij algemeen geformuleerd, om ruimte te laten voor de invullingen van gemeenten. Zo is enkel het onderscheid gemaakt van bindingen tussen individuen en groepen en zijn de voorwaarden voor de totstandkoming en instandhouding van bindingen er niet in mee genomen. Mochten gemeenten hier specifiek op ingaan, dan zouden hier altijd nog codes voor gemaakt kunnen worden. De beleidsinvullingen en assumpties werden met het programma Atlas.ti vanuit de beleidsdocumenten gecodeerd. Deze vooraf opgestelde codeboom is tevens te vinden in de bijlagen.

Keuze en verantwoording onderzoeksmethode

Dit onderzoek is een kwalitatief, verkennend onderzoek. In dit onderzoek zijn beleidsdocumenten van gemeenten geanalyseerd. Achtereenvolgens zullen de selectie van gemeenten, de dataverzamelingmethode en analysemethode worden behandeld.

Selectie

Er zijn voor dit onderzoek 30 gemeenten geselecteerd. Dit aantal is gekozen, omdat de verwachting was dat met het analyseren van de 30 Wmo beleidsdocumenten (van elke gemeente één) een behoorlijk beeld geschetst kan worden van de verschillende manieren waarop gemeenten omgaan met hun opdracht; het bevorderen van de sociale samenhang. Daarnaast is het aantal van 30 gekozen, vanwege de tijd die beschikbaar was voor het analyseren van beleidsdocumenten.

Allereerst is aan verschillende medewerkers binnen en rondom het SCP gevraagd van welke gemeenten zij weten dat deze een bewust beleid voeren met betrekking tot het bevorderen van de sociale samenhang. Deze selectiemethode is gekozen, omdat hiermee zoveel mogelijk voorkomen werd dat in de selectie gemeenten betrokken werden die weinig beleid hebben ontwikkeld op het gebied van sociale samenhang, omdat zij er bijvoorbeeld 'nog niet aan toegekomen' zijn.

In totaal zijn er door 15 informanten 51 verschillende gemeenten genoemd. Sommige gemeenten zijn meer dan een keer genoemd. Uit deze lijst van genoemde gemeenten zijn allereerst de gemeenten geselecteerd die meer dan een keer genoemd zijn. Deze gemeenten staan bij meerdere mensen bekend om bewust beleid op het gebied van sociale samenhang en leken daarom relevant te zijn voor het onderzoek. Vervolgens zijn van de genoemde gemeenten die gemeenten geselecteerd die reeds een tweede Wmo beleidsplan hebben opgesteld en deze op hun website hebben geplaatst. Hierdoor werd de kans groter dat er uitgebreid ingegaan wordt op sociale samenhang, omdat gemeenten zich bij het schrijven van de eerste Wmo beleidsplannen, zo bleek, nog vooral gericht hebben op andere prestatievelden.

Uiteindelijk ontstond er een lijst van 30 gemeenten die bekend staan om een bewust beleid op het gebied van sociale samenhang. Van deze selectie werd de mate van stedelijkheid en de geografische spreiding beoordeeld. De stedelijkheid is als criterium meegenomen, om te waarborgen dat zowel dorpen als steden, met de bijbehorende bevolkingssamenstellingen (etniciteit, leeftijd bevolking, etc.) meegenomen werden in de analyse. Met de geografische ligging als criterium werd gewaarborgd dat de gehele selectie van gemeenten verspreid is over het hele land. De gemeenten uit deze selectie waren redelijk geografisch en stedelijk verdeeld. Noord Nederland was iets ondervertegenwoordigd en de weinig stedelijke gemeenten waren iets oververtegenwoordigd.

De selectie van gemeenten is echter tijdens het onderzoek aangepast. Tijdens het analyseren van de Wmo beleidsdocumenten werd duidelijk dat er in deze documenten veelvuldig wordt verwezen naar andere beleidsdocumenten. De vraag die ontstond, was of gemeenten in deze 'bijdocumenten' aanvullende interpretaties van en beleidsinvullingen en assumpties met betrekking tot (het bevorderen van) de sociale samenhang geven. Derhalve moesten deze bijdocumenten in ieder geval bekeken en waar relevant geanalyseerd worden. De tijd die daarvoor nodig was, heeft ervoor gezorgd dat in plaats van 30, van 15 gemeenten de (Wmo) beleidsdocumenten konden worden geanalyseerd. Deze 15 gemeenten die uiteindelijk bij de analyse betrokken zijn, bleken redelijk verspreid te zijn over het land; 8 noordelijke gemeenten en 7 zuidelijke gemeenten. Tevens bevatte de selectie 6 stedelijke en 9 niet tot matig stedelijke gemeenten.

Dataverzamelingmethode

Iedere gemeente is verplicht een keer in de vier jaar een Wmo beleidsplan op te stellen. Deze beleidsdocumenten zijn te vinden op de websites van gemeenten. Sommige Wmo beleidsdocumenten stonden niet op de website van de gemeente en zijn telefonisch opgevraagd en per email ontvangen. Sommige gemeenten behandelen alle prestatievelden van de Wmo in hun document, andere gemeenten hebben een andere indeling gemaakt op basis van verschillende thema's. 15 Wmo beleidsdocumenten zijn in hun geheel doorgenomen. Interpretaties van sociale samenhang, beleidsinvullingen en assumpties zijn hierbij gemarkeerd en gecodeerd. Tevens zijn, zoals eerder beschreven, documenten waarnaar verwezen werd in de Wmo beleidsdocumenten geanalyseerd. Sommige documenten werden in de inleiding van het Wmo beleidsdocument genoemd, als betrekking hebbend op het gehele beleidsplan. In andere gevallen werd bij de verschillende prestatievelden en thema's waarin sociale samenhang werd behandeld, verwezen naar andere beleidsdocumenten.

Wanneer deze beleidsdocumenten relevant waren voor het beantwoorden van de probleemstelling, zijn ze geanalyseerd. Deze documenten zijn gevonden op de websites van gemeenten of telefonisch opgevraagd en via de email ontvangen.

In totaal zijn er 30 beleidsdocumenten doorgenomen, waarbij van 10 documenten relevante fragmenten zijn gecodeerd.

Analyse van de Wmo beleidsdocumenten

Aan de hand van de 'policy-scientific approach' van Leeuw (2003) zijn de Wmo beleidsdocumenten geanalyseerd. Leeuw stelt dat in beleidsprogramma's vaak weinig aandacht geschonken wordt aan de veronderstelde werking van beleid. Een van de methoden om deze achterliggende assumpties op te sporen wordt door Leeuw 'a policy-scientific approach' genoemd. Met deze methode wordt de *beleidstheorie* achterhaald. Een beleidstheorie is volgens Leeuw:

'... A system of social and behavioral assumptions that underlie a public policy which have been reformulated in the form of propositions. These propositions reflect beliefs of policy makers about the cognitions, attitudes, and behaviors of the policy's target groups: the people whom the policy is to affect. But they also refer to more structural factors on which policy makers have been making assumptions (Leeuw, 1991, p. 2)

Ontleend aan de methode van Leeuw over het achterhalen van beleidstheorieën en verenigd met het doel van dit onderzoek, zijn de volgende stappen ondernomen bij het analyseren van de Wmo beleidsdocumenten van gemeenten:

1. Zoek naar de interpretatie(s) van sociale samenhang (=deelvraag 1: interpretatie)
2. Zoek naar de beleidsinvulling(en) met betrekking tot het bevorderen van sociale samenhang (=deelvraag 2: beleidsinvulling)
3. Zet deze beleidsinvullingen om in als-dan proposities (=deelvraag 3: assumpties)
4. Zoek naar het 'waarom' van de als-dan relaties (=deelvraag 3: assumpties)
5. Evalueer de validiteit van de proposities door te kijken naar:
 - de logische consistentie van de proposities: Zijn de als...dan relaties (inclusief het 'waarom') *logisch en consistent?*
 - zijn de doelen die gesteld worden (met bijbehorende assumpties) verenigbaar met de interpretaties van sociale samenhang?

De Wmo beleidsdocumenten zijn geanalyseerd met het programma Atlas.ti, een kwalitatief analyseprogramma. De gedeelten in de beleidsdocumenten die betrekking hebben op sociale samenhang zijn gecodeerd. Sommige gedeelten in die documenten –met betrekking tot de interpretatie van sociale samenhang of de beleidsinvulling en assumpties van het beleid op dat gebied– worden expliciet in verband gebracht met sociale samenhang. In sommige gevallen wordt de relatie met sociale samenhang impliciet gelegd. Dit is het geval wanneer er termen gebruikt worden die aan sociale samenhang verwant zijn, of wanneer uit de omschrijving blijkt dat het gaat om sociale samenhang. In deze drie gevallen zijn de fragmenten gecodeerd, waarbij de onderverdeling tussen impliciet en expliciet gemaakt werd.

Vooraf zijn er al enkele hoofd- en subcodes opgesteld. De drie deelvragen van het onderzoek vormden de hoofdcodes; de interpretatie van sociale samenhang, de beleidsinvulling op het gebied van sociale samenhang en de assumpties bij de beleidsinvullingen. Bij de eerste code, de interpretatie van sociale samenhang, zijn subcodes gemaakt, die voortkomen uit de literatuur over sociale samenhang. De beleidsinvulling van gemeenten en de assumpties zijn vanuit de documenten gecodeerd. Tijdens de analyse zijn codes toegevoegd, samengebracht, verwijderd of gesplitst. De keuzes die hierbij gemaakt werden, zijn bijgehouden in memo's. Over de inhoud van fragmenten zijn bovendien aantekeningen gemaakt in memo's en ook algemene opmerkingen en gedachten werden bijgehouden in memo's. Met behulp van het codeoverzicht, de bijbehorende fragmenten en de memo's kon een antwoord gegeven worden op de verschillende deelvragen.

Analyse van de 'bijdocumenten'

De documenten waarnaar verwezen werd in de Wmo beleidsdocumenten –als behorende tot het gehele document, in het kader van prestatieveld 1 of thema's met betrekking tot sociale samenhang– zijn allereerst doorgenomen. Deze documenten werden meegenomen in de analyse als het begrip sociale samenhang erin uitgewerkt werd of wanneer beleid omschreven werd dat impliciet of expliciet met sociale samenhang in verband werd gebracht. De relevante fragmenten in deze documenten werden gecodeerd. Zoals eerder vermeld zijn van 10 documenten relevante fragmenten gecodeerd.

Hoofdstuk 3 – Resultaten

De interpretatie van het begrip sociale samenhang

In dit gedeelte zal in worden gegaan op de eerste deelvraag van dit onderzoek. Deze deelvraag luidt: *hoe interpreteren gemeenten het begrip sociale samenhang?* Om een volledig antwoord op deze vraag te kunnen geven, zal allereerst worden aangegeven welke plaats de interpretaties van sociale samenhang innemen in de (Wmo) beleidsdocumenten en op welke manier ze geformuleerd zijn. Vervolgens zal de inhoud van deze interpretaties worden behandeld.

Gemeenten besteden allereerst *in inleidingen* van (Wmo) beleidsdocumenten aandacht aan het begrip sociale samenhang. Dit gebeurt wanneer zij hun visie geven op het samenleven van mensen in de gemeente en wanneer zij het algemene doel van de Wmo weergeven. Het begrip sociale samenhang komt hierbij vaak aan bod. Ook worden aanverwante begrippen genoemd in de inleidingen, die te maken hebben met de samenleving als geheel. Gemeenten geven met deze termen aan wat zij willen bereiken met hun beleid. Deze aanverwante begrippen zijn *een krachtige samenleving, een gezonde samenleving, een betrokken samenleving en een zorgzame samenleving*. Onderstaand fragment is een voorbeeld van een gedeelte uit de inleiding van een Wmo beleidsdocument.

‘De gemeente wil samen met inwoners en organisaties de voorwaarden scheppen voor een sociaal krachtige samenleving, waarin mensen kunnen meedoen omdat zij worden aangesproken op hun kwaliteiten en op hun mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het leven van anderen (Gemeente Almere, 2010, p. 6).’

Bij bovenstaand fragment kan opgemerkt worden dat het begrip *een sociaal krachtige samenleving* genoemd wordt, waarna kort wordt uitgelegd wat dit betekent voor de plaats en houding van mensen. Dit citaat is niet afkomstig uit een langer fragment, waarbij dieper op de genoemde termen wordt ingegaan. Dat is kenmerkend voor de gedeelten over sociale samenhang in de beleidsdocumenten: het (aanverwante) begrip wordt genoemd en daarbij wordt kort benoemd welke situatie de gemeente daarmee voor ogen heeft.

Gemeenten geven minder vaak een beschrijving van sociale samenhang als begrip *binnen de omschrijving van prestatieveld 1 of thema’s waarin sociale samenhang behandeld wordt*. Wanneer ze het begrip daar binnen toch omschrijven, is het tevens kort en worden er opsommingen gegeven van bepaalde termen die met sociale samenhang te maken hebben.

Onderstaand fragment komt uit het Wmo beleidsdocument van de gemeente Bedum en staat onder de beschrijving van het thema 'samenleven met elkaar'.

'Bij sociale cohesie doelen we op de sociale samenhang en betrokkenheid bij het dorp of de wijk. Dit heeft betrekking op vormen van gemeenschapszin, participatie, maatschappelijke betrokkenheid en mogelijkheden elkaar te ontmoeten (Gemeente Bedum, 2011, p. 17).'

Echter, meestal beschrijven gemeenten bij prestatieveld 1 of aanverwante thema's op welke manier ze de sociale samenhang willen bevorderen en gaan ze voorbij aan de betekenis van dit begrip.

Als laatste kan uit *de beleidsinvullingen* van gemeenten opgemaakt worden waar gemeenten aan denken bij sociale samenhang. Opvallend hierbij is dat dit niet alleen geldt voor prestatieveld 1 of thema's die betrekking hebben op sociale samenhang. Ook onder thema's als vrijwilligerswerk, (het bevorderen van de) maatschappelijke participatie en maatschappelijke ondersteuning worden beleidsinvullingen behandeld waarbij direct of indirect een relatie gelegd wordt met sociale samenhang. De interpretatie van sociale samenhang kan in deze gevallen opgemaakt worden uit de doelen die gemeenten met hun beleid voor ogen hebben. Onderstaand fragment is een voorbeeld van het Wmo beleidsdocument van Arnhem.

'Tot nu toe hebben we vooral ingezet op mogelijkheden, activering en ondersteuning. Een kernbegrip bij meedoen is ontmoeting: betrokkenheid tussen burgers en de bereidheid om elkaar te helpen ontstaat immers pas als mensen en groepen elkaar kennen en vandaar uit mogelijkheden kunnen ontdekken. De vorming en ondersteuning van sociale verbanden en het opbouwen van netwerken zijn voor mensen belangrijke voorwaarden om in de samenleving te kunnen functioneren. Een plek in de wijk die mensen met vragen, ideeën en behoeften bij elkaar brengt, kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren (Gemeente Arnhem, 2008, p. 10).'

Bovenstaand fragment zou als volgt geïnterpreteerd kunnen worden. De gemeente geeft aan dat ze ervoor wil zorgen dat er plekken zijn waarbinnen mensen 'met vragen, ideeën en behoeften bij elkaar kunnen komen'. Dit zou bij kunnen dragen aan 'de ontmoeting' van burgers. Uit die ontmoeting zou een houding van 'betrokkenheid' en 'bereidheid om elkaar te helpen' kunnen voortkomen. De ontmoeting van burgers en de daaruit voortkomende betrokkenheid vindt plaats binnen de vorming van sociale verbanden en netwerken. Het betekent dat de gemeente met sociale samenhang een houding van betrokkenheid tussen burgers binnen sociale verbanden bedoelt, waarbij burgers bereid zijn elkaar te helpen.

Zoals aangegeven, komt sociale samenhang bij verschillende onderdelen van (Wmo) beleidsdocumenten aan de orde. Genoemd zijn de inleiding van documenten, de beschrijving van sociale samenhang bij prestatieveld 1 of thema's waarin sociale samenhang behandeld wordt en de beleidsinvullingen die beschreven worden bij met name de thema's vrijwilligerswerk, maatschappelijke participatie en maatschappelijke ondersteuning. Doordat het begrip in de meeste documenten wordt aangehaald in de vorm van algemene termen en opsommende begrippen, is er weinig verschil van interpretatie waar te nemen tussen de stedelijke en niet stedelijk gemeenten en tussen verschillende regio's in Nederland: gemeenten schrijven op dezelfde manier over sociale samenhang en gebruiken dezelfde termen.

Een laatste, maar niet onbelangrijke opmerking binnen dit gedeelte is dat gemeenten in de beleidsdocumenten niet een directe interpretatie geven van het begrip sociale samenhang. Ze brengen het met bepaalde zaken in verband, maar leggen nauwelijks uit *wat sociale samenhang is, of wat het betekent*. Gemeenten benoemen daarentegen vooral *de voorwaarden voor het bereiken van sociale samenhang*. Dit zal blijken uit het volgende gedeelte, over de inhoud van de interpretaties.

Het meest wordt sociale samenhang in verband gebracht met *de participatie van burgers*. Participatie is het overkoepelende begrip voor termen waarmee gemeenten een actieve levenshouding van mensen omschrijven, zoals *betrokkenheid tonen, zich (vrijwillig) inzetten en meedoen*. Deze vormen van participatie worden gezien als de voorwaarde voor het bereiken van sociale samenhang. De gemeente Den Haag schrijft:

'Een belangrijk uitgangspunt is het gegeven dat sociale samenhang in buurten en wijken veelal in eerste instantie ontstaat door onderlinge betrokkenheid: de inzet van de naaste omgeving zoals familie, burens, vrijwilligers of sociale verbanden zoals kerken en verenigingen (Gemeente Den Haag, 2011, p. 8).'

Gemeenten stellen dat de sociale samenhang bereikt wordt door de participatie van burgers. Daarbij wordt genoemd dat mensen op *eigen kracht* moeten participeren, dat ze zelf de *verantwoordelijkheid* hebben, dat ze zo *zelfredzaam* mogelijk moeten zijn en *eigen initiatief* moeten tonen. Deze termen worden vaak genoemd, maar worden meestal niet verder uitgewerkt. Desondanks wordt er mee aangetoond dat gemeenten de sociale samenhang interpreteren als een situatie die bereikt wordt door de participatie van burgers. Voor deze participatie zijn burgers zelf verantwoordelijk en moeten zij volgens gemeenten zoveel mogelijk hun eigen mogelijkheden inzetten.

Ook wordt door verschillende gemeenten *een bepaalde ervaring of attitude* van mensen in verband gebracht met sociale samenhang. Het woord *betrokkenheid* wordt vaak genoemd. Meestal zijn het korte fragmenten, waarbinnen een paar steekwoorden voorkomen die betrekking hebben op bepaalde ervaringen en attitudes. Een voorbeeld is onderstaand fragment.

‘De Krimpense visie op sociale samenhang en leefbaarheid: Prettig kunnen wonen en leven in je eigen sociale omgeving. Bewoners ervaren gedeelde normen, tonen betrokkenheid en verbondenheid en beleven een gevoel van onderlinge verbondenheid en betrokkenheid (Krimpen aan den IJssel, 2012, p. 13).’

De *manier waarop* mensen kunnen participeren, alsmede *verbanden* waarbinnen mensen kunnen participeren, worden meestal kort genoemd. Zo worden de termen *ontmoeting, elkaar kennen, iets voor elkaar doen of voor elkaar zorgen* vaak in opsommingen vermeld. Ook worden *familie, vrienden, burens en kennissen* achter elkaar genoemd, waarbij gemeenten erop wijzen dat mensen deze relaties (meer) kunnen en moeten inschakelen voor zorg en steun. Ook wordt gesteld dat mensen binnen deze relaties (meer) voor elkaar moeten zorgen. Naast deze verbanden worden ook *verenigingen, kerken* en *vrijwilligerswerk* genoemd in opsommingen, die een enkele keer in verband worden gebracht met het begrip *civil society*. Onderstaand fragment is een voorbeeld van de manier waarop de verbanden waarin mensen kunnen participeren worden beschreven.

‘Voor de leefbaarheid en sociale samenhang in dorpen en wijken is de vrijwillige inzet van inwoners van groot belang (zowel informeel en ongeorganiseerd als wat formeler in georganiseerd verband). Jeugdsozen, sportverenigingen, speeltuinverenigingen, buurt- en dorpsverenigingen, kerken en andere samenwerkingsverbanden, maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven hebben een belangrijke maatschappelijke betekenis. Hier ontmoeten mensen elkaar, leren ze elkaar kennen en zetten ze zich voor elkaar in. Deze samenwerkingsbanden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het thema samen leven met elkaar en de brede Wmo-doelstelling meedoen in de maatschappij (Gemeente Bedum, 2011, p. 17).’

Waar in de inleidingen van (Wmo) beleidsdocumenten en onder prestatieveld 1 de verbanden meestal in opsommingen genoemd worden, wordt bij de beleidsinvullingen de participatie van burgers in *wijken en buurten* uitgelicht. Hier zal later bij de beschrijving van beleidsinvullingen verder op ingegaan worden.

De participatievorm die veel naar voren komt in de (Wmo) beleidsdocumenten is *vrijwilligerswerk*. Vrijwilligerswerk wordt vooral impliciet in verband gebracht met sociale samenhang. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat vrijwilligerswerk is ondergebracht bij het vierde prestatieveld, in plaats van bij het eerste, waartoe het bevorderen van de sociale samenhang behoort. Hierdoor wordt het minder expliciet in verband gebracht met het begrip sociale samenhang. Vrijwilligerswerk wordt echter als belangrijke voorwaarde gezien voor het bereiken van maatschappelijke doelen, zoals *een krachtige samenleving, een betaalbare samenleving en een betrokken samenleving*. Gemeenten schrijven dat vrijwilligerswerk een belangrijke bijdrage levert aan de ondersteuning van kwetsbare mensen, die met behulp van deze ondersteuning mee kunnen doen in de samenleving. Bovendien is het verrichten van vrijwilligerswerk volgens de gemeenten goed voor mensen, omdat zij erdoor kunnen participeren in de samenleving. Deze participatie van mensen wordt, zoals eerder aangegeven, door gemeenten gezien als een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van sociale samenhang.

De gemeente Den Haag schrijft:

‘Vrijwilligers zijn een belangrijke pijler van de civil society. Zij leveren een wezenlijke bijdrage aan de leefbaarheid in de gemeente. Ook bevorderen zij de zelfredzaamheid van de mensen die er wonen en kunnen zij sociaal isolement voorkomen. De inzet van vrijwilligers is van onschatbare waarde voor de Haagse samenleving. Zij zijn de motor van de maatschappij (Gemeente Den Haag, 2011, p. 19).’

Naast de participatie van burgers als voorwaarde voor sociale samenhang wordt een enkele keer ingegaan op *de participatie van bepaalde (kwetsbare) groepen*. Gemeenten schrijven dat niet iedereen in de samenleving *mee kan doen*, ofwel omdat sommige mensen niet in staat zijn sociale netwerken op te bouwen en te mobiliseren, of omdat ze niet zelfredzaam zijn. Bepaalde groepen worden daarbij in opsommingen genoemd, zoals *ouderen, mensen met een functiebeperking of psychosociaal probleem, gezinnen met problemen, uitkeringsgerechtigden en mensen met een laag opleidingsniveau*.

Bij de beschrijving van het beleid komen tevens verschillende (kwetsbare) groepen aan de orde. Zowel bij het beleid met betrekking tot het bevorderen van de sociale samenhang, als bij het beleid met betrekking tot andere thema's wordt de participatie van bepaalde groepen in verband gebracht met sociale samenhang. Dit zijn voornamelijk de thema's vrijwilligerswerk, maatschappelijke ondersteuning en maatschappelijke participatie. Bij de omschrijving van het beleid richten gemeenten zich op het bevorderen van de participatie van bepaalde groepen.

Deze participatie wordt volgens gemeenten enerzijds bevorderd door ondersteuning te bieden en anderzijds door de participatie van deze groepen in de samenleving te bevorderen. Er komt niet duidelijk een bepaalde doelgroep naar voren in de beleidsomschrijvingen.

Als laatste wordt onder verschillende prestatievelden geschreven over *ontmoeting*. Indirect brengen gemeenten sociale samenhang in verband met de ontmoeting tussen mensen. De gemeente Best schrijft:

‘Wanneer mensen elkaar herhaald ontmoeten en er verbanden tussen mensen tot stand komen ontstaat er sociale samenhang. Het gaat hierbij om aspecten als contact en ontmoeting, sociale netwerken en dingen samen doen, wederzijdse hulprelaties en gezamenlijke activiteiten in de buurt (Gemeente Best, 2012, p. 28).’

De ontmoeting tussen mensen kan leiden tot sociale samenhang, wordt hierboven geschreven. Er komen ‘verbanden tussen mensen’ tot stand. Verder, echter, worden sociale samenhang, maar ook de aanverwante termen zoals eerder besproken, in de (Wmo) beleidsdocumenten vrijwel niet in verband gebracht met verbanden en bindingen tussen mensen of groepen. Er wordt nauwelijks ingegaan op de relaties die mensen met elkaar kunnen hebben en wat het belang van deze relaties is voor de samenleving als geheel.

Samenvattend kan gesteld worden dat gemeenten het begrip sociale samenhang op verschillende plaatsen in de (Wmo) beleidsdocumenten in verband brengen met de participatie van burgers. Participatie is het overkoepelende woord voor verschillende termen waarmee een actieve houding en een bepaalde attitude van burgers in de samenleving wordt omschreven. Daarbij is opgevallen dat gemeenten de participatie van individuen, in plaats van als betekenis, vooral opvatten als voorwaarde voor het bereiken van sociale samenhang. Er worden binnen opsommingen verschillende verbanden vermeld waarbinnen mensen kunnen participeren. Wijken en buurten worden het meest uitgelicht binnen de omschrijvingen van het beleid. De meest genoemde participatievorm is het doen van vrijwilligerswerk.

Gemeenten schrijven vooral over de participatie van burgers en een enkele keer over de participatie van bepaalde groepen. In het laatste geval worden verschillende groepen genoemd in opsommingen en daarbij wordt vermeld dat het beleid zich (ook) richt op de participatie van deze groepen.

Opvallend is dat gemeenten het begrip sociale samenhang nauwelijks interpreteren als het geheel van bindingen tussen individuen of groepen en dat er vrijwel niet wordt stil gestaan bij de aard van deze bindingen en het belang ervan voor de samenleving.

De beleidsinvullingen en assumpties met betrekking tot sociale samenhang

In onderstaand gedeelte zal worden ingegaan op de vraag *welke beleidsinvullingen gemeenten geven aan het bevorderen van de sociale samenhang*, waarmee een antwoord zal worden gegeven op de tweede deelvraag. Tevens zullen *de assumpties van de gemeenten met betrekking tot dit beleid* worden besproken. Het gaat daarbij om de vraag wat de veronderstelde werking van het beleid is volgens gemeenten. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de derde deelvraag. Om deze vragen volledig te kunnen beantwoorden, zal echter allereerst worden ingegaan op de plaats die het beleid met betrekking tot sociale samenhang inneemt in (Wmo) beleidsdocumenten. Hierbij wordt de manier waarop het beleid wordt omschreven tevens behandeld.

De beleidsinvullingen met betrekking tot sociale samenhang zijn te vinden onder prestatieveld 1 en thema's waarbinnen sociale samenhang wordt behandeld. Daarnaast staat beleid gericht op het bevorderen van de sociale samenhang beschreven onder andere prestatievelden of thema's, die bij de behandeling van verschillende beleidsinvullingen aan de orde zullen komen. Binnen deze gedeelten wordt niet expliciet aangegeven dat het beleid als doel heeft de sociale samenhang binnen de gemeente te bevorderen. Uit de beschrijving blijkt echter dat het gaat om bepaalde maatschappelijke doelen die daarmee verband houden.

De beleidsinvullingen worden dikwijls in opsommingen genoemd en in relatie gebracht met algemene doelen. Bovendien wordt de veronderstelde werking van het beleid weinig uitgewerkt in de documenten. Wanneer gemeenten een relatie leggen met het doel van het beleid of de veronderstelde werking, zijn dit geregeld onvolledige of onduidelijke relaties. Dit zal aangetoond worden bij de behandeling van de verschillende beleidsinvullingen.

Als laatste komen er bij de beleidsinvullingen, net als bij de interpretatie van sociale samenhang, weinig verschillen naar voren tussen het beleid in stedelijke en minder stedelijke gemeenten. Evenmin valt er in de beleidsinvullingen een verschil te bemerken tussen de verschillende regio's in Nederland.

In de (Wmo) beleidsdocumenten worden verschillende beleidsinvullingen met betrekking tot het bevorderen van de sociale samenhang genoemd. De beleidsinvullingen die het meest voorkomen zijn:

- het bevorderen van vrijwilligerswerk;
- het zorgdragen voor voldoende gelegenheden voor ontmoeting;
- het ondersteunen van wijkgerichte activiteiten;
- het bieden van collectieve ondersteuning en
- het stimuleren van sport.

Deze beleidsinvullingen zullen achtereenvolgens worden behandeld, waarbij de assumpties tevens zullen worden besproken.

Het meest richten gemeenten zich op *vrijwilligerswerk*. In de (Wmo) beleidsdocumenten schrijven gemeenten dat ze het vrijwilligerswerk in de gemeente of specifieker in wijken willen bevorderen. Hierbij subsidiëren zij vrijwilligerscentrales en welzijnsinstellingen om vrijwilligers te werven, te begeleiden of bijvoorbeeld cursussen te geven. Ook hebben gemeenten een faciliterende rol: ze zorgen ervoor dat er accommodaties zijn voor vrijwilligers(werk). Als laatste noemen verschillende gemeenten dat ze vrijwilligers waardering geven voor hun werkzaamheden, tot uiting komend in de vorm van geldbedragen, een bepaalde benoeming of een prijs.

Het doel dat gemeenten met het bevorderen van vrijwilligerswerk voor ogen hebben, is participatie. Dit wordt op een expliciete of impliciete wijze duidelijk gemaakt door gemeenten, bij de beleidsomschrijvingen of op andere plaatsen in de documenten.

‘Het doen van vrijwilligerswerk is een krachtbron voor het individu en een uitstekende manier om te participeren in de samenleving. Vrijwilligers zijn ook een belangrijke krachtbron voor een gezonde en betrokken samenleving. Almere koestert het vrijwilligerswerk (Gemeente Almere, 2010, p. 18).’

De beleidsinvullingen met betrekking tot vrijwilligerswerk worden vaak (in opsommingen) genoemd met als algemeen doel de participatie van burgers te bevorderen. Gemeenten beschrijven hierbij niet op welke manier en waarom de verschillende beleidsinvullingen leiden tot (meer) participatie. De gelegde relatie tussen het bevorderen van vrijwilligerswerk en daarmee het bevorderen van de participatie van burgers lijkt een logische. Wanneer gemeenten vrijwilligerscentrales subsidiëren om vrijwilligers te werven bijvoorbeeld, is de kans groot dat hierdoor het aantal vrijwilligers –en daarmee het aantal mensen dat door vrijwilligerswerk participeert in de samenleving– behouden blijft of toeneemt. Echter, deze werking van het beleid wordt door de gemeenten niet beschreven. Ook wordt de relatie tussen de andere middelen met betrekking tot het bevorderen van vrijwilligerswerk en de participatie van burgers niet uitgewerkt.

Geregeld wordt door gemeenten bij dit onderdeel de nadruk gelegd op vrijwilligerswerk door *bepaalde groepen*, zoals in de gemeente Arnhem.

‘Ingezet wordt op een aanpak in diverse Arnhemse wijken om vrijwilligerswerk te stimuleren. Extra aandacht is gewenst voor jongeren en allochtonen, die in het “klassieke” vrijwilligerswerk zijn ondervertegenwoordigd. In de komende vier jaar verlaten veel zgn. babyboomers het arbeidsproces; dit potentieel willen we graag actief benaderen (Gemeente Arnhem, 2008, p. 12).’

Zoals in bovenstaand fragment gaat het dus om jongeren, allochtonen en ouderen, maar ook mensen met een uitkering en mensen met een beperking worden genoemd in de (Wmo) beleidsdocumenten. Vrijwilligerswerk is volgens gemeenten een middel om deze groepen meer te laten meedoen in de samenleving.

‘Bij het werven van vrijwilligers is de komende tijd in het bijzonder aandacht voor Amsterdammers met een bijstanduitkering die moeilijk aan het werk komen. Maar aandacht is er ook voor ouderen. Zij bezitten veel kennis en ervaring. Meedoen kan voor hen een manier zijn om actief te blijven, om eenzaamheid en isolement te voorkomen (Gemeente Amsterdam, 2012, p. 17).’

De manier waarop gemeenten deze groepen betrekken bij vrijwilligerswerk, wordt echter nauwelijks uitgewerkt. Hierdoor is de veronderstelde werking van het beleid ten aanzien van vrijwilligerswerk door specifieke doelgroepen niet te achterhalen.

Ook richten gemeenten zich bij het beleid met betrekking tot sociale samenhang op *ontmoeting* als middel om de sociale samenhang te bevorderen. Het wordt beschreven bij prestatieveld 1 en thema's waarbinnen het bevorderen van sociale samenhang wordt behandeld. Ook komt het voor bij gedeeltes over accommodatiebeleid en maatschappelijke deelname.

Gemeenten willen de ontmoeting tussen mensen vooral bevorderen door subsidies te verstrekken en accommodaties beschikbaar te stellen in wijken, of door wijken zelf de verantwoordelijkheid te geven accommodaties te vinden waarin mensen elkaar kunnen ontmoeten. *Buurthuizen* worden in dit verband genoemd, *jongerencentra* en *wijkcentra*. Ook worden vormen van ondersteuning genoemd om de ontmoetingsmogelijkheden van bepaalde doelgroepen te vergroten. Op de verschillende vormen van ondersteuning zal later worden ingegaan, omdat gemeenten met deze beleidsinvullingen naast ontmoeting ook andere doelen voor ogen hebben.

In onderstaand fragment wordt aangegeven dat de ontmoeting tussen mensen een middel is om sociale samenhang te bevorderen.

‘Er zijn vele manieren waarop gemeenten de sociale samenhang kunnen bevorderen. Zorgen voor aantrekkelijke plekken waar Hagenaars elkaar kunnen ontmoeten is daar een voorbeeld van. Een wijkcentrum waar verschillende zorg- en welzijnsfuncties worden gecombineerd, maakt het mogelijk dat verschillende groepen elkaar regelmatig tegenkomen (Gemeente Den Haag, 2011, p. 49).’

Vermeld wordt echter niet waar de ontmoeting tussen mensen toe leidt, zoals relaties waarbinnen mensen ‘samen dingen doen’ of waarbinnen ‘gezamenlijke activiteiten tot stand kunnen komen’ en op welke manier ontmoeting uiteindelijk leidt tot sociale samenhang. Het oorzakelijk verband tussen ontmoeting en de gevolgen daarvan worden door gemeenten nauwelijks expliciet weergegeven. Bovendien wordt er niet geschreven over welke (groepen) mensen elkaar ontmoeten in deze ontmoetingsgelegenheden.

Expliciet wordt in de (Wmo) beleidsdocumenten aandacht geschonken aan *wijken* en *buurten*. Het beleid dat gemeenten hebben ten aanzien van wijken en buurten en dat betrekking heeft op sociale samenhang wordt behandeld bij verschillende prestatievelden en onder thema’s als meedoen, leefbaarheid, sociale samenhang en vrijwilligerswerk. Sommige gemeenten hebben een apart thema gemaakt voor het beleid met betrekking tot wijken.

Gemeenten noemen verschillende middelen waarop zij de sociale samenhang in wijken en buurten willen bevorderen. Uit de beschrijving van deze middelen blijkt vaak niet duidelijk wat ermee bedoeld wordt. Wat er echter uit opgemaakt kan worden is dat gemeenten enerzijds subsidies verstrekken aan wijken of welzijnsorganisaties om activiteiten in wijken op te zetten. Anderzijds zetten gemeenten beroepskrachten of vrijwilligers in die zich bezig houden met het bevorderen van contacten en betrokkenheid tussen burgers binnen wijken. Onderstaande fragmenten geven een beeld van de manier waarop gemeenten het beleid ten aanzien van het bevorderen van de sociale samenhang in wijken en buurten omschrijven.

‘Met de invoering van buurtbudgetten wordt verwacht dat een beweging in gang wordt gezet waarin bewoners zelf meer aan het stuur komen, wat leidt tot een verhoging van participatie. Bewoners worden opdrachtgever van de gemeente en de gemeente is ondersteunend (Gemeente Best, 2012, p. 30).’

‘Het project BloemRijk is uitgevoerd in het kader van Woonservice (2008 tot heden). Vanaf april 2010 is in de Bloemenbuurt een buurtcoach actief, die de actieve bewoners coacht bij het zelf invullen van activiteiten in de buurt en het vormgeven aan onderlinge dienstverlening (Gemeente Krimpen aan den IJssel, 2012, p. 38).’

‘Er worden nieuwe wijkteams gevormd onder leiding van een wijkregisseur/wijkmanager. De functie van de wijkteams is het matchen van vraag en aanbod binnen het sociale en fysieke domein, zowel individueel als collectief. De buurtcoach wordt het aanspreekpunt die verantwoordelijk is voor de casuïstiek en kan handelen. Hij/zij gaat het gesprek aan, brengt de situatie in kaart en maakt het handelingsplan. De buurtcoach is ondersteunend aan het behalen van resultaat door de klant (Gemeente Doetinchem, 2012, p. 12).’

In het algemeen kan uit de beleidsdocumenten opgemaakt worden dat met het beleid gericht op wijken gemeenten de participatie van burgers willen bevorderen, in de vorm van actieve betrokkenheid van bewoners bij de wijk en bij elkaar. Op welke manier de verschillende beleidsmiddelen leiden tot deze betrokkenheid van bewoners wordt niet duidelijk omschreven.

In het kader van beleid gericht op wijken en buurten zijn er meerdere gemeenten die zich toeleggen op zogenoemde *woonservicewijken*. Beleid ten aanzien van woonservicewijken wordt behandeld onder thema's over regelgeving en dienstverlening, maatschappelijke participatie en sociale samenhang. Echter, het meest wordt het beschreven onder de prestatievelden en thema's die betrekking hebben op voorzieningen die mensen ondersteunen in hun dagelijks leven.

De gemeente Amsterdam legt het concept van de woonservicewijken als volgt uit:

‘Woonservicewijken zorgen ervoor dat ouderen en mensen met beperkingen langer zelfstandig kunnen wonen. De afgelopen jaren hebben veel stadsdelen met succes gewerkt aan woonservicewijken. In een woonservicewijk is informatie en advies, ontmoetingen en een maaltijd eenvoudig bereikbaar. Meestal is dit in de buurt van aangepaste woningen of aanleunwoningen. Er zijn winkels in de buurt en de openbare ruimte is toegankelijk voor rolstoelgebruikers (Gemeente Amsterdam, 2012, p. 26).’

Hierboven werd al genoemd dat meerdere gemeenten zich toeleggen op woonservicewijken. De doelen van deze wijken zijn voornamelijk dat mensen met een beperking zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen en langer kunnen participeren in de samenleving.

De gemeente Hellendoorn omschrijft het als volgt:

‘Op initiatief en met inzet van het Zorgoverleg Hellendoorn is in de loop van 2008 een visie op woonservicegebieden ontwikkeld. Daarin is beschreven hoe vanuit een integrale visie (wonen, welzijn en zorg) binnen bepaalde gebieden de participatie kan worden vergroot, hoe mensen mee kunnen blijven doen en hoe ook buurtbewoners met een beperking toch zo lang mogelijk in hun eigen omgeving kunnen blijven wonen. Daarnaast is aangegeven hoe ondersteuning wordt geboden zodra dat vanuit de eigen kring niet meer geboden kan worden (Gemeente Hellendoorn, 2008, p. 6).’

En de gemeente Doetinchem:

‘Het woonservicegebiedbeleid is erop gericht:

- a. dat ook onze inwoners met een beperking zo optimaal en lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen in eigen wijk of buurt, en kunnen (blijven) participeren in de samenleving (Gemeente Doetinchem, 2012, p. 38).’

Wat niet duidelijk naar voren komt in de gedeelten over woonservicewijken is op welke manier en waarom deze woonservicewijken tot meer participatie van mensen zouden leiden. Wel duidelijk is dat mensen door het wonen in dergelijke wijken langer zelfstandig kunnen zijn, omdat voorzieningen die hen daarbij kunnen ondersteunen dichtbij zijn. Echter, op welke manier mensen door deze ondersteuning kunnen participeren en in welke verbanden, komt niet naar voren.

Collectieve ondersteuning is een vorm van ondersteuning die gemeenten nastreven en die indirect te maken heeft met het bevorderen van de sociale samenhang. Gemeenten prefereren vormen van collectieve ondersteuning boven individuele ondersteuning. De gemeente Almere schrijft hierover:

‘Een daarmee samenhangende strategie die Almere nastreeft is in deze nota meerdere malen benoemd: het ontwikkelen van meer collectieve vormen van ondersteuning. Dit is vanuit de visie van de gemeente op de Wmo wenselijk, collectieve vormen van ondersteuning bevorderen ontmoeting en participatie en beperken daarmee het beroep op zwaardere zorg. Ook kan dit vanuit financieel opzicht interessant zijn: collectieve ondersteuning is relatief goedkoper dan individuele ondersteuning (Gemeente Almere, 2010, p. 44).’

Gemeenten, zoals Almere in bovenstaand fragment, schrijven dat deze vorm van ondersteuning goedkoper is dan individuele ondersteuning. Tevens wordt verondersteld dat deze vorm leidt tot ontmoeting en participatie. De manier waarop deze vormen van ondersteuning leiden tot ontmoeting wordt niet uitgebreid omschreven. Echter, het is een aannemelijke relatie. Wanneer mensen een vorm van collectieve ondersteuning krijgen, betekent dit dat de ondersteuning plaats vindt in gelegenheden waar mensen bij elkaar zijn. Hierdoor hebben ze de gelegenheid elkaar te ontmoeten. Bij de gedeelten over collectieve ondersteuning wordt niet genoemd om welke groepen het gaat. Aannemelijk is dat gemeenten 'kwetsbare burgers' of 'mensen met beperkingen' bedoelen, of zoals de gemeente Amsterdam:

'Dit programma richt zich ook op Amsterdammers die (nog) niet in staat zijn om op eigen kracht sociaal en maatschappelijk te participeren. Voor hen bieden we actieve dagbesteding die hen in staat stelt anderen te ontmoeten en een sociaal netwerk op te bouwen om zo nodig op terug te vallen of zelf van betekenis voor te zijn (Gemeente Amsterdam, 2012, p. 16).'

De manier waarop collectieve vormen van ondersteuning leiden tot *participatie* van burgers wordt niet omschreven in beleidsdocumenten. Het is onduidelijk wat gemeenten bedoelen met participatie in dit verband. Ontmoeting is zoals eerder beredeneerd een aannemelijk gevolg van de collectieve ondersteuning, maar de manier waarop bepaalde groepen door collectieve ondersteuning meer kunnen participeren, wordt niet duidelijk gemaakt in de documenten. Wellicht bedoelen gemeenten dat bepaalde groepen burgers door elkaar te ontmoeten bij vormen van collectieve ondersteuning hun netwerk uitbreiden en daardoor meer kunnen participeren in deze netwerken. Het kan ook zijn dat gemeenten bedoelen dat door de (collectieve) ondersteuning mensen beter in staat zijn (vrijwilligers)werk te verrichten. Het blijft echter onduidelijk wat de veronderstelde werking van deze beleidsinvulling is.

Sport, ontspanning, kunst en cultuur worden als laatste door verschillende gemeenten in verband gebracht met het bevorderen van sociale samenhang. Vooral sport wordt genoemd als middel om sociale samenhang te bevorderen. Gemeenten spreken in zeer algemene termen over sport in relatie tot sociale samenhang. Vermeld wordt dat sport een belangrijke maatschappelijke functie kan hebben of goed kan zijn voor de sociale samenhang. Gemeenten leggen dit echter niet uit, waardoor het onmogelijk is de veronderstelde werking van het beleid gericht op sport ten aanzien van het bevorderen van de sociale samenhang te analyseren of te evalueren.

Samengevat kan gesteld worden dat gemeenten in de (Wmo) beleidsdocumenten verschillende beleidsinvullingen omschrijven die direct of indirect als doel hebben de sociale samenhang te bevorderen. Het meest uitgebreid wordt het beleid met betrekking tot vrijwilligerswerk omschreven. Andere beleidsinvullingen met betrekking tot het bevorderen van de sociale samenhang richten zich op het zorg dragen voor voldoende gelegenheden voor ontmoeting, het ondersteunen van wijkgerichte activiteiten, het bieden van collectieve ondersteuning en het stimuleren van sport.

De doelen die gemeenten stellen ten aanzien van deze beleidsinvullingen zijn algemeen geformuleerd. De meeste beleidsinvullingen hebben als doel de participatie van burgers te bevorderen. Ook wordt ontmoeting als doel genoemd, om tot sociale samenhang te komen. De veronderstelde werking van het beleid wordt vaak weinig uitgewerkt, waardoor de manier waarop de beleidsinvullingen tot participatie of ontmoeting leiden niet valt af te lezen uit de documenten.

Hoofdstuk 4 – Conclusies, reflectie en aanbevelingen

Allereerst zullen in dit gedeelte de uitkomsten van het onderzoek worden gerelateerd aan de theoretische verkenning en daaruit zullen conclusies worden getrokken. Vervolgens zal een korte reflectie op het onderzoek worden weergegeven en als laatste zullen aanbevelingen worden gedaan, zowel voor verder onderzoek als voor de praktijk.

Conclusies

Met de theoretische verkenning is een overzicht gecreëerd voor de mogelijke interpretaties van het begrip sociale samenhang. Deze verkenning bestond uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel werd sociale samenhang uitgelegd aan de hand van termen over bindingen tussen mensen en groepen binnen samenlevingen. Daarbij is aan de orde gekomen welke meerwaarde het samenleven tussen mensen in verbanden kan hebben voor de gehele samenleving. Ook werden de voorwaarden voor de totstandkoming van deze bindingen besproken. Als laatste werd een kanttekening geplaatst bij de veronderstelling dat bepaalde verbindingen tussen mensen automatisch leiden tot de meerwaarde van het samenleven van mensen.

In het tweede gedeelte van de theoretische verkenning is het begrip sociale samenhang uitgelegd aan de hand van meetbare begrippen, waarin de participatie van individuen binnen verschillende maatschappelijke verbanden centraal stond. Ook is hierbij aandacht geschonken aan de participatie van groepen burgers met een verhoogd risico op uitsluiting.

Gemeenten zouden sociale samenhang uit kunnen leggen aan de hand van termen zoals in het eerste gedeelte behandeld of aan de hand van meetbare begrippen die in het tweede gedeelte zijn uiteengezet. Echter, in de (Wmo) beleidsdocumenten wordt *geen interpretatie* gegeven van het begrip sociale samenhang. Gemeenten leggen niet uit wat het begrip in het algemeen of voor de gemeente betekent. In plaats daarvan worden *de voorwaarden* voor het bereiken van sociale samenhang genoemd.

Het lijkt echter niet zo te zijn dat gemeenten een *andere* interpretatie hebben van sociale samenhang dan het beeld dat in de theoretische verkenning is geschetst. Hoewel gemeenten geen interpretatie geven van het begrip, blijkt uit de voorwaarden die genoemd worden dat ze de sociale samenhang in verband brengen met de *participatie van individuen of groepen in maatschappelijke verbanden*, zoals behandeld in het tweede gedeelte van de theoretische verkenning.

In de theoretische verkenning worden verschillende maatschappelijke verbanden genoemd waarin mensen kunnen participeren. Ook deze verbanden komen overeen met de genoemde verbanden in de (Wmo) beleidsdocumenten. Het meest wordt de participatie van burgers in *wijken*

en buurten uitgelicht binnen de beleidsinvullingen. Tevens wordt de participatie van burgers door *vrijwilligerswerk* genoemd, soms in verband gebracht met participatie in de *civil society*.

De participatie van bepaalde groepen is als laatste in de theoretische verkenning aan de orde gekomen. Ook in de beleidsdocumenten wordt hier aandacht aan besteed. Vooral met betrekking tot het bevorderen van vrijwilligerswerk worden verschillende (kwetsbare) groepen genoemd.

Uiteindelijk kan gesteld worden dat gemeenten –hoewel dit niet letterlijk wordt vermeld in de beleidsdocumenten– het begrip sociale samenhang interpreteren als de mate waarin burgers participeren in maatschappelijke verbanden. De vraag die hierbij gesteld kan worden is waarom sociale samenhang niet in verband gebracht wordt met het geheel van bindingen tussen individuen en groepen binnen de samenleving, de voorwaarden voor de totstandkoming en instandhouding van deze bindingen en de meerwaarde die het samenleven in verbanden op kan leveren voor de gehele samenleving.

Het is mogelijk dat het begrip sociale samenhang te abstract is voor gemeenten om het om te zetten in concreet beleid. Zoals uit het eerste gedeelte van de theoretische verkenning is gebleken, zijn theorieën over bindingen tussen mensen van een dusdanig niveau dat het wellicht te weinig raakvlakken heeft met de praktijk van het samenleven in gemeenten en gemeentelijke beleidsvorming. Gemeenten zouden de theorieën over sociale samenhang eerst moeten vertalen naar gemeentelijk niveau en concreet moeten maken over welke verbindingen tussen mensen het in de gemeente gaat, voordat ze vanuit dergelijke interpretaties beleid kunnen omschrijven. Het begrip participatie is wellicht concreter en beter toepasbaar in de gemeentelijke beleidsvorming. Participatie wordt dus veel genoemd als voorwaarde voor het bereiken van sociale samenhang. Dit komt overeen met het doel van de beleidsinvullingen op dit gebied. Gemeenten beschrijven in de (Wmo) beleidsdocumenten verschillende beleidsinvullingen die als doel hebben de participatie van burgers te bevorderen. In dit verband wordt het beleid met betrekking tot vrijwilligerswerk het meest uitgebreid omschreven.

Zowel bij de omschrijvingen als bij de beleidsinvullingen die expliciet met sociale samenhang in verband worden gebracht, richten gemeenten zich op de participatie van burgers. Echter, ook onder veel andere prestatievelden en thema's is de participatie van burgers het doel. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat gemeenten niet uitgebreid schrijven over participatie. De groepen en maatschappelijke verbanden worden vaak algemeen beschreven en in opsommingen genoemd. Bovendien wordt nauwelijks omschreven op welke manier de participatie van (groepen) burgers wordt bevorderd door het beleid. Ook de term participatie wordt dus weinig uitgewerkt door gemeenten.

De conclusie die uit bovenstaand gedeelte getrokken kan worden is dat gemeenten zich met het gehele Wmo beleid richten op de participatie van burgers, als opdracht van de Nederlandse regering. Deze participatie, zo schrijven gemeenten, is van belang voor de samenleving als geheel en wordt soms expliciet en soms impliciet in verband gebracht met sociale samenhang. Sociale samenhang als opdracht komt daarmee terug in meerdere prestatievelden en bij meerdere thema's. Dit betekent dat de opdracht om de sociale samenhang te bevorderen niet enkel onder prestatieveld 1 valt, maar dat een groot deel van het Wmo beleid te maken heeft met het bevorderen van de sociale samenhang, die –volgens gemeenten– tot stand komt door zoveel mogelijk participerende burgers.

Reflectie op het onderzoek

Alle gemaakte keuzes binnen dit onderzoek zijn zeer nauwkeurig overwogen. Dit geldt voor de gemaakte keuzes bij de selectie van theorieën over sociale samenhang, de onderzoeksmethode, de selectieprocedure en de analyse van de data.

Er zijn in ieder geval twee punten van reflectie bij dit onderzoek. Sociale samenhang is een begrip dat in veel theorieën wordt behandeld en vanuit verschillende invalshoeken wordt bestudeerd. Voor dit onderzoek zijn –vooral vanwege het tijdsbestek waarin dit onderzoek plaatsvond– keuzes gemaakt voor bepaalde theorieën. Hierdoor zijn andere, mogelijk relevante theorieën niet behandeld. Naast Durkheim zijn er vele andere denkers geweest over het leven van mensen in sociale verbanden. Ook zouden er meer hedendaagse theorieën behandeld kunnen worden, met name over de civil society, waarmee de interpretatie van sociale samenhang in huidige samenlevingen uitgebreid zou kunnen worden. Echter, voor de probleemstelling, analyse en verwerking van de uitkomsten is de huidige verkenning van de theorie voldoende geweest. De inhoud van de beleidsdocumenten was verenigbaar met de gebruikte theorieën.

Ten tweede was de manier waarop gemeenten het Wmo beleid formuleren anders dan verwacht: algemeen, weinig uitgewerkt en weinig specifiek afgestemd op de eigenschappen van de gemeente. Wanneer bij aanvang van het onderzoek bekend was geweest op welke manier gemeenten (Wmo) beleid omschrijven, had er wellicht nagedacht kunnen worden over een andere manier om te onderzoeken hoe gemeenten het begrip sociale samenhang interpreteren, zoals het afnemen van interviews bij gemeenten. Echter, dit onderzoek heeft ook duidelijke uitkomsten opgeleverd over de interpretatie die gemeenten hebben van sociale samenhang. Bovendien is door dit onderzoek naar voren gekomen op welke manier gemeenten het Wmo beleid formuleren in beleidsdocumenten: op zichzelf ook een belangrijke uitkomst.

Aanbevelingen voor verder onderzoek

De voor dit onderzoek geselecteerde gemeenten staan bekend om bewust beleid op het gebied van sociale samenhang. De verwachting was dat daarmee een goed beeld geschetst kon worden van verschillende interpretaties van dit begrip. In de (Wmo) beleidsdocumenten wordt echter weinig ingegaan op de interpretatie van sociale samenhang. Het zou kunnen zijn dat gemeenten wel een duidelijke of meer specifiek op de gemeente afgestemde interpretatie hebben, maar dat zij deze niet beschrijven in de beleidsdocumenten. Om dit te onderzoeken zouden –als vervolg op dit onderzoek– de beleidsmakers die binnen gemeenten betrokken zijn bij het Wmo beleid geïnterviewd kunnen worden.

Hetzelfde geldt voor de beleidsinvullingen van gemeenten, die in de Wmo beleidsdocumenten in zeer algemene en opsommende termen worden behandeld. Wanneer onderzoekers op basis van de resultaten van dit onderzoek met gemeenten in gesprek gaan, komen er wellicht meer specifieke en uitgedachte beleidsinvullingen met betrekking tot sociale samenhang naar voren, die niet in de documenten beschreven zijn.

Ook zou de werking van het beleid op het gebied van sociale samenhang onderzocht kunnen worden. In de Wmo beleidsdocumenten wordt weinig aangegeven wat de werking en de effecten van het beleid zijn. Op welke manier wordt door de verschillende beleidsinvullingen de participatie van (bepaalde groepen) burgers vergroot en daardoor de sociale samenhang bevorderd?

Aanbevelingen voor de praktijk

De opdracht om de sociale samenhang te bevorderen, maakt binnen de Wmo onderdeel uit van prestatieveld 1. Uit de analyse van de Wmo beleidsdocumenten is gebleken dat ook onder de beschrijving van de andere prestatievelden wordt verwezen naar sociale samenhang en aanverwante begrippen. Sociale samenhang zou wellicht gezien kunnen worden als een algemeen doel van de Wmo en daarmee buiten de prestatievelden geplaatst kunnen worden.

Het begrip participatie wordt veel gebruikt als voorwaarde om de sociale samenhang te bevorderen. Gemeenten beschrijven deze participatie als doel van het beleid. Wellicht kan de term sociale samenhang vervangen worden door participatie. De Nederlandse regering kan met de Wmo als doel hebben de sociale samenhang te bevorderen, maar de gemeenten hebben mogelijk meer aan de opdracht om de participatie van burgers te vergroten. Tevens zou de Nederlandse regering meer concrete kaders kunnen scheppen van mogelijke beleidsvorming ten aanzien van het bevorderen van de participatie van burgers in verschillende maatschappelijke verbanden.

Literatuur

Barber, B. (1997). *Civil Society. De hernieuwde opbouw van een sterke democratie.*

Durkheim, E. (1933 [1893]). *The Division of Labor in Society* (vertaald door G. Simpson). New York: the free press.

Hart, J. de (2002). Theoretische uitgangspunten, conceptualisering en doelstellingen. In: J. de Hart (red.). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid* (p. 3-28). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hart, J. de (2002). Sociale cohesie bij individuele burgers. In: J. de Hart (red.). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid* (p.33-70). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jehoel-Gijsbers, G. (2004). *Sociale uitsluiting in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jehoel-Gijsbers, G. en Vrooman, C. (2008). Sociale uitsluiting in Nederland en Europa. In: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008* (p.237-258). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

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

Komter, A., Burgers, J. & Engbersen, G. (2000). *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Komter, A. (2005). *Social Solidarity and the Gift.* Cambridge: Cambridge University Press.

Neefjes, K. & Dautzenberg, M. (2008). *Sociale samenhang: mythe of must? Misvattingen, discussies en beleidsimplicaties.* Amsterdam: DSP-Groep BV.

Putnam, D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.* New York: Simon & Schuster paperbacks.

Schuyt, K. (2006). *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schnabel, P. en de Hart, J. (2008). Sociale cohesie: het thema van dit Sociaal en Cultureel Rapport. In: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart (red.). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008* (p.11-32). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Staten Generaal 2004-2005

Handelingen der Staten Generaal (2004 – 2005). Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Memorie van toelichting. 30131. Nummer 3.

Geanalyseerde (Wmo) beleidsdocumenten

Gemeente Almere (2010). *De kracht van Almere. Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning gemeente Almere 2010-2014*. Den Haag: OBT bv.

Gemeente Amstelveen (2012). *Voor elkaar in Amstelveen. Wmo-nota 2012 tot en met 2015*.

Gemeente Amsterdam (2012). *Wmo beleidsplan 2012-2016*.

Gemeente Arnhem (2008). *Meerjarenbeleidsplan Wmo 2008-2011*.

Gemeente Bedum (2011). *Wmo-beleidsplan 2012-2015*.

Gemeente Berkelland (2007). *Berkelland in beweging. Sportvisie 2007 – 2012. Hoofdrapport*.
Hoevelaken: Hopman Andres Consultants BV.

Gemeente Berkelland (2009). *Betrokken Berkelland. Wmo beleidsplan gemeente Berkelland 2009-2012*.

Gemeente Berkelland (2005). *Conceptnotitie Kleine kernenbeleid*.

Gemeente Best (2012). *Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning 2012-2015*.

Gemeente Boarnsterhim (2008). *Wmo beleidsplan gemeente Boarnsterhim. Mienskipsssoarch ek ús soarch. 2008 – 2011*.

Gemeente Boarnsterhim (2012). *Wmo beleidsplan gemeente Boarnsterhim 2012-2013*.

Gemeente Cranendonck (2011). *In Cranendonck doen we het samen. Beleidsplan 2012-2016. Wet maatschappelijke ondersteuning*.

Gemeenten Delfzijl, Appingedam & Loppersum. *Achter het stuur, achter de stuurman. Paraplunotitie over participatie in Delfzijl, Appingedam en Loppersum*.

Gemeenten Delfzijl, Appingedam & Loppersum (2011). *Wmo Kadernota 2012-2016*.

Gemeente Den Haag (2011). *De Haagse Participatiemaatschappij. Uitvoeringsprogramma Welzijn 2011-2014.*

Gemeente Den Haag (2011). *Zorg voor elkaar. Meerjarenbeleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2011 – 2014.*

Gemeente Doetinchem (2012). *Iedereen doet mee. Wmo-beleidsplan 2012-2016.*

Gemeente Doetinchem. *Vrijwilligerswerkbeleid. Vrije wil, nuttig werk.*

Gemeente Doetinchem. *Wmo 2008-2012. Iedereen doet mee. Iedereen de juiste bagage.*

Gemeente Eemsmond (2012). *Beleidsplan Wmo. Betrokken bij Eemsmond 2012-2016.*

Gemeente Eemsmond (2011). *Hart voor dorpen. Beleid voor de dorpshuizen in de gemeente Eemsmond.*

Gemeente Eemsmond (2012). *Kunst in de Openbare Ruimte (KOR). Een uitwerking van de Nota Cultuurhistorisch Erfgoed 2012 – 2015.*

Gemeente Hellendoorn (2008). *Wmo beleidsplan 2008-2011.*

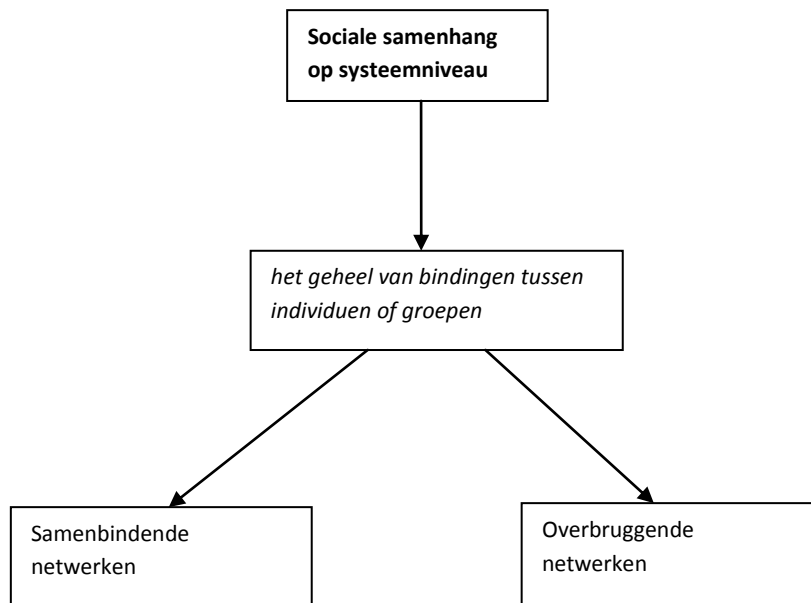
Gemeente Hellendoorn (2006). *Nota accommodatiebeleid wijk- en buurtwerk.*

Gemeente Krimpen aan den IJssel (2012). *Beleidsnota "Samen verder". Wmo 2012-2015 in Krimpen aan den IJssel.*

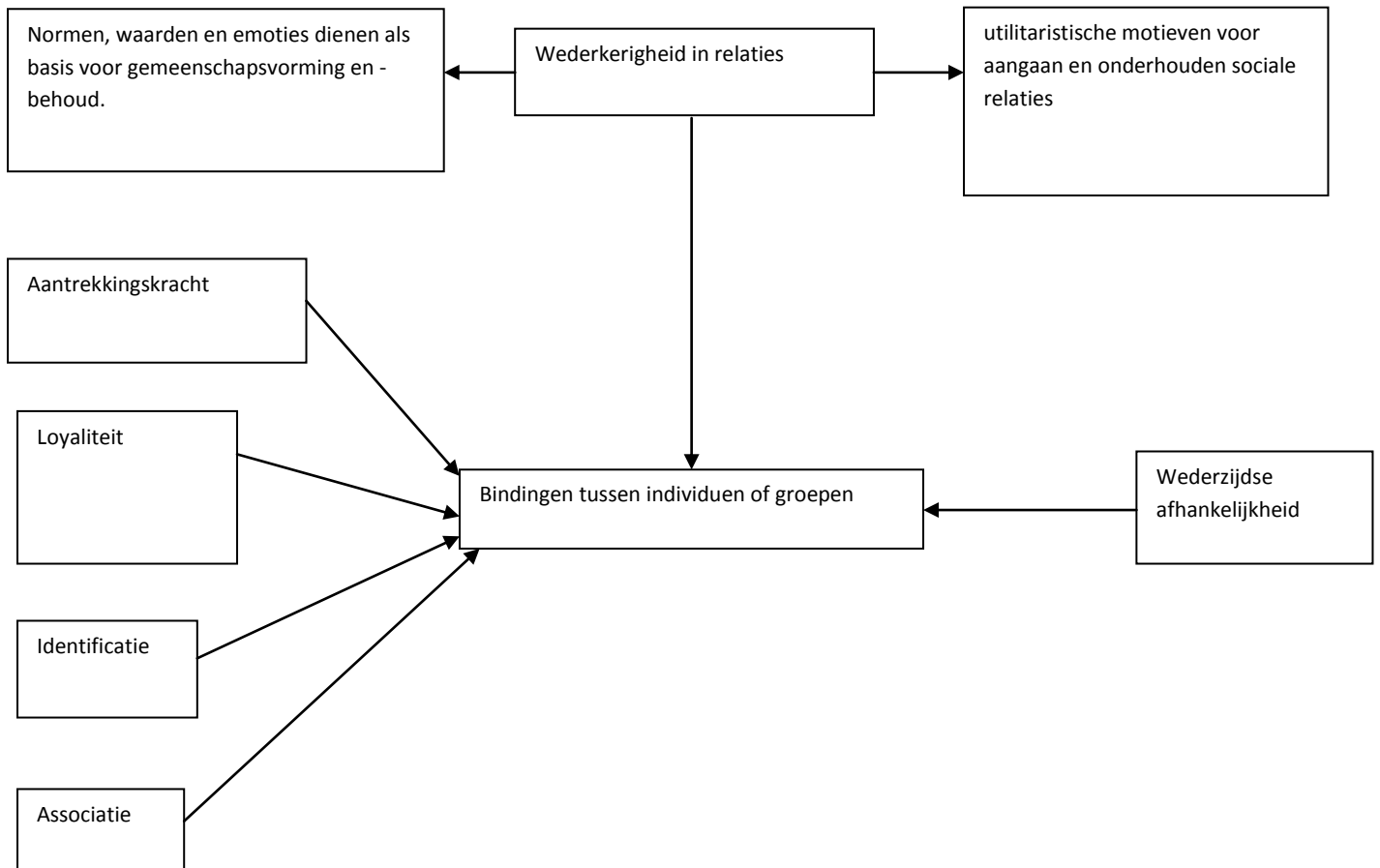
Bijlagen

I Schema's op basis van de theoretische verkenning

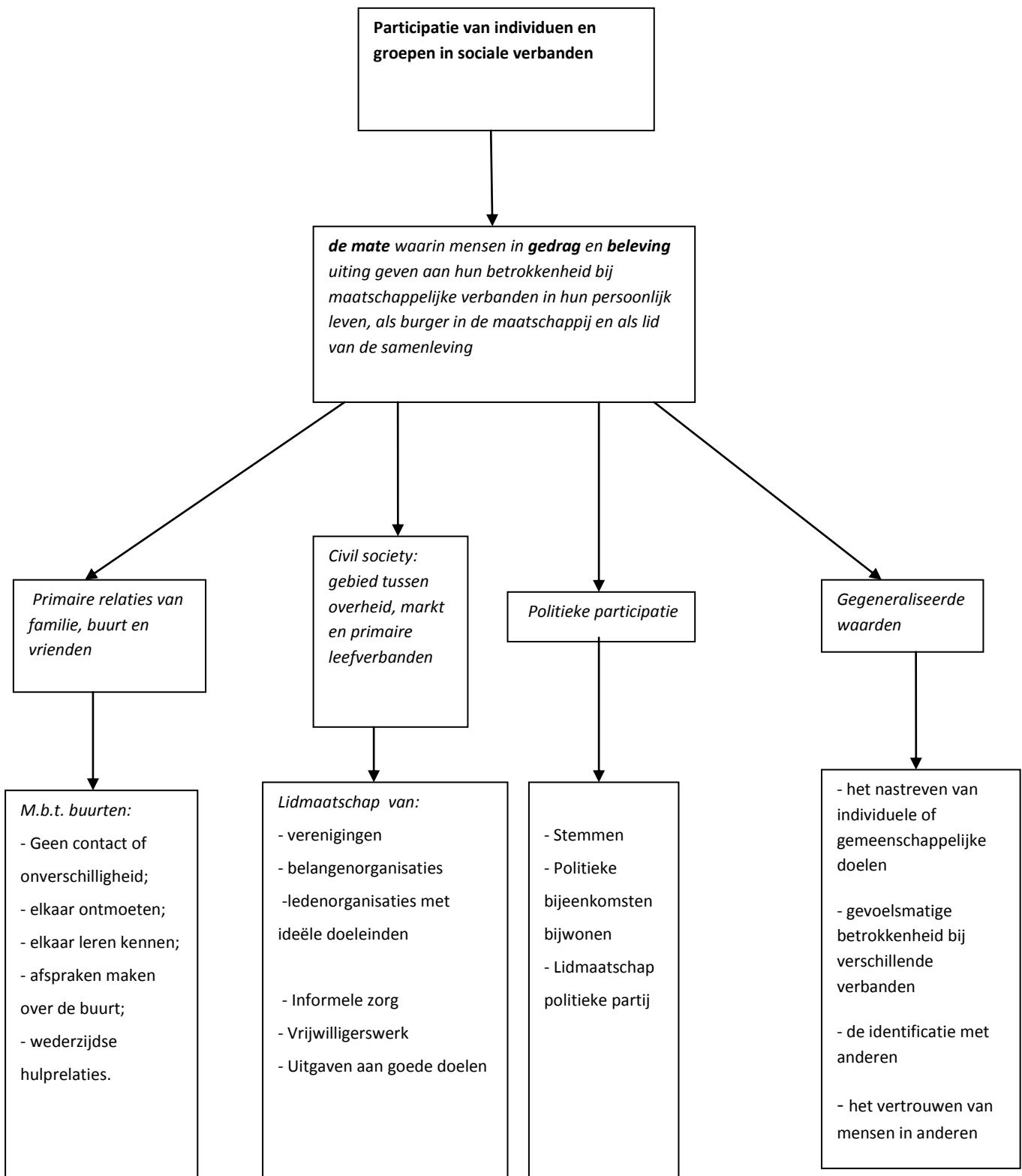
Interpretatie sociale samenhang



Wat is nodig voor de totstandkoming en instandhouding van bindingen tussen mensen?



Sociale samenhang als participatie van individuen en groepen binnen sociale verbanden



II Codeboom vooraf opgesteld

Hoofdcode 1: Interpretatie van sociale samenhang

1.1 Bindingen tussen groepen

1.2 Bindingen tussen individuen

1.3 Participatie van individuen

1.3.1. Primaire relaties

1.3.2. Civil society

1.3.3. Politieke participatie

1.3.4. Gegeneraliseerde waarden

1.4 Participatie van groepen/integratie

1.4.1. Primaire relaties

1.4.2. Civil society

1.4.3. Politieke participatie

1.4.4. Gegeneraliseerde waarden

Hoofdcode 2: Beleidsinvulling van gemeenten

Vanuit documenten te coderen

Hoofdcode 3: Assumpties beleidsinvulling

Vanuit documenten te coderen