

# De stukjes en de puzzel

Sociale samenhang en leefbaarheid in  
Zwartewaterland

rapport

Dr. P.G.A. Versteeg  
Drs. F.H. Bredewold  
Dr. R. Kuiper

Mei 2008

**De stukjes en de puzzel. Sociale samenhang en leefbaarheid in Zwartewaterland.**

In opdracht van de gemeente Zwartewaterland

Uitgevoerd door het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken van de Gereformeerde Hogeschool.

Dr. P.G.A. Versteeg  
Drs. F.H. Bredewold  
Dr. R. Kuiper

Mei 2008

Centrum voor Samenlevingsvraagstukken  
Postbus 10030  
8000 GA ZWOLLE  
038 - 425 55 42

**Alle rechten voorbehouden**

Niets van deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteurs.

## Inhoudsopgave

<b>WOORD VOORAF</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>7</b>
VERSCEIDENHEID EN LOKALE COHESIE.....	7
KNELPUNTEN EN ONTBREKENDE STRUCTUREN .....	7
SCENARIO'S EN AANBEVELINGEN .....	8
<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING EN VOORGESCHIEDENIS</b> .....	<b>11</b>
<b>NIEUWE TAKEN VOOR DE GEMEENTE</b> .....	<b>11</b>
EEN IMPULS VOOR DE CIVIL SOCIETY .....	11
ENKELE BEGRIPPEN.....	12
OPZET VAN HET ONDERZOEK .....	13
LEESWIJZER BIJ HET RAPPORT .....	14
<b>HOOFDSTUK 2: BESCHRIJVING VAN DE BELANGRIJKSTE RESULTATEN</b> .....	<b>15</b>
OP ZOEK NAAR DE KRACHTLIJNEN EN DE KNELPUNTEN.....	15
ZWARTEWATERLAND: EEN SAMENLEVING IN VERSCEIDENHEID .....	15
SOCIALE SAMENHANG IN DE KERNEN .....	16
SOCIALE VRAGEN EN PUBLIEKE STRUCTUREN .....	17
DE EIGEN PLAATS VAN DE KERKEN .....	19
MOBILITEIT EN SOCIALE PARTICIPATIE .....	19
VRIJWILLIGERS .....	20
LEEFBAARHEID .....	21
JEUGD EN JONGEREN .....	22
DE ROL VAN DE LOKALE OVERHEID .....	23
<b>HOOFDSTUK 3 EEN NADERE ANALYSE: WAAR LIGGEN DE KRACHTLIJNEN?</b> .....	<b>25</b>
DE STERKSTE SCHOUDERS.....	25
VEEL 'BONDING', WEINIG 'BRIDGING' .....	25
KRACHTLIJNEN .....	26
KERKEN.....	26
VERENIGINGEN.....	27
ZORGINSTELLINGEN.....	28
BEDRIJVEN.....	29
ACTIEF BURGERSCHAP .....	29
DE KRACHTLIJNEN VAN DE LOKALE SAMENLEVING .....	30
<b>HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>31</b>
CONCLUSIES .....	31
OVERZICHT VAN KRACHTLIJNEN EN KNELPUNTEN .....	32
SCENARIO'S EN AANBEVELINGEN .....	32
<b>REFERENTIES</b> .....	<b>37</b>
<b>BIJLAGE I THEORIE EN METHODOLOGIE VAN HET ONDERZOEK</b> .....	<b>39</b>
OPERATIONALISERING VAN BEGRIPPEN.....	39
SOCIALE SAMENHANG, LEEFBAARHEID EN SOCIALE KWALITEIT .....	39
DE KWALITEIT VAN VERBINDINGEN.....	41
PUBLIEKE BETREKKINGEN .....	42
PUBLIJK WELZIJN.....	42
METHODOLOGIE.....	43
METHODEN.....	43
SELECTIE VAN RESPONDENTEN .....	43
ONDERZOEKSFASEN .....	44
<b>BIJLAGE II LIJST MET RESPONDENTEN</b> .....	<b>47</b>
TELEFONISCHE INTERVIEWS.....	47
GROEPSINTERVIEWS MET DESKUNDIGEN .....	48
PANELDISCUSSIES .....	48
<b>BIJLAGE III INTERVIEWGUIDE TELEFONISCHE INTERVIEW</b> .....	<b>49</b>



## Woord vooraf

In het voorjaar van 2007 is aan het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken de opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de sociale kwaliteit van de gemeente Zwartewaterland. Opdrachtgever was het gemeentebestuur in de persoon van wethouder Wolbert Meijer. Het onderzoek wordt gefinancierd door de provincie Overijssel. De achtergrond van de opdracht was de Wet Maatschappelijke Ondersteuning die op 1 januari 2007 in alle gemeenten van Nederland is ingevoerd en zich in de loop van de volgende jaren verder zal ontplooiën.

De Wmo wil sociale samenhang en leefbaarheid bevorderen en geeft gemeenten de taak hiervoor zorg te dragen. De visie die deze wet tot uitdrukking brengt, betreft een nieuw samenspel tussen lokale overheid en burgers met als resultaat een zelfverantwoordelijke samenleving met optimale kansen tot participatie. De vraag is natuurlijk hoe gemeenten dit precies moeten gaan doen. Veel nieuwe informatie over de samenleving is nodig, informatie die veelal niet voorhanden is.

Dit onderzoek is een verkenning naar de sociale kwaliteit van de gemeente Zwartewaterland. Het geeft beleidsmakers informatie over de krachtlijnen en knelpunten in de samenleving. Het wil ook helpen een richting te ontwikkelen voor een beleid dat gericht is op de versterking van de zogenaamde civil society. Naar onze mening levert het onderzoek genoeg gezichtspunten op voor de ontwikkeling van nieuw beleid gericht op de versterking van de kwaliteit van de lokale samenleving.

Dit onderzoek is uitgevoerd onder vertegenwoordigers van instellingen, maatschappelijke organisaties, zorg- en hulpverleners, ambtenaren, gemeenteraadsleden, kerken, belangenorganisaties en verenigingen. In het onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden. Dat wil zeggen dat gebruik is gemaakt van interviews, groepsgesprekken en expertbijeenkomsten. Op deze manier is in beeld gekomen wat belangrijke gesprekspartners uit de bevolking vinden van de sociale kwaliteit van de gemeente Zwartewaterland. Uiteraard blijft ieder onderzoek beperkt. In dit geval was er behoefte aan een verkennende analyse die de basis kon leggen onder een proces van sociale activering.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. Peter Versteeg en drs. Femmianne Bredewold. Supervisor was dr. Roel Kuiper, lector Samenlevingsvraagstukken aan de Gereformeerde Hogeschool te Zwolle. Wij danken allen die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend. Dat zijn de meer dan honderd gesprekspartners geweest van de onderzoekers – teveel om op te noemen. In het bijzonder danken wij Gertjan Platvoet, projectleider Wmo van de gemeente Zwartewaterland. Op een prettige manier werden we geholpen en ondersteund in het organiseren van de gesprekken en bijeenkomsten.

Tot slot: wij hopen dat dit rapport van nut en betekenis zal zijn voor de verdere ontwikkeling van de lokale samenleving in de gemeente Zwartewaterland.

Dr. Roel Kuiper  
Centrum voor Samenlevingsvraagstukken



## **Samenvatting**

### **Verscheidenheid en lokale cohesie**

Dit onderzoek is een verkennende analyse van de sociale kwaliteit van de lokale samenleving van de gemeente Zwartewaterland. Dergelijke analyses zijn belangrijk in het licht van de nieuwe taken die de Wet Maatschappelijke Ondersteuning aan gemeenten toekent. Om te kunnen bepalen op welke wijze men de lokale civil society kan versterken is inzicht nodig in de aard en mogelijkheden van die lokale samenleving.

De gemeente Zwartewaterland is ontstaan na een gemeentelijke herindeling en kent een zekere historische verscheidenheid. Dit blijkt nog altijd uit een cultureel, kerkelijk en sociaal leven dat zich concentreert op de eigen woonomgeving. Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis zijn hiervan de belangrijkste kernen met sterke lokale patronen. De functie van veel maatschappelijke organisaties, verenigingen en instellingen is plaatsgebonden, bovenlokale netwerken en structuren ontstaan mondjesmaat en alleen wanneer daartoe een noodzaak bestaat. Dit leidt tot organisatorische verdubbelingen, weinig overstijgende communicatielijnen binnen de gemeente en met name tussen de woonkernen en een zekere onbekendheid met wat in de andere kernen gebeurt. Tegelijkertijd is de lokale cohesie in de kernen een duidelijke kracht van de plaatselijke samenleving.

In de gemeente Zwartewaterland wordt (nog) veel gemeenschapszin gevonden. Het is duidelijk dat mensen het omzien naar elkaar hoog in het vaandel hebben staan. Burgers zijn bereid wat voor anderen te doen. Dit onderzoek leert evenwel dat er weinig structuren bestaan die de bereidheid tot hulpvaardigheid verbinden met gezamenlijke doelstellingen op het gebied van publiek welzijn. De belangrijkste sociale verbanden en instellingen – verenigingen, kerken, belangenorganisaties – richten zich op hun eigen doelstelling of op hun eigen groep en fungeren in belangrijke mate als gesloten netwerken. Naast deze ‘vrijwillige’ verbanden zijn er nog de verbanden van werk en gezin/familie die een grote rol spelen in het sociale leven. Dit alles samengenomen resulteert in een wat gesloten samenleving waarin het ‘soort zoekt soort’ een algemeen gegeven is. Dit levert veel binding op wanneer men zich tot een van de groepen of gemeenschappen mag rekenen, maar ook risico’s op uitsluiting, onvoldoende menging en gebrekkige samenwerking met het oog op een gezamenlijk doel. Anders gezegd: in Zwartewaterland bestaat veel bindend kapitaal in de particuliere verbanden, maar weinig overbruggend kapitaal in publieke netwerken. Ondanks sterke cohesie is er het risico van fragmentering en segmentering. De sociale infrastructuur is sterk als het gaat om traditionele verbanden, maar ontbeert structuren die uit zijn op versterking van de publieke samenleving als zodanig.

### **Knelpunten en ontbrekende structuren**

Deze situatie is met name een risico voor mensen die binnen de bestaande verbanden niet goed geholpen kunnen worden of geheel buiten deze verbanden vallen. Per definitie spreken we dan over de kwetsbare groepen in een samenleving: mensen die niet veel contacten hebben, sociaal geïsoleerd raken, mensen die buiten het arbeidsproces zijn komen te staan of kampen met een beperking. In het kader van dit onderzoek is onder meer gesproken met hulpverleners, kerkelijk werkers, vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties en zorginstellingen. Zij bevestigen het beeld dat er mensen zijn met hulp- en zorgvragen die vanuit de bestaande verbanden niet gesignaleerd worden. Intussen vragen problemen die samenhangen met eenzaamheid, opvoeding, verslaving extra aandacht. In het bijzonder wordt nog gewezen op het belang van voldoende voorzieningen voor mensen met een geestelijke of lichamelijke beperking en het belang van goede vervoersmogelijkheden. Ontbrekende voorzieningen maken participatiemogelijkheden voor dergelijke groepen niet vanzelfsprekend.

Opvallend is dat iedereen wel een stukje van de puzzel in handen heeft en dat de stukjes ook op elkaar aansluiten, maar dat niemand het overzicht heeft over het geheel. Wanneer men het er in de gemeente Zwartewaterland over eens is dat burgers en hun verbanden hierin een eigen rol hebben te spelen, dan moet welbewust worden ingezet op de versterking van verbindende structuren in de civil society. Ons onderzoek laat zien dat de genoemde vraagstukken op het gebied van publiek welzijn – die vermoedelijk alleen maar zullen toenemen – vanuit de huidige structuren niet adequaat tegemoet getreden kunnen worden. Het ontbreekt de samenleving aan gemeenschappelijke signaleringsmogelijkheden en aan mogelijkheden tot gecoördineerde actie. Er is voldoende potentieel, maar er is onvoldoende afstemming en samenwerking om dit potentieel te benutten. Nieuwe publieke structuren zijn nodig om te komen tot verdere activering

van de bevolking. Ook is het nodig dat welbewust wordt gewerkt aan verbindingen tussen organisaties, instellingen en plaatselijke overheid om samen initiatieven te kunnen nemen in de lokale samenleving.

### Scenario's en aanbevelingen

De kernvraag is wat de gemeente nu eigenlijk zou willen faciliteren om te komen tot meer actieve participatie van (zowel weerbare als kwetsbare) burgers en tot een meer zelfzorgende samenleving? Een samenleving die eigen krachten inzet en van daaruit werkt aan bestaande knelpunten in deze samenleving? Naar onze mening zijn er drie scenario's voor verdere beleidsontwikkeling die rekening houden met de geconstateerde krachten en knelpunten in Zwartewaterland. Deze scenario's worden hieronder beschreven. Onder elk van de drie scenario's zijn meer concrete aanbevelingen opgenomen die kunnen helpen aan het bepaalde scenario invulling te geven.

#### SCENARIO 1.

Bepaal samen met de bevolking wat de 'sociale agenda' zou moeten zijn van de gemeente Zwartewaterland. Wat zijn de belangrijkste sociale problemen waar aan gewerkt moet worden? En wat kan er ingezet worden om deze zoveel mogelijk op te lossen? Dit is een route waarin een aantal belangrijke organen aan het woord kunnen komen en dat ondersteund kan worden door voortgezet onderzoek naar de sociale problemen die we in dit onderzoek gesignaleerd hebben. Bij dit scenario is het van belang dat de gemeente in de gaten houdt dat het niet over de hoofden van bepaalde groepen burgers heen gaat. Probeer zoveel mogelijk alle groepen en individuele burgers te betrekken bij het bepalen van de 'sociale agenda'. Een nadeel van dit scenario is dat het voorsnog geen directe bijdrage levert aan de activering van de samenleving, behalve dat bepaalde groepen in de samenleving gestimuleerd worden om na te denken over de gemeenschap.

##### 1. Sociaal werkers op straat

Zorg, indien mogelijk, voor sociaal werkers op straat die zich kunnen richten op het signaleren en begeleiden van risicogroepen en 'zorgwekkende zorgmijders'. Ook aspecten van wijkbeheer en leefbaarheid worden door deze professionals behartigd. Wijkagenten en jongerenwerkers die reeds werkzaam zijn in de gemeente, maar ook andere functionarissen kunnen een dergelijke signalerende functie vervullen. Het is dan wel van belang dat hetgeen gesignaleerd is ook gemeld wordt bij een centraal figuur die verdere acties uit kan zetten.

##### 2. Communicatiestructuur

Breng een communicatiestructuur aan binnen de gemeente waarin informatie, 'best practices' en hulpvragen worden uitgewisseld over de aanpak van leefbaarheid, veiligheid en het beheer van de leefomgeving. Burgerplatforms zouden geschikte platforms zijn waar deze informatie wordt uitgewisseld. Daarnaast zou dit de vorm kunnen aannemen van een 'helpdesk' in het gemeentehuis en/of een digitale 'helpdesk' waar burgers terecht kunnen met adviezen en vragen. Daarbij werkt het goed, om het vertrouwen in de overheid te vergroten, om gemelde klachten met betrekking tot leefbaarheid binnen een bepaald tijdsbestek, bijvoorbeeld een week te verhelpen.

##### 3. Leefbaarheidsscan

Voer een leefbaarheidsscan uit, waarbij met name ook wordt gelet op de samenhang tussen de kwaliteit van de woonomgeving en de opwaartse mobiliteit van mensen.

#### SCENARIO 2.

Breng lokale partners tot samenwerking met elkaar in een gezamenlijke gerichtheid op vraagstukken van publiek welzijn. Dit is een route waarin de gemeente een faciliterende rol speelt in het bijeenbrengen van lokale partners en hen samen laat nadenken over initiatieven die zij zouden kunnen nemen voor de lokale samenleving. De gemeente kan hierin suggesties doen en vragen om afstemming op gemeentelijk beleid. Een nadeel van deze benadering is dat niet de burgers direct worden aangesproken, maar burgers voor zover zij vertegenwoordigd zijn via kerken, verenigingen, enzovoort.



### 1. Diaconale platforms

Breng de kerken per woonkern samen in een diaconaal platform. Kerken in Zwartewaterland hebben een 'derde', de overheid, nodig om samen te komen tot een diaconaal platform. Ga met een kerkelijk platform in gesprek over hoe zij zich dienstbaar zouden kunnen opstellen in wijk/buurt/kern. Geef zo'n platform een eigen taak in het signaleren van nood (intern, maar ook extern) en faciliteer kerken wanneer zij de verantwoordelijkheid nemen voor sociale projecten. Gezien de lokale verscheidenheid doet de overheid er goed aan de eigenheid en kracht van lokale oriëntaties te benutten, daarom bevelen we aan om de diaconale platforms per woonkern vorm te geven. Je doet dan tevens een beroep op de sterke verbindende netwerken die er bestaan binnen de kernen.

### 2. Sociaal makelaar

Stel een sociaal makelaar aan die kan zorgen voor (a) horizontale verbindingen tussen organisaties en instellingen in de samenleving en (b) verticale verbindingen tussen de civil society en het lokaal bestuur. Deze sociaal makelaar speelt een eigen rol bij het informeren en ondersteunen van de netwerken (platforms e.d.) in de samenleving zelf. De sociaal makelaar kan ook burgerinitiatieven ondersteunen (advies en begeleiding).

### 3. Verbinden van groepen

Onderzoek welke mogelijkheden de sterke schouders in de lokale samenleving, namelijk de kerken, verenigingen, zorginstellingen en bedrijven, hebben om activiteiten in de samenleving te ondersteunen of zelf te ontplooiën. Zet deze groepen in, omdat we hebben kunnen constateren dat deze groepen in de Zwartewaterlandse samenleving over het algemeen veel potentie en sturingscapaciteit hebben en in ieder geval wat de interne doelstellingen betreft, erg effectief zijn. Maak dus gebruik van deze aanwezige krachten in de samenleving. Er is waarschijnlijk veel winst te boeken in het verbinden van deze groepen onderling. Dit zou vorm kunnen krijgen door het organiseren van een beurs/markt waar deze groepen elkaar kunnen ontmoeten en vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden en eventuele samenwerking kan ontstaan. Een voorbeeld vanuit de praktijk hoe dit vorm gegeven zou kunnen worden, is 'beursvloer Zwolle' die bedrijven en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact brengt tijdens een soort markt. Aangestelde onderhandelaren zorgen er voor dat vraag en aanbod bij elkaar gebracht wordt en zorgen voor ondersteuning tijdens de onderhandelingen. Een voorbeeld van een match zou kunnen zijn dat een tuinbedrijf het buitenterrein van een peuterspeelzaal opnieuw inricht of dat een scoutingpartij de restpartijen hout van een bouwmarkt krijgt. Ook het organiseren van ronde tafelgesprekken rondom een bepaald thema blijkt in de praktijk goed te werken in het verbinden van groepen aan elkaar. Groepen weten dan van elkaars initiatieven en activiteiten en weten elkaar makkelijker te vinden.

#### SCENARIO 3.

Schep faciliteiten voor actief burgerschap. Zorg dat er wijkraden of burgerplatforms komen waarin burgers met elkaar in gesprek kunnen gaan over lokale belangen. Deel eventueel verantwoordelijkheden toe aan deze platforms en beloon initiatieven van burgers. Het nadeel van dit scenario is dat het zich afhankelijk maakt van de beschikbaarheid van actieve burgers die zich op deze manier voor wijk en buurt willen inzetten.

### 1. Lokale platforms

Richt lokale platforms op en faciliteer deze als plaatsen waar burgers elkaar kunnen ontmoeten en waar uitwisseling en discussie plaats vindt over de verbetering van de sociale samenhang en leefbaarheid in wijk en buurt. Deze platforms staan onder leiding van burgers zelf, worden gefinancierd door de gemeente en hebben zowel een signaleringsfunctie als een initiërende functie.

### 2. Inloopvoorzieningen

Zorg voor laagdrempelige inloopvoorzieningen op enkele plaatsen in de woonkernen die als ontmoetingsplek kunnen dienen voor burgers. De gemeente kent geen plaatsen waar

mensen die zich alleen voelen kunnen binnenlopen. Een dergelijke plaats gaat buiten de bestaande verbanden van familie, werk en kerk om en scheidt ontmoetingsmogelijkheden dwars door verbanden heen. Wanneer er dergelijke ontmoetingsplaatsen worden ingericht zou het goed zijn om hier meerdere activiteiten te laten plaats vinden, zodat het een herkenbare plaats wordt voor burgers, en kwetsbare en weerbare burgers elkaar automatisch ontmoeten. Zo kan een ontmoetingscentrum voor mensen tevens dienst doen als plek waar burgerplatforms vergaderen en als stemlokaal bij verkiezingen. Onderzoek welke mogelijkheden sportverenigingen hebben om leegstaande sportkantines ter beschikking te stellen voor dit doel.

3. Vervoer van particulieren

Ondersteun vrijwillige initiatieven met betrekking tot vervoer van particulieren. Bijzondere aandacht is daarbij gewenst voor mensen die buiten de grote kernen wonen.

4. Beleid vrijwilligerswerk en mantelzorg

Bevorder een beleid op het gebied van vrijwilligerswerk en mantelzorg die rekening houdt met de veranderende leefwijze van mensen. Het traditionele vrijwilligerswerk waarbij een vrijwilliger zich voor langere tijd committeert aan een bepaalde taak is op zijn retour. Vrijwilligers en mantelzorgers behoeven meer en meer zowel faciliteiten als professionele begeleiding. Zorg dat informatie rondom bijvoorbeeld het verkrijgen van vergunningen, voorwaarden voor brandveiligheid van gebouwen of arbovoorwaarden voor vrijwilligers, makkelijk toegankelijk is.

## Hoofdstuk 1 Inleiding en voorgeschiedenis

### Nieuwe taken voor de gemeente

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht geworden. Deze wet wordt door gemeenten uitgevoerd en heeft twee herkenbare dimensies. Zij regelt het aanbod van zorg aan groepen burgers en zij probeert een meer zelfverantwoordelijke samenleving te stimuleren. Het is de bedoeling van de Wmo dat burgers meer verantwoordelijkheid krijgen zelf zorg en steun te organiseren (Datema, 2005). Beoogd wordt een intensiever gebruik van informele netwerken en structuren van de samenleving zelf, ook als het gaat om hulp- en zorgvragen. De overheid verplicht zich om dit proces, dat een activering van de samenleving inhoudt, te ondersteunen. Vanwege de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt de Wmo ook wel een brede participatiewet genoemd. Het gaat om de mogelijkheid toe te treden, deel te nemen en ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar in de lokale samenleving. De Wmo bestaat uit onderdelen, prestatievelden genaamd, die betrekking hebben op verschillende doelgroepen en typen zorg die daarmee verbonden zijn. De prestatievelden binden de lokale overheid: zij zijn gehouden hieraan uitvoering te geven. Dat doet die overheid niet alleen en dat kan zij niet alleen. De Wmo leidt – in een ontwikkelingsproces dat nog maar net begonnen is – op den duur tot nieuwe relaties en tot een nieuwe rolverdeling tussen overheid en de gemeentelijke omgeving. Voor veel gemeenten is de vormgeving hiervan een zoektocht. Hoe moet vorm worden gegeven aan de dragende gedachten achter de Wmo? Wat mag van de samenleving worden verwacht? Hoe kan daarin een adequaat inzicht worden verkregen? Vanuit welke visie wordt geopereerd? Hoe maakt een gemeente de stap van een uitvoeringsorganisatie naar een meer faciliterende en regisserende organisatie?

Prestatieveld 1 van de Wmo geeft de overkoepelende doelstelling van de wet aan. Prestatieveld 1 verplicht gemeenten 'sociale samenhang en leefbaarheid in wijk en buurt' te bevorderen. In deze formulering krijgt de sociale kwaliteit van de leefomgeving een centrale functie binnen de Wmo. Er wordt hierin aan gemeenten een richting en een wensbeeld meegegeven. De richting ligt vast: er moet gewerkt worden aan sociale samenhang en leefbaarheid. Het wensbeeld is dat deze een zodanig niveau bereiken, dat burgers zelf problemen kunnen signaleren en aanpakken. Sociale samenhang en leefbaarheid vormen daarmee zowel het doel als het middel voor het uit te voeren beleid binnen dit prestatieveld en zijn tevens van instrumentele betekenis voor de uitvoering van beleid op andere prestatievelden. Prestatieveld 1 heeft dus een geheel eigen karakter en is van fundamenteel gewicht voor het verdere beleidsproces van gemeenten rondom de Wmo. Het signaleren, voorkomen en oplossen van problemen wordt mede mogelijk gemaakt door een verbetering van de sociale samenhang en leefbaarheid. Gemeenten worden uitgedaagd een visie te ontwikkelen op de sociale kwaliteit van de lokale samenleving (De Smet, 2004). Die kwaliteit is echter uitdrukkelijk iets van de samenleving zelf.

### Een impuls voor de civil society

Vanuit de politieke visie waarmee de Wmo is ontworpen en geïntroduceerd, wordt sterke nadruk gelegd op de rol van burgers, organisaties en netwerken in de samenleving zelf, de zogenaamde 'civil society'. Burgers worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de samenleving te bewaken en te onderhouden, en ook van verenigingen, instellingen, bedrijven en kerken wordt een actieve rol gevraagd. De Wmo veronderstelt dat burgers sociale verantwoordelijkheden binnen lokale verbanden waarmaken en waarborgen. Bij het begrip civil society gaat het in strikte zin om de verbanden die burgers vrijwillig met elkaar aangaan en bedoelen we het geheel van vrijwillige associaties. Daarnaast zijn er verbanden, zoals het gezin, de buurt en het werk die een ander karakter dragen, maar er wel toe doen binnen een civil society.

De gedachte dat samenhang en leefbaarheid kwaliteiten zijn die de burgerlijke samenleving uit zichzelf mede vormgeven is niet nieuw (zie bijv. *Praktijkgids leefbaarheid* 1999; De Boer et al. 2003; Verschure et al. 2004). We zouden wel kunnen zeggen dat de Wmo een nieuwe fase is, waarin de inspanningen om de civil society opnieuw vorm te geven een extra impuls krijgen. In deze visie op de civil society heeft de gemeente een rol die niet primair besturend of uitvoerend is, maar in de eerste plaats faciliterend en regisserend. Anders gezegd: de overheid is *partner* van de samenleving om samen met burgers sociale kwaliteit vorm te geven. Het gaat er dus meer dan voorheen om dat

overheid en burgers met elkaar in gesprek zijn om te komen tot de gewenste ondersteuning van elkaar en sociale investering in de samenleving.

Het bestuurlijke scenario dat tot nu toe in Zwartewaterland gevolgd is, richt zich op het benutten van de sociale infrastructuur die voorhanden is. De beleidsrichting in de gemeentelijke nota *Samen en Niemand uitgezonderd* komt overeen met het middenscenario zoals dat door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling omschreven is (RMO, 2006). In dit scenario staan de verbanden van het maatschappelijk middenveld centraal, als ruggengraat van de lokale samenleving. De gemeente Zwartewaterland staat daarmee evenwel voor dezelfde vragen als andere gemeenten die dit scenario voor ogen hebben. Wat kunnen zij verwachten van de lokale gemeenschap(pen) als het gaat om het bevorderen van onderlinge ondersteuning en de gezamenlijke inzet voor samenhang en leefbaarheid? Delen zij met burgers en hun verbanden eenzelfde visie? Hoe kunnen zij op het spoor komen wat burgers denken over de sociale kwaliteit van de lokale samenleving? Welke mogelijkheden zijn er om de civil society van Zwartewaterland verder te activeren? Waar liggen knelpunten en wat zijn de wensen en verwachtingen van de bevolking? Wat betekenen sociale verbanden concreet voor verschillende groepen in de samenleving? Wie dragen daaraan bij en wat zijn dan de mogelijkheden tot onderlinge ondersteuning en sturing?

Het onderhavige onderzoek probeert op deze vragen een antwoord te formuleren. De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Welke mogelijkheden en wensen hebben burgers, lokale instellingen en verbanden in de gemeente Zwartewaterland m.b.t. het scheppen en versterken van sociale samenhang en leefbaarheid?* Kort gezegd richt dit onderzoek zich op een tweetal doelen. Ten eerste gaat het om het in kaart brengen van de mogelijkheden van de sociale infrastructuur, ondermeer om ervaren tekorten vanuit de civil society tegemoet te kunnen treden. We zijn daarmee op zoek naar de 'krachtlijnen' binnen de sociale infrastructuur. Ten tweede is het de bedoeling van dit onderzoek dat overheid, maatschappelijk middenveld en instellingen een gezamenlijk beeld krijgen van de sociale opgaven waar de gemeente Zwartewaterland voor staat, wil er sprake zijn van een krachtige civil society. In dat verband spreken we over een gewenst niveau van sociale kwaliteit in de drie kernen van Zwartewaterland. De gemeente Zwartewaterland krijgt door middel van dit onderzoek een instrument aangereikt voor de verdere vormgeving van Wmo-beleid. Uiteindelijk gaat het er om dat burgers en overheid zicht krijgen op de vraag hoe zij vanuit hun eigen verantwoordelijkheid kunnen bijdragen aan de sociale kwaliteit van de samenleving.

### **Enkele begrippen**

In deze alinea worden een aantal kernbegrippen die in dit onderzoeksrapport gehanteerd worden geïntroduceerd. Hier beperken we ons tot een korte introductie van de begrippen, maar in bijlage I wordt er een verdere omschrijving en uiteenzetting van deze begrippen gegeven.

Centraal in dit onderzoek staan de begrippen '*sociale samenhang*' en '*leefbaarheid*'. *Onder sociale samenhang verstaan we de mate van betrokkenheid en participatie van burgers in een leefomgeving. Onder leefbaarheid verstaan we de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in termen van schoon, heel en veilig.* Beide begrippen zijn op elkaar betrokken. Een sterke betrokkenheid van burgers op elkaar zal zich uiten in een sterker gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving. Omgekeerd heeft ook de kwaliteit van de leefomgeving een effect op de mate waarin mensen betrokken zijn op elkaar. We nemen beide begrippen daarom samen in het begrip '*sociale kwaliteit*'. *Dat omschrijven we als een zodanige kwaliteit van de sociale infrastructuur en fysieke leefomgeving dat burgers in staat worden gesteld verbindingen met elkaar te maken en zo mede zorg te dragen voor elkaars welzijn.* In deze definitie valt de nadruk op de vrijwillige samenwerking tussen burgers in de civil society met het oog op een gemeenschappelijk doel of doelen op het gebied van publiek welzijn.

Verbindingen tussen burgers kunnen een sterk privaat karakter dragen, zoals het geval is in de sfeer van familie, gezin en werk en ze kunnen ook een publiek karakter hebben zoals dit het geval is in de sfeer van de politiek of de maatschappelijke omgang met elkaar. Er zijn relaties die zorgen voor cohesie en er zijn relaties die zorgen voor participatie en integratie. Om dit onderscheid aan te duiden worden ook wel de termen 'bonding' en 'bridging' gehanteerd. Relaties binnen netwerken zijn bindend kapitaal, relaties tussen netwerken overbruggend kapitaal (Putnam, 2000). Bonding geeft de capaciteit om te verbinden weer. Het is een soort sociologische lijm die zorgt voor wederkerigheid en solidariteit binnen groepen. En bridging geeft de capaciteit om te overbruggen weer. Overbruggend sociaal kapitaal wordt gevoed (en dikwijls geïnspireerd) door bindend sociaal kapitaal. Waarbij we de term sociaal kapitaal gebruiken om relaties binnen en tussen sociale netwerken te beschrijven. Weinig sociaal kapitaal is een vorm van armoede, omdat het een gebrek

aan sociale contacten weergeeft. Dit geldt dan zowel voor individuen als wel voor wijken. Verbindend sociaal kapitaal is gericht op cohesie in de verbanden, overbruggend sociaal kapitaal is gericht op integratie en participatie in een samenleving. In de verbanden waar cohesie voorop staat, ontstaat het sociaal vertrouwen dat men nodig heeft om de relaties aan te gaan die gericht zijn op participatie en integratie. Cohesie ontstaat in een relatienetwerk van verwanten en bekenden, mensen met wie men al veel deelt. Participatie en integratie verbindt mensen in een relatienetwerk zonder dat er sprake hoeft te zijn van verwantschap en bekendheid.

Wanneer we spreken van participatie kan dit slaan op het meedoen in de private verbanden van de samenleving en op het meedoen aan de publieke netwerken. Uiteraard regelt de Wmo niet de deelname aan private verbanden, ze kan wel bevorderen dat de samenleving als civil society, dus als publieke gemeenschap, beter functioneert en beter toegankelijk wordt voor iedere burger die daarvan deel wil uitmaken. In onze analyse zullen we gericht zijn op de kwaliteit van de civil society van Zwartewaterland in deze laatste betekenis.

### **Opzet van het onderzoek**

Het uitgevoerde onderzoek richt zich op de sterke en zwakke kanten van de sociale infrastructuur van de civil society en is kwalitatief van aard. Dit betekent dat de onderzoeksresultaten zijn verkregen door literatuurstudie en een groot aantal gestructureerde interviews met zoveel mogelijk sleutelfiguren en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld van de gemeente Zwartewaterland. Dit betekent ook dat de resultaten berusten op de waarnemingen en opvattingen van de respondenten. Door deze over en weer te toetsen ontstaat een betrouwbaar beeld van het functioneren van de civil society. Dat wil niet zeggen dat dit beeld niet verder onderzocht kan worden en er nader ingezoomd kan worden op bepaalde aspecten. Het ging ons in dit onderzoek om een beeld op basis waarvan prestatieveld 1 handen en voeten kan krijgen voor de gemeente en het Wmo-beleid verder kan worden ingericht.

Het feitelijke onderzoek duurde een half jaar en liep van juni tot en met december 2007. De werkwijze en methodiek was als volgt. Na een startbijeenkomst op 25 juni 2007 met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld hebben er telefonische interviews en diepte-interviews plaatsgevonden. De onderzoekers hebben ook bijeenkomsten bezocht en vertegenwoordigers van de gemeenschap van Zwartewaterland ter plaatse gesproken. De resultaten hiervan zijn vervolgens voorgelegd aan focusgroepen. Tenslotte zijn er op 19 december verschillende rondes van gesprekken geweest met (ervarings)deskundigen uit de gemeente. Voor een deel waren dat personen die aanwezig waren op de startbijeenkomst in juni. Voor een ander deel waren dat ambtenaren van het gemeentehuis en vertegenwoordigers van de cliëntenraad. De opzet van dit onderzoek wordt breder toegelicht in bijlage I.

### **Leeswijzer bij het rapport**

Om u goed door dit rapport heen te leiden volgt hier een leeswijzer bij het rapport. In dit eerste inleidende hoofdstuk is de achtergrond van het onderzoek geschetst en kwamen de belangrijkste begrippen en de opzet van het onderzoek aan de orde. In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek beschreven. Waarna in het derde hoofdstuk een nadere analyse volgt van de beschreven onderzoeksresultaten. Het vierde hoofdstuk geeft in de conclusies een antwoord op de onderzoeksvraag en de doelstellingen, waarna er aanbevelingen volgen. Als achtergrondinformatie vindt u in de bijlage I een uitgebreidere toelichting op de theoretische begrippen en de gekozen methodologie van het onderzoek. In bijlage II vindt u de lijst met de respondenten die individueel of in groepen geïnterviewd zijn. De derde bijlage bevat de Interviewgide zoals die gebruikt is tijdens de telefonische interviews.

Dit onderzoek gaat over de implementatie van de Wmo als 'participatiewet' en met name over een gefundeerde visie op sociale samenhang en leefbaarheid.

- Participatiemogelijkheden van burgers zijn afhankelijk van sociale samenhang en leefbaarheid (prestatieveld 1 Wmo).
- De Wmo heeft het oog op de verdere ontwikkeling van de civil society als een onderneming van zelfverantwoordelijke burgers. De civil society bestaat uit de relaties en verbanden die burgers vrijwillig met elkaar aangaan. De overheid is partner van deze civil society: faciliterend en regisserend.
- De kernvraag is hoe burgers, lokale instellingen en verbanden bijdragen aan de sociale kwaliteit van de lokale samenleving. Welke krachten zijn al aanwezig, welke kunnen worden ontwikkeld?
- Participatie en integratie zijn mede afhankelijk van de capaciteit van een samenleving betrokken te zijn op ieder lid van die samenleving. Daarvoor is zowel bindend als overbruggend sociaal kapitaal nodig.
- Dit onderzoek is erop gericht een kwalitatief beeld te krijgen over de mogelijkheden van de huidige sociale infrastructuur van de gemeente Zwartewaterland. Op basis hiervan kan Wmo-beleid verder vorm krijgen.

## Hoofdstuk 2: Beschrijving van de belangrijkste resultaten

### Op zoek naar de krachtlijnen en de knelpunten

Nu we een beeld hebben gekregen van de totstandkoming van dit onderzoek, de invoering van de Wmo, de belangrijkste begrippen binnen dit onderzoek voorbij zijn gekomen en we weten wat de vraag en doelstelling zijn willen we in dit hoofdstuk een beschrijving geven van de belangrijkste onderzoeksresultaten. Wat zijn nu de belangrijkste krachtlijnen binnen de gemeente Zwartewaterland? Welke knelpunten blijken er op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid te bestaan voor de inwoners in Zwartewaterland?

### Zwartewaterland: een samenleving in verscheidenheid

Zwartewaterland telde per 1 april 2008 21.947 inwoners en het verbindt een aantal grotere en kleinere gemeenschappen namelijk; Genemuiden, Hasselt, Zwartsluis, Mastenbroek, Kamperzeedijk en Genne. Hoewel de gemeente Zwartewaterland een bestuurlijke eenheid vormt, is het in de beleving van burgers geen sociale of culturele eenheid. Niemand maakt hier een geheim van en het wordt ook nauwelijks als probleem gezien. Genemuiden (10.076 inwoners per 1 april 2008), Hasselt (6927 inwoners per 1 april 2008) en Zwartsluis (4768 inwoners per 1 april 2008) zijn duidelijk verschillende gemeenschappen met een eigen kleur en een eigen sociaal leven. Eén van de respondenten verwoordde het zo:

“De drie verschillende kernen functioneren niet als een gemeente. De kernen hebben ieder een eigen oorsprong, cultuur en identiteit.”

De strubbelingen in het verleden rond de gemeentelijke herindeling in 2001 zullen deze gevoelens van eigenheid nog versterkt hebben. Desalniettemin zijn er wel zaken aan te wijzen waarbij de identiteit van de drie plaatsen een minder grote rol speelt. Dit betreft bijvoorbeeld de kerkelijke verbanden, die ook een bovenlokaal karakter hebben.

Het gebrek aan sociaal-culturele eenheid betekent dat de sociale samenhang tussen de drie kernen relatief zwak is. Van een sterke translokale samenhang is geen sprake. Dat is ook zichtbaar in het feit dat de drie kernen wat betreft regionale oriëntatie de neiging hebben allemaal een andere kant op te gaan: Hasselt richting Zwolle, Genemuiden vooral op Kampen en Zwartsluis richting Meppel. Deze oriëntaties zijn van invloed op het sociale leven in de drie kernen. Bij Hasselt en Genemuiden springen deze verschillen het meest in het oog. Hasselt zal in de toekomst meer suburbane trekken krijgen, wat zichtbaar zal worden in de bevolkingssamenstelling. In Genemuiden blijven kerk en werk voor velen de belangrijkste bindende factoren, waardoor de relatieve autonomie van deze plaats sterk blijft. Dit betekent dat men de verbinding met ‘buiten’ eerder zoekt via levensbeschouwelijke netwerken en vanzelfsprekend ook via arbeid, onderwijs en het bedrijfsleven.

In praktische zin heeft de zwakke bovenlokale samenhang van Zwartewaterland geen duidelijke negatieve consequenties voor de informele zorg en ondersteuning door burgers. Dit is veel meer afhankelijk van de aanwezigheid en effectiviteit van lokale verbanden in de drie kernen. Algemene organisaties en diensten voor specifieke doelgroepen hebben dan ook de neiging zich op de eigen kern te concentreren. Dat geldt bijvoorbeeld voor het ouderenwerk en voor het vrijwilligerswerk. Het welzijnswerk onder ouderen is plaatselijk georganiseerd en het Steunpunt Mantelzorg en Vrijwillige Thuiszorg heeft een reizend Alzheimercafé, omdat bezoekers van dat café niet naar een andere kern komen.

De concentratie op het sociale leven in de eigen kern maakt plaatselijke cohesie sterk, maar hindert een gemeente-brede integratie van werkzaamheden. Door ‘Stichting Welzijn Ouderen Zwartsluis en Hasselt’ wordt de sterke lokale binding als een obstakel gezien om te komen tot verdere samenwerking. Verscheidene gesprekspartners uit de sfeer van de informele zorg en belangengroeperingen geven aan dat er winst is te boeken in bovenlokale samenwerking. Er zou niet alleen winst geboekt kunnen worden doordat door samenwerking meer kennis gedeeld kan worden, maar door samenwerking is er meer mankracht beschikbaar en wanneer er sprake is van ziekte of verlot zit een instelling niet direct met de handen in het haar. De bereidheid om verder te groeien in bovenlokale samenwerking is er zeker wel. Het ontbreekt echter aan effectieve structuren om hier vorm en inhoud aan te geven.

## Sociale samenhang in de kernen

De keerzijde van een zwakke samenhang op gemeentelijk niveau is een relatief sterke betrokkenheid van burgers op elkaar in de kernen. Burgerschap is allereerst lokaal burgerschap. In Genemuiden gaat dit zelfs terug op oude tradities, waarin de status van 'grootburger' een bijzondere betekenis heeft voor de ingezetenen. Grootburgerschap onderstreept een lokale identiteit en dit draagt bij aan de begrenzing en samenhang van de plaatselijke gemeenschap. Niettemin kan worden vermoed dat dit begrip van burgerschap aan betekenis inboet. Burgerschap wordt vandaag veel meer verbonden met een gerichtheid op het algemeen belang of het publiek welzijn. De vraag is natuurlijk hoe het gesteld is met vormen van burgerschap die bijdragen aan het publiek welzijn.

In de drie kernen bestaat een duidelijk ideaal van onderlinge hulpvaardigheid. De bereidheid elkaar te helpen is in brede lagen van de bevolking vanzelfsprekend: zo was het altijd en zo behoort je met elkaar om te gaan. Deze hulp neemt verschillende vormen aan. Dit illustreren ook de verschillende verhalen en uitspraken van burgers uit de gemeente Zwartewaterland;

"Ik heb na een operatie drie maand moeten plat liggen. En die drie maanden heb ik elke dag te eten gekregen van mensen uit mijn omgeving".

"In de wijk waar ik woon is er echt nog sprake van sociale betrokkenheid op elkaar. We kijken naar elkaar om en letten op elkaars kinderen als ze op straat spelen. En ook maken we als burens regelmatig een praatje met elkaar".

"In de kerk waar ik lid van ben, wordt er echt naar elkaar om gekeken. Ook als je kijkt naar de ouderen, die krijgen allerlei vormen van hulp aangeboden. Bijvoorbeeld als ze ziek zijn dan krijgen ze bezoek, ze worden opgehaald en weggebracht als ze naar de kerk willen".

Ook is opvallend dat verschillende respondenten die de sociale samenhang in Zwartewaterland kunnen vergelijken met andere plaatsen waar zij voor een tijd hebben gewoond aangeven dat de betrokkenheid van burgers op elkaar sterk is in de gemeente. Een inwonster woonachtig in de kern Zwartsluis vertelt;

"Ik heb een tijd in het Westen gewoond en ben nu weer terug in deze gemeenschap. Nu merk ik dat de mensen hier veel meer geïnteresseerd en betrokken zijn op elkaar."

Tegelijkertijd wijzen respondenten erop dat de vanzelfsprekendheid van burenhulp begint af te nemen. Mensen wijten dit soms aan de verandering van de bevolkingssamenstelling, de toegenomen mobiliteit en anonimiteit. De diversiteit neemt toe – vooral in Hasselt – en dit kan leiden tot minder onderlinge contacten en afnemend sociaal vertrouwen. Hierbij zij opgemerkt dat diversiteit per definitie een relatief begrip is – grote culturele verschillen tussen bewoners kent Zwartewaterland voornamelijk niet.<sup>1</sup> In de beleving van mensen in kleinere plattelandplaatsen kunnen verschillen tussen 'eigen' en 'import' echter een duidelijke rol spelen. Anderzijds worden de drie kernen gekenmerkt door een eigen diversiteit die ervoor zorgt dat mensen de mogelijkheid hebben om zich terug te trekken binnen de eigen groep. Dit kan op basis van geloof en levensbeschouwing zijn, maar ook omdat men tot een zelfde leeftijdscategorie behoort. Burgers hebben als zodanig heel verschillende loyaliteiten ten opzichte van elkaar, afhankelijk van de specifieke context en belangen waarin zij zich bevinden. Soms trekt men samen op als inwoners van dezelfde plaats, soms staat men tegenover elkaar en gaat ieder zijn eigen weg.

Informeel vormen van aandacht, hulp en zorg kunnen algemeen worden aangetroffen. Binnen de kernen bestaan betrekkelijk veel initiatieven voor informele hulp. Veel initiatieven ontstaan spontaan en zijn praktisch en oplossingsgericht. De kerkelijke netwerken zijn hierbij niet zelden een belangrijke aanjager. Zo bestaat er bijvoorbeeld een klussendienst in Gereformeerde Kerk in Genemuiden die haar diensten ook aanbiedt aan niet-kerkelijken. De Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt in Zwartsluis heeft een groep VUTters die op eigen initiatief klusjes voor gemeentelieden uitvoert. In de Nederlands Hervormde kerk in Hasselt opereert een groep met de naam "Zijn wij elkaars zorg" die (praktische) hulp verleent aan zieken. Wat betreft informele

---

<sup>1</sup> Vgl. Putnam (2007a; Nederlandse vertaling: 2007b) die wijst op een afnemend onderling vertrouwen van burgers bij een toenemende etnische diversiteit.



ondersteuning en zorg vertoont met name Genemuiden een interessant beeld. Door de hechtheid en overlap van verschillende sociale verbanden is in deze plaats onderlinge hulp sterk verankerd. Maar de vraag is of vrijwillige inzet via particuliere verbanden voldoende in staat zijn het publiek welzijn over de volle breedte te behartigen. Sociale samenhang via de verbindinglijnen werk, kerk en gezin/familie leveren niet per definitie een mogelijkheid voor iedereen tot participatie en integratie van het sociale leven. We vingen verschillende signalen op dat er het gevaar van sociaal isolement en vereenzaming bestaat voor mensen die niet aangesloten zijn bij een kerkelijke gemeenschap en ook nog eens van buitenaf komen (import). Een hulpverlener vertelt;

“Wanneer het om emotionele betrokkenheid gaat is het vooral voor mensen die niet lid zijn van een kerk erg moeilijk om te integreren in de gemeente Zwartewaterland. Ik denk dan aan allochtonen, maar ook aan mensen die vanuit een andere gemeente in Nederland in de gemeente Zwartewaterland gaan wonen. Zelfs als je uit de kern Zwartsuis naar bijvoorbeeld de kern Genemuiden zou verhuizen is het niet makkelijk om je plek te vinden als je niet lid bent van een kerk. Je hebt de kans om als buitenstaander bestempeld te worden wat er voor kan zorgen dat mensen zich eenzaam voelen.”

Wat het punt betreft om het publiek welzijn over de volle breedte te behartigen, hebben alle drie de kernen en dus de gemeente Zwartewaterland nog wel een slag te maken. De vrijwillige verbanden en netwerken die er zijn hebben doorgaans een beperkt doel en beogen niet expliciet de versterking van de sociale kwaliteit van de gehele lokale samenleving. Ook met betrekking tot een op publiek welzijn gericht burgerschap is er nog winst te boeken.

### **Sociale vragen en publieke structuren**

Welke zorgen worden er geuit met betrekking tot de sociale kwaliteit van de lokale samenleving? Voor een deel zijn dit zorgen over ontwikkelingen die ook in de bredere Nederlandse samenleving aan de orde zijn: vereenzaming, stille armoede, gebroken relaties, agressie en vandalisme. Opvallend is echter dat er melding wordt gemaakt van reële problemen die te maken hebben met gebrekkige participatiemogelijkheden. Wat telkens terugkeert zijn de opmerkingen over het (nog) ontbreken van voorzieningen (openbaar vervoer, voorzieningen voor mensen met een beperking) en over het signaleren van vergeten of kwetsbare groepen. Sociaal isolement wordt vaak genoemd als een punt van zorg. Dit heeft betrekking op mensen die meer afhankelijk zijn van netwerken ter ondersteuning en die maatschappelijk uit beeld raken wanneer deze ondersteuning niet toereikend is. Groepen die door respondenten genoemd worden zijn ouderen, mensen met een lichamelijke beperking, psychiatrisch patiënten, mensen met een verstandelijke beperking, arbeidsongeschikten, lager opgeleide mannen, alleenstaande mannen en vrouwen en vluchtelingen. Deze groepen worden genoemd door hulpverleners die werken met de verschillende doelgroepen en zij worden ook genoemd tijdens gesprekken met mensen van de cliëntenraad. Hoewel uit cijfers van het CBS blijkt dat bijvoorbeeld de groep allochtonen relatief laag is (3.9 % van de bevolking van Zwartewaterland is allochtoon in 2006) en de groep arbeidsongeschikten ook niet hoog is in verhouding tot het landelijke gemiddelde (57 arbeidsongeschikten per 1000 inwoners in Zwartewaterland ten opzichte van 80 arbeidsongeschikten per 1000 inwoners in Nederland), geldt dat deze cijfers niets zeggen over of deze groepen die zich in een kwetsbare positie bevinden en/of makkelijk mee kunnen doen in de Zwartewaterlandse samenleving. Participatie voor kwetsbare groepen is verbonden met de toegankelijkheid van de openbare ruimte en de aanwezigheid van netwerken waar zij op kunnen terugvallen. Komen mensen niet in beeld via de traditionele verbanden van de kerk, het werk, de familie- of buurtstructuren dan kunnen ze gemakkelijk geïsoleerd raken. Dat is een knelpunt in de sociale infrastructuur dat telkens terugkeert.

De vraag doet zich voor hoe kwetsbare groepen en minder weerbare burgers die niet een vanzelfsprekende aansluiting hebben bij de meer traditionele verbanden hun weg vinden binnen de samenleving van Zwartewaterland. Letten we op het voorzieningenniveau dan valt op dat het er in de gemeente Zwartewaterland betrekkelijk weinig algemene voorzieningen zijn die mensen toegang verschaffen tot sociale netwerken of publieke voorzieningen. Wanneer in de directe leefomgeving van mensen die sociaal geïsoleerd dreigen te raken laagdrempelige voorzieningen ontbreken dan zijn er weinig aanknopingspunten voor hen te vinden om dit probleem vanuit zichzelf aan te pakken. Een respondent vertelt;

“De buurthuizen die er zijn zoals het ‘Kulturhus’, ‘Museum gebouw’ en ‘gebouw Vrede’ fungeren niet als ontmoetingscentra of wijkcentrum waar mensen kunnen binnen lopen voor een praatje over de kerk of wat er gebeurt in de haven etc. Dit zou volgens mij wel goed zijn en ik signaleer ook onder de bevolking dat er behoefte aan is. Het zou goed zijn als er bijvoorbeeld activiteiten gehouden zouden worden die een gewone Zwartsluizer leuk zou vinden zoals een dialect voorleesavond, een bingo of een ontmoetingsavond.”

Mensen met een risico op vereenzaming (omdat zij uit het arbeidsproces zijn, alleenstaand of leven met beperkingen) zouden gebaat zijn bij inloopvoorzieningen die ruimte bieden voor ontmoeting. Voor sommige ouderen blijkt de drempel te hoog om deel te nemen aan recreatieve voorzieningen wanneer deze niet in de nabije omgeving te vinden zijn.

Naast de belangrijke rol die laagdrempelige voorzieningen kunnen vervullen in het voorkomen van sociaal isolement, is het hebben van werk of een andere dagbesteding van groot belang omdat het een plaats is waar mensen met elkaar in contact komen. De gemeente geeft in het beleidsdocument *‘iedereen doet mee’* (2007) blijk van inzicht in het belang van werk en of dagbesteding voor alle mensen in de Zwartewaterlandse gemeenschap, weerbare en kwetsbare burgers. In dit beleidsdocument worden verschillende initiatieven genoemd die er voor moeten gaan zorgen dat iedereen mee kan gaan doen. Dit lijkt ons van belang, omdat uit het onderzoek blijkt dat doordat er voor sommige groepen in de Zwartewaterlandse gemeenschap nu geen dagbestedingsvoorzieningen in de gemeente zijn, het risico op isolement reëel is. Voor mensen met psychiatrische en/of psycho-sociale klachten bestaat geen dagbesteding in de gemeente Zwartewaterland en zij zijn dan ook genoodzaakt naar Zwolle, Steenwijk of Kampen te gaan. Dat het ontbreken van een dagbesteding voor de kwetsbare groepen het risico op sociaal isolement verhoogd blijkt uit hetgeen een hulpverlener vertelt;

“De mensen met psychiatrische of psychosociale problemen uit de gemeente Zwartewaterland die niet mee kunnen draaien binnen het reguliere arbeidsproces zijn aangewezen op werk- en dagbestedingsvoorzieningen buiten de gemeente Zwartewaterland. Ze moeten naar Steenwijk of Zwolle. Dit werkt voor cliënten die vaak al moeilijk te bewegen zijn, echt drempelverhogend. Daarnaast worden de reiskosten die verbonden zijn aan het bezoek van een dagbestedingvoorziening elders, niet of maar gedeeltelijk vergoed. Zo zijn er dus emotionele en financiële drempels die het meedoen belemmeren. Dit heeft vaak tot resultaat dat ze zich nog meer isoleren.”

Voor mensen met een verstandelijke beperking zijn er wel enkele dagbestedingsvoorzieningen in de omgeving; er zijn zorgboerderijen binnen de gemeentegrenzen en is er tevens een bedrijf dat arbeidsplaatsen aanbiedt voor mensen met een verstandelijke beperking, maar toch is er nog vraag naar meerdere dagbestedingsmogelijkheden voor deze groep burgers. Een interessante partner in het veld van een laagdrempelige werk- en dagbestedingsvoorziening is Stichting In Balans. Uit gesprekken met verschillende bezoekers van In Balans blijkt hoe waardevol een dergelijke laagdrempelige voorziening kan zijn voor mensen die niet kunnen terugvallen op een eigen stevig netwerk. De bezoekers waarderen de Stichting In Balans omdat er niet de werkdruk bestaat die er in het reguliere arbeidsleven wel is, maar vooral omdat ze er mensen *ontmoeten*. Ze ontmoeten er mensen die hen accepteren en waarderen om wie ze zijn. Of zoals een bezoeker het zegt; ‘Er is ruimte om te zijn wie ik ben’.

Dit onderzoek is geen omvattend onderzoek waarin de behoeften van mensen behorend tot deze kwetsbare groepen zelf in kaart gebracht zijn. Dit onderzoek richt zich op de sociale infrastructuur van Zwartewaterland, waarbij geluisterd is naar belangrijke vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Wat daarin oprijst, laat een consistent beeld zien. De gemeenschappen van Zwartewaterland vertonen een sociale samenhang die sterk leunt op vrijwillige en informele vormen van onderlinge hulp en zorg. Er is een grote bereidheid iets voor een ander te doen. Er wordt vanuit kerken en ouderenbonden dan ook omgezien naar de kwetsbare groepen in hun bereik. Maar de actieradius beperkt zich vooral tot eigen leden. Er zijn betrekkelijk weinig publieke structuren, gericht op de samenleving als geheel, die mensen van verschillende achtergrond met elkaar verbinden. De zorg dat er mensen buiten de boot vallen, wordt dan ook breed gevoeld. In een gemeenschap die een aaneenschakeling is van particuliere verbanden en initiatieven is het totaalplaatje onscherp. De vrijwillige inzet voor de ander blijft ongericht en het leveren van maatwerk voor de schijnbaar onbereikbaren blijft achterwege. Er zijn

betrekkelijk weinig lokale structuren die gericht zijn op deze vormen van publiek welzijn, waarbij weerbare burgers zich meer verbinden met kwetsbare burgers. Dergelijke structuren zouden dus kunnen voorzien in een meer specifieke aanpak van de sociale problemen die er zijn.

### **De eigen plaats van de kerken**

Omdat een groot aantal inwoners van de gemeente Zwartewaterland kerkelijk is, maken kerken een belangrijk deel uit van het maatschappelijk middenveld. Wellicht kan men zeggen dat kerklidmaatschap een vorm van burgerschap is. In het kader van dit onderzoek zijn diakenen benaderd voor een interview. Hun relaas bevestigt dat we ook in de kerken te maken hebben met gesloten netwerken met een beperkte actieradius. Opvallend bijvoorbeeld is dat diakenen zelf zeggen weinig met sociale problemen in aanraking te komen. Zij overzien de problemen in de lokale samenleving niet. De meeste diakenen hebben binnen hun gemeente te maken met een aantal gevallen per jaar waarbij financiële ondersteuning nodig is. Stille armoede wordt een aantal keren genoemd als probleem, maar uit de informatie die verstrekt wordt blijkt niet dat dit op grote schaal voorkomt. Wellicht dat door de politieke aandacht voor stille armoede in de gemeente Zwartewaterland dit verschijnsel wat meer tot de verbeelding spreekt. De meeste kerken kennen formele of informele netwerken waardoor hulp wordt verleend binnen de eigen kring. Ook het organiseren van spontane hulp in acute noodgevallen gebeurt in veel kerken regelmatig. Alle diakenen geven aan dat de bereidheid om naar elkaar om te zien groot is. Er zijn echter wel duidelijke verschillen in de reikwijdte van dit omzien. Hoewel alle diakenen zeggen dat men in principe voor iedereen klaar wil staan, geeft een aantal van hen aan dat de diaconie er in de eerste plaats is voor "de huisgenoten van het geloof". Daarnaast zijn er kerken die een ander diaconaal idee van kerk-zijn hebben en die juist menen dat hun werkterrein de samenleving is. Omdat er eigenlijk geen diaconale platforms functioneren in de grotere kernen, weten diakenen niet goed aan te geven wat een gezamenlijke rol zou kunnen zijn. Een aantal wijst op de behoefte en het belang van uitwisseling binnen zo'n platform, met als bedoeling elkaar te ondersteunen en waar mogelijk gezamenlijk op te treden in contacten met de gemeente. Een van deze diakenen zag de versterking van een diaconaal profiel naar de samenleving toe ook als een dimensie van missionaire activiteit van de kerkelijke gemeente.

### **Mobiliteit en sociale participatie**

Vervoer blijkt een belangrijke factor te zijn in relatie tot sociaal isolement. Beperkte mobiliteit hindert uiteraard de mogelijkheid om te participeren in de samenleving. Ouderen en mensen met een fysieke beperking hebben niet altijd de beschikking over eigen vervoer of kunnen wat dat betreft niet altijd terugvallen op hun naaste omgeving. Het openbaar vervoer wordt door deze groep niet als een goed alternatief gezien. Tijdens de interviewfase was er veel kritiek op het functioneren van de regiotaxi. Deze was volgens een aantal respondenten vaak niet op tijd en de service door het taxipersoneel liet te wensen over. Ten tijde van rapportage bleek dat de diensten van de regiotaxi wat zijn verbeterd. Vanuit de cliëntenraad van de Meente in Genemuiden is een gerichte actie gehouden waarbij allerlei klachten over de regiotaxi gebundeld zijn. Mogelijk dat de geconstateerde verbetering het gevolg is van deze actie.

Een deel van de vervoersproblemen van genoemde groepen wordt opgevangen door vrijwilligers. Een opvallende verschijning in dit verband is de Stichting Kleine Noden (Zwartsluis), die zich toelegt op vervoer voor mensen die dit nodig hebben. Kleine Noden is een voorbeeld van een civil society-organisatie die zich expliciet richt op het algemeen belang. Met ruim 600 diensten in een jaar, tegen een kleine vergoeding per dienst, voorziet deze vrijwilligersorganisatie duidelijk in een behoefte. Niet alleen zouden andere organisaties (vaker) een beroep kunnen doen op Kleine Noden, maar ook valt te overwegen om in de andere woonplaatsen een soortgelijke dienst op te zetten. Opvallend is echter dat Kleine Noden relatief onbekend is buiten Zwartsluis. Dit gegeven is opnieuw een illustratie van het feit dat de cultuur van onderlinge hulpverlening sterk lokaal georiënteerd is. De startbijeenkomst van dit onderzoek heeft geleid tot een bredere bekendheid van Kleine Noden binnen de gemeente Zwartewaterland.

Dit onderzoek laat zien dat in een gemeenschap als Zwartewaterland alertheid geboden is met betrekking tot het vraagstuk van mobiliteit in relatie tot mogelijkheden tot participatie van delen van de bevolking.

## Vrijwilligers

Van cruciaal belang voor het functioneren van een civil society is de beschikbaarheid van vrijwilligers en van burgerschapsstijlen die zich richten op het publiek welzijn. Hoewel de potentiële bereidheid iets voor een ander te doen algemeen wordt aangetroffen, zal de gemeente Zwartewaterland bij ongewijzigd beleid met tekorten te kampen krijgen. Ook hier is de traditionele vrijwilliger namelijk op z'n retour. Vrijwilligerswerk richt zich sterk op de sectoren van hulp- en zorgverlening en het bestaande verenigingsleven, maar ook daar nemen ze in aantal af. Hierdoor komen netwerken van zorg en hulpverlening steeds meer onder druk te staan. Omdat vrijwilligerswerk voor een groot deel door ouderen wordt gedaan zal dit knelpunt in de nabije toekomst alleen maar groter worden. Dit is een landelijke ontwikkeling en daarmee geenszins uniek voor Zwartewaterland. Dit knelpunt is al benoemd in de 'Kadernota Vrijwilligersbeleid' uit 2002. Werving van nieuwe vrijwilligers, vooral ook uit jongere generaties, zou dus voor de verschillende partijen een hoge prioriteit moeten hebben. Binnen de civil society zouden nieuwe vormen van vrijwilligerswerk en vrijwilligerswerving tot ontwikkeling moeten komen. Een medewerker van een woonzorgconcern vertelt:

"Wanneer een van onze ouderen naar het ziekenhuis moet en deze persoon heeft een beperkt eigen netwerk, dan hebben we direct een probleem. Er is geen geld en geen tijd voor onze medewerkers om mee te gaan naar een ziekenhuis. Dan moeten we dus een beroep doen op vrijwilligers en het aantal vrijwilligers begint ook af te nemen. Onze huidige populatie vrijwilligers behoort over een aantal jaren namelijk tot onze eigen doelgroep."

Met betrekking tot het vrijwilligerswerkbeleid worden juist in deze periode op gemeenteniveau enkele belangrijke beslissingen genomen. Dit betreft vooral de keuze voor zogeheten smal en breed beleid en daarnaast de rol die de gemeente in de beleidsuitvoering zal krijgen. Smal beleid richt zich op de ondersteuning van kwetsbare groepen, terwijl breed beleid zich ten doel stelt om het hele maatschappelijk middenveld te stimuleren. Met het Comité Vrijwilligerswerk hebben wij uitvoerig van gedachten gewisseld over de consequenties van deze verschillende vormen van beleid. Een keuze voor smal beleid wordt door het Comité als onwenselijk gezien, omdat dit slechts bijdraagt aan een klein deel van het vrijwilligerswerk. Smal beleid betekent vooral een versterking van vrijwilligerswerk met betrekking tot zorg, maar het Comité wijst erop dat het vrijwilligerswerk veel meer omvat binnen Zwartewaterland. Juist het stimuleren van het maatschappelijk middenveld zou vrijwilligers op andere terreinen meer ondersteuning bieden. Gebeurt dit niet dan betekent het volgens het Comité dat bepaalde taken steeds minder goed vervuld kunnen worden of zelfs zullen verdwijnen. Hoewel wij op basis van de gegevens denken dat de gemeente alert moet zijn op de ondersteuning van kwetsbare groepen, is het verstandig om aandacht te hebben voor de volle breedte van het vrijwilligerswerk. Dit ligt ook besloten in de beleidsnota die door staatssecretaris J. Bussemaker in het najaar van 2007 is gepresenteerd. Voor de gemeente Zwartewaterland is duidelijk dat beeldbepalende activiteiten, zoals bijvoorbeeld de verschillende musea, alleen kunnen blijven bestaan als er voldoende vrijwilligers gevonden kunnen worden. Gezien de uitstraling van deze sectoren, zowel lokaal en regionaal, denken wij dat het vrijwilligerstekort hier voluit de aandacht verdient.

Nauw verbonden met deze vraag is de kwestie van het werven van vrijwilligers. De vormen van werving die wij hebben gezien, bleken niet heel doeltreffend. Tevens hebben wij weinig ideeën gehoord over hoe vrijwilligerswerk zich kan aanpassen aan de veranderende leefwijze van mensen, waarin voor het traditionele vrijwilligerswerk nauwelijks plaats is. Zowel gemeente als vrijwilligersorganisaties zelf neigen nog altijd naar het oude beeld van de vrijwilliger, als iemand die zich voor langere tijd committeert aan een bepaalde taak. Wat betreft werving wordt door verschillende organisaties vooral gebruik gemaakt van het bestaande reservoir vrijwilligers. Een enkele keer melden zich nieuwe mensen, niet zelden na het lezen van een enthousiast stuk in de plaatselijke media. Het Comité Vrijwilligerswerk denkt dat de maatschappelijke stage een goede manier is om jongeren te interesseren voor vrijwilligerswerk. De praktijk leert echter dat bij de maatschappelijke stage meestal richting de zorg wordt gekeken. Het Comité zou hier graag meer invloed op uitoefenen en jongeren de mogelijkheid geven om te kiezen uit verschillende activiteiten. Op deze manier kan een jongere generatie belangstelling krijgen om vrijwilliger te worden.

Om er voor te zorgen dat er nu en in de toekomst voldoende vrijwilligers zijn, is het van belang dat er een nieuwe manier van denken wordt ontwikkeld over de vrijwilliger. Deze nieuwe manier van denken betreft de overheid, maar zeker ook de burgers die actief zijn als vrijwilliger. Het tekort laat misschien wel zien dat de klassieke vrijwilliger zijn langste tijd heeft gehad. Het is in dit onderzoek vaak geconstateerd door vertegenwoordigers van organisaties: de burger die zich een langere periode van zijn leven vrijwillig inspant voor een activiteit vanuit een sterk verantwoordelijkheidsbesef past steeds minder in de manier waarop mensen leven. Het zoeken is nu naar de nieuwe vrijwilliger, iemand die zich wel wil inspinnen voor een ander, maar dan het liefst op een zo concreet mogelijke manier met een kortdurende toezegging. Dit vraagt eerder om een model waarin concrete vragen om hulp afgestemd worden op een zo concreet mogelijk aanbod.<sup>2</sup> Of zoals een respondent zelf ook weergaf tijdens een telefonisch interview:

“Mensen hebben minder tijd om vrijwilligerswerk te doen. Dit is geen onwil, maar ontstaat doordat mensen druk zijn. Man en vrouw moeten beide werken en ook nog de zorg voor de kinderen dragen. Mensen zullen nu persoonlijk benaderd moeten worden met een concrete vraag en dan ben ik er wel van overtuigd dat veel mensen in de Zwartewaterlandse gemeenschap echt wel tijd willen maken.”

Er zullen waarschijnlijk altijd mensen blijven die een groot deel van hun vrije tijd opofferen vanuit betrokkenheid bij een vereniging, maar de nieuwe vrijwilliger zal vooral iemand moeten zijn die gevraagd wordt om af en toe de handen uit de mouwen te steken. Dit vraagt om een andere, meer directe, manier om vraag en aanbod bij elkaar te brengen en het vraagt tevens om een actieve manier van werven waarbij mensen eerder worden aangesproken op een praktische kwaliteit (zie Klink en Hoogland, 2007).

Een belangrijk aandachtspunt voor de gemeente is om vormen van vrijwilligerswerk te verbinden met burgerschap. Er bestaat een groeiende behoefte aan vrijwillige inzet voor de eigen leefomgeving en de eigen samenleving. Projecten waarin burgers veel verantwoordelijkheid en handelingsruimte hebben en concrete resultaten boeken, verheugen zich in een groeiende populariteit (Uyterlinde, Neefjes, Engbersen, 2007). Dergelijke verbindingen tussen vrijwilligerswerk en burgerschap kunnen in de gemeente Zwartewaterland bijdragen aan de groei van meer publieke structuren. Omgekeerd kunnen publieke structuren, als wijk- en buurtraden, vormen van vrijwilligerswerk uitlokken die gericht zijn op publiek welzijn. De gemeente kan hier zorgen voor nieuwe uitdagingen die burgers stimuleren zich in te zetten voor de sociale samenhang en leefbaarheid van hun woonomgeving.

### **Leefbaarheid**

We maken nu de overstap van sociale samenhang naar leefbaarheid. Een algemene indruk is dat de directe leefomgeving in Zwartewaterland door respondenten als veilig, schoon en groen ervaren wordt. De waardering voor het groen in Zwartewaterland en omgeving werd in verschillende interviews uitgesproken en draagt voor respondenten bij aan de leefbaarheid in de gemeente. Een groot deel van het grondgebied van Zwartewaterland behoort tot de groene Mastenbroeker polder, dat deel uitmaakt van het Nationaal Landschap IJsseldelta en het is wat dat betreft dan ook niet verwonderlijk dat de groene omgeving zo dikwijls benoemd werd door respondenten. Een respondent vertelt over de leefbaarheid in Zwartewaterland het volgende:

“Wat de leefbaarheid betreft hebben wij hier in Zwartewaterland niet te klagen. Er is veel groen, de meeste wijken zijn ruim opgezet en ik vind het redelijk veilig.”

Toch werden door respondenten concrete knelpunten met betrekking tot leefbaarheid genoemd. Een respondent zag dat parkeerproblemen in Zwartsluis aanleiding gaven tot spanningen tussen burens. Een aantal respondenten sprak de zorg uit over de achteruitgang van bepaalde delen van Zwartsluis. De bouwput in het centrum vormt een ergernis en er is een toename van leegstand van woningen en winkels. Een sleutelinformant vertelt;

---

<sup>2</sup> Een voorbeeld van een concrete afstemming van vraag en vrijwillig aanbod vinden we in de methode van de stichting HiP (Hulp in Praktijk) en stichting Present.

“Veel ondernemingen trekken weg uit het centrum en ook de oude panden in het centrum worden niet goed onderhouden. Het is van belang dat er samen met ondernemers nagedacht wordt over hoe er een beter ondernemingsklimaat gecreëerd kan worden en hoe kan de publieke ruimte zo ingericht worden dat het geschikt en toegankelijk is?”

Volgens een respondent is er bovendien weinig zorg voor historische panden en is het verdwijnen van culturele voorzieningen, zoals de theaterzaal, problematisch. In de wijk Nadorst in Hasselt blijken het gebrek aan winkelvoorzieningen en de schaarse voorzieningen voor ouderen knelpunten te zijn. Een respondent vindt de ontmoetingscentra voor ouderen in Hasselt en Zwartsluis te klein.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat leefbaarheid voor burgers meer en meer te maken heeft met kwaliteitseisen die men aan de leefomgeving stelt. De leefbaarheidsvraagstukken (in termen van veilig, heel en schoon) zijn in de gemeente Zwartewaterland overzichtelijk, de kwaliteitseisen die burgers stellen nemen toe. Zo worden er hogere eisen gesteld aan de toegankelijkheid van de publieke ruimte. Vooral door vertegenwoordigers van minder validen wordt de “matige” fysieke toegankelijkheid van bepaalde delen van de gemeente Zwartewaterland genoemd. Uit eigen ervaring sprak de vertegenwoordiger van blinden en slechtzienden bijvoorbeeld over de slechte toegankelijkheid van het centrum van Hasselt. Een andere inwoner vertelt;

“Mijn moeder is minder valide. Nu durft ze de oude binnenstad van Hasselt niet goed meer in, omdat deze zo slecht toegankelijk is.”

Anderen benoemen met betrekking tot deze locatie het gebrek aan parkeergelegenheid en het gebrek aan zebrapaden, waardoor deze omgeving volgens hen ook onveilig is voor kinderen. In Genemuiden wordt melding gemaakt van slecht onderhouden fietspaden – mensen die afhankelijk zijn van een scootmobiel durven hier niet meer op te rijden.

Er bestaat een verband tussen leefbaarheid en sociale samenhang wat betreft de toegankelijkheid van publieke ruimten. Wanneer de ruimte niet goed toegankelijk is kan dit sociaal isolement in de hand werken. Daarnaast is er een samenhang tussen de aantrekkelijkheid van een leefomgeving en de risico's van verdere verloedering en sociale achteruitgang. Onderzoek toont aan dat er een direct verband is tussen de mate van initiatief die men kan verwachten van burgers en de sociale infrastructuur van de wijk, de beschikbaarheid en kwaliteit van scholen, zorg- en welzijnsinstellingen. Alleen in wijken waarin deze op een redelijk peil is, is iets te verwachten van burgerinitiatieven. Als de wijk om burgers heen verloedert, voelen ze zich verwaarloosd en trekken mensen weg (WRR, 2005). Het is dus voor de overheid van belang dat ze zorg besteden aan de fysieke leefomgeving van burgers, wil je dat burgers meedoen in de samenleving.

## **Jeugd en jongeren**

Hoewel de doelgroep jeugd en jongeren niet direct met het thema sociale kwaliteit in verband te brengen is, was het duidelijk dat de gemeente graag aandacht wilde geven aan de thematiek rond deze groep. Als onderzoekers hebben wij het thema jeugd vooral geplaatst binnen het kader van leefbaarheid, hoewel het zeker ook betrekking heeft op sociale samenhang.

Tijdens de startbijeenkomst van het onderzoek bleek dat vooral het onderwerp alcohol en jongeren tot de verbeelding sprak. Tijdens interviews noemden respondenten verschillende keren jongeren in verband met overlast, wat neerkomt op lawaai, vernieling en druggebruik. Uit deze gesprekken bleek ons echter dat het voor de meeste respondenten geen voorname zorg was. Ook al weet iedereen waar het over gaat, het lijkt erop dat dit terrein voor deze groep inwoners van Zwartewaterland weinig zichtbaar is. Het is wel veelzeggend dat veel knelpunten die volgens respondenten met leefbaarheid te maken hebben vaak betrekking hebben op het gedrag van de jeugd. Daarbij werd ook door enkele mensen opgemerkt dat er een gebrek aan trapveldjes is en dat er een achteruitgang is van speelruimte door achterstallig onderhoud van de groenvoorzieningen. Dit zou vooral in Hasselt het geval zijn.

De vragen rond jeugd en jongeren worden meer zichtbaar en krijgen meer nuance vanuit de informatie die wij verzameld hebben in contacten met instellingen die direct met jongeren te maken hebben. Wat allereerst opvalt is dat deze experts terughoudend zijn in het spreken over dit onderwerp. Het gevoel is dat datgene wat als problematisch gezien wordt, met name drugs- en drankgebruik, al spoedig een lens wordt waarmee naar een hele groep gekeken wordt. Ook hier is de boodschap dat het met de meeste jongeren goed gaat. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat

alcoholgebruik een wezenlijk knelpunt is bij de jeugd. Dit heeft dan niet zozeer betrekking op de gevolgen van drinken voor de leefbaarheid, maar meer in relatie tot de gezondheid van jongeren. De houding van praktisch alle respondenten, inclusief de jeugdexperts, die wij over dit onderwerp hebben gesproken is ambivalent. Enerzijds wordt steeds gezegd dat (veelvuldige) alcoholconsumptie er voor velen bij hoort. Jeugdigen gaan op een gegeven moment drinken, gaan uit en zoeken hun eigen vrijetijd domein, maar passen hun gedrag meestal aan zodra men op eigen benen staat. Een informant uit Genemuiden zei het zo:

“Tussen 14 en ongeveer 18 jaar ben je de jongeren kwijt. Daarna gaan ze zich settelen, werk, trouwen, een huisje en dan houdt het drinken op.”

Anderzijds heeft het drinken een ander karakter gekregen. Zo wordt de leeftijd waarop jongeren gaan drinken steeds lager en heeft men de indruk dat er al snel grote hoeveelheden worden geconsumeerd. Dit heeft deels te maken met de populariteit van drankketen, die vroeg op de avond open gaan en vaak voor middernacht sluiten.

Zoals al eerder gezegd ligt er, behalve de gebruikelijke overlast die uitgaan door jongeren met zich mee kan brengen, geen echt knelpunt op het gebied van leefbaarheid. Wat onze gegevens wel laten zien is dat alcoholgebruik vooral een zorg is van deskundigen, terwijl er kennelijk vanuit de samenleving geen duidelijke pogingen worden ondernomen om de houding ten opzichte van alcohol te beïnvloeden en ongewenste effecten van drankconsumptie bij jongeren tegen te gaan. Hier ligt nog veel werk op het gebied van voorlichting, want het gaat hier meestal om gedrag dat in familieverband wordt aangeleerd. De drankproblematiek rond de jeugd krijgt veel aandacht vanuit verschillende geledingen. Ten aanzien van de drinkketen en de verantwoordelijkheid van ouders en kinderen stelt de gemeente zich assertief op (zie Bol 2007). In de nota 'Lokaal Gezondheidsbeleid' van 2007 is het terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren een van de speerpunten. Hoewel wij vanuit onze onderzoeksgegevens alcohol en jeugd niet zien als een knelpunt binnen het beleidsterrein van WMO prestatieveld 1, vormen zij binnen de prestatievelden preventie en verslavingszorg wel een punt van aandacht.

### **De rol van de lokale overheid**

Tot slot bespreken we de rol van de lokale overheid. Er is voor de overheid binnen het kader van de Wmo een regisserende en faciliterende rol weggelegd. De overheid is partner van de civil society, is op de hoogte van wat er speelt en probeert in te spelen op initiatieven van burgers. Zover is het echter nog niet en dat is niet verwonderlijk wanneer we de sociale infrastructuur in ogenschouw nemen. Er liggen voor de lokale overheid slechts in beperkte mate concrete aanknopingspunten in de samenleving zelf om een levendige interactie te hebben met de civil society. Uiteraard zijn er verenigingen en belangengroeperingen, maar die opereren per definitie vanuit een beperkte interesse en een beperkt belang. Belangrijk voor de lokale overheid zijn de kerken, maar deze hebben zich niet georganiseerd met het oog op hun rol in de civil society. Opvallend is verder dat het in de gemeente Zwartewaterland vrijwel ontbreekt aan wijk- en buurtverenigingen. Dit onderstreept nog eens de relatieve afwezigheid van algemeen toegankelijke structuren die het publiek welzijn op het oog hebben. Ook vormen van burgerschap die hiermee corresponderen zijn niet sterk ontwikkeld.

Vanuit het oogpunt van communicatie kan worden geconstateerd dat de lokale overheid eigenlijk weinig directe toegang heeft om te weten te komen wat er leeft in de civil society. Er zijn gesprekken met vertegenwoordigers van instellingen, kerken en andere sectoren en er zijn tal van één-op-één-relaties, maar dat is niet hetzelfde als communicatie met de civil society. Wat daarvoor nodig is, zijn verbanden of organen die het publiek welzijn tot uitdrukking brengen. Ook van de kant van de burgers wordt geklaagd over de communicatie met de gemeente. Dit duidt er op dat de afstand nog altijd als aanzienlijk wordt ervaren. Die afstand is zo aanzienlijk, zo vermoeden wij, omdat het aan structuren ontbreekt tussen burgers en overheid die als intermediair kunnen dienen en de gevoelens van burgers kunnen vertolken. Derhalve wordt een cultuur bestendigd waarin een op publiek welzijn gericht burgerschap niet tot bloei komt. Illustratief voor deze situatie is dat de bijeenkomsten met de burgemeester en de wethouder die regelmatig worden belegd in de verschillende kernen, door burgers zeer matig worden bezocht. In de gegeven situatie kan ook de gemeente onvoldoende rechtstreeks communiceren met de samenleving en onvoldoende signaleren wat er speelt. Op dit punt kan de gemeente welbewust initiatieven nemen om tot andere verhoudingen te komen.

Een ander aspect van de rol van de lokale overheid ligt op het vlak van verbindingen leggen. We hebben geconstateerd dat er met name veel te winnen is in het vinden van de verbindingen tussen verbanden en organisaties. Een mooi voorbeeld van waar deze verbindingen wel tot stand komen zijn de bijeenkomsten van allerlei disciplines werkzaam in de Zwartewaterlandse gemeenschap rondom het thema jeugd. Verschillende professionals willen zich inzetten om de positie van de jeugd in Zwartewaterland te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat bij verschillende organisaties en instellingen deze wens tot 'bridging' ook op andere terreinen wel aanwezig is. Verschillende keren is er tijdens interviews de wens tot samenwerking uitgesproken. Zo geeft een instelling die zich inzet voor mensen met een psychosociale en psychiatrische beperking aan samen te willen werken met woningcorporaties in Zwartewaterland om hen voorlichting te geven over hoe zij om kunnen gaan met 'probleem'-huurders (dikwijls mensen met beperkingen die behoren tot kwetsbare groepen in de samenleving). Een directeur van een basisschool spreekt de wens uit om in contact te komen met zorginstellingen voor ouderen, verstandelijk gehandicapten of andere instellingen voor kwetsbaren in de samenleving, zodat leerlingen iets voor hen kunnen betekenen. Klusjes of boodschappen doen of andere diensten aanbieden. En een medewerker van een GGZ instelling geeft aan graag samen te willen werken met huisartsen en maatschappelijk werkers werkzaam in de gemeente Zwartewaterland om mensen met psycho-sociale en psychiatrische problematiek op te sporen en te ondersteunen. Tijdens de paneldiscussies bleek er bereidheid bij het maatschappelijk werk, kerken toe te rusten om hun maatschappelijke taken op te kunnen pakken. Wat echter vaak ontbreekt is de verbinding tussen deze op publiek welzijn gerichte inspanningen. De cliëntenraad die in 2007 is ingesteld zou zich kunnen inzetten voor het signaleren van dergelijke verbindingen, maar zij kan hoewel de cliëntenraad verschillende groepen uit de Zwartewaterlandse gemeenschap vertegenwoordigt, niet namens alle burgers en groepen burgers spreken. De gemeente zelf zou meer horizontale verbindingen mogelijk moeten kunnen maken tussen partners in de samenleving zelf.

#### **De sociale structuur van de gemeente Zwartewaterland volgens dit onderzoek**

- Sterke lokale verscheidenheid, sterke lokale oriëntatie, sterke verbindende netwerken in de kernen.
- Veel sociale samenhang in de eigen verbanden (kerk, familie), weinig publieke structuren gericht op de samenleving als geheel.
- Grote bereidheid tot hulpvaardigheid, zorgen over 'vergeten' kwetsbare groepen en over mede-burgers die buiten de 'circuits' vallen.
- Vervoersmogelijkheden zijn niet voor iedereen vanzelfsprekend, gebrekkige mobiliteit vormt voor sommige groepen een hindernis voor sociale participatie.
- Veel traditioneel vrijwilligerswerk en nog niet gegrepen kansen voor participierend burgerschap.
- Leefbaarheidsproblemen zijn bekend en hanteerbaar, maar burgers stellen hogere kwaliteitseisen aan hun leefomgeving.
- Tussen lokale overheid en plaatselijke civil society ontbreken communicatiestructuren die de wensen van burgers bij de overheid brengen en de overheid in staat stelt burgers te ondersteunen en te faciliteren.



## Hoofdstuk 3 Een nadere analyse: waar liggen de krachtlijnen?

### De sterkste schouders

Voordat we aan de conclusies en aanbevelingen toekomen willen we in dit hoofdstuk de gegevens van hoofdstuk 2 nader analyseren. We hebben geconstateerd dat de sociale infrastructuur veel gebruik maakt van gesloten netwerken met als risico dat bredere vraagstukken van publiek welzijn onvoldoende worden opgepakt. Wat betekent dit eigenlijk voor dit zelfoplossend vermogen van de lokale samenleving? Op welke manier zou de kracht van de civil society versterkt kunnen worden? Dat hangt natuurlijk mede af van de krachten die er al zijn. Welke organisaties en verbanden zijn potentieel sterk, welke kunnen een effectieve versterking zijn voor de lokale samenleving? In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de sterkste schouders van de civil society. Welke verbanden zouden zich verder kunnen doorontwikkelen ten dienste van de samenleving als geheel?

### Veel 'bonding', weinig 'bridging'

Dit onderzoek laat zien dat er veel sociaal kapitaal is in de gemeente Zwartewaterland, maar dat dit vooral geïnvesteerd wordt in de eigen groep, familie, vereniging of kerk. De cohesie van dat soort verbanden is over het algemeen groot en men doet daarin veel voor elkaar. Er is veel 'bonding' en dat komt de samenleving ook echt ten goede. Binnen de verbanden bestaan er tal van informele manieren om te signaleren wat de nood is van de ander en om die nood aan te pakken. Ook in de samenleving zelf is de cultuur van onderlinge hulpverlening gericht op spontane en informele mechanismen van bijstand.

De keerzijde is dat er weinig sprake is van 'bridging', het overbruggend sociaal kapitaal dat zorgt voor verbinding tussen groepen en verbanden en een gerichtheid op wat vanuit een meer geïntegreerde aanpak zou kunnen worden gedaan. Dit wordt overgelaten aan spontane en informele bewegingen, maar het is niet een vanzelfsprekende en gecoördineerde actie vanuit de bevolking zelf. We stuiten hier op een bevinding die belangrijke informatie geeft voor de richting waarin we oplossingen zoeken. Bekend maakt bemind en bemind helpt om samen te werken in de civil society. Meer wisselwerking en samenwerking tussen burgers en groepen helpt om een samenleving te creëren waarin mensen zich opgenomen voelen en waarin burgers elkaar helpen hun leefomgeving en sociale vooruitzichten te verbeteren. De voorwaarden daarvoor zijn in de gemeente Zwartewaterland ook zeker voorhanden. In de literatuur wordt gewezen op de volgende voorwaarden voor 'bridging' (Veldboer et al., 2007) :

- een relatief gelijke sociale status
- een gezamenlijk doel
- noodzaak tot samenwerken
- steun van belangrijke derden voor onderling contact
- niet al bij voorbaat verziekte verhoudingen.

Aan de eerste en laatste voorwaarde ('relatief gelijke sociale status' en 'geen verziekte verhoudingen') wordt naar ons inzicht feitelijk voldaan. De tweede en derde zijn heel belangrijk. Zoals we hebben gezien is het besef van een 'gezamenlijk doel' en van de 'noodzaak tot samenwerken' niet sterk ontwikkeld. Ze zouden wel sterker ontwikkeld kunnen worden als aan de vierde voorwaarde ('steun van belangrijke derden') wordt voldaan. Wanneer sterkere partijen een rol spelen en burgers stimuleren tot samenwerking zal dat van grote betekenis kunnen zijn voor de groei van een sterkere samenhang. Daarnaast blijkt uit onderzoek van Hurenkamp et al., (2006) dat activiteiten van burgers winnen aan effectiviteit door dialoog met de overheid, bedrijven, instellingen of andere derden. Wie zijn dan die sterkere partijen die als 'derden' steun kunnen geven aan het verkrijgen van meer samenwerking en focus in de civil society?

In onze optiek zal de lokale overheid een belangrijke steun moeten bieden aan deze processen. De overheid kan burgers en groepen bij elkaar brengen en hen vragen een bepaalde taak op zich te nemen. Wij menen dat de overheid in de beginfase van de opbouw van de civil society deze rol welbewust moet spelen. Daarin kan het gemeentebestuur van Zwartewaterland nog meer doen. Maar het gaat uiteindelijk om de sociale kwaliteit van de samenleving zelf. Er moeten sterke partners zijn in die samenleving die zelf als 'derden' steun willen verlenen aan processen van menging, samenwerking en het signaleren van de problemen die er zijn. Zij representeren de 'krachtlijnen' in de lokale samenleving. In de situatie van Zwartewaterland zijn de kerken, de grote verenigingen en zorginstellingen deze sterke partner. We beschrijven in het kort hun huidige rol en

gaan in de laatste alinea van dit hoofdstuk in op hoe hun rol zou moeten zijn wil actief burgerschap ook echt van de grond komen.

### Krachtlijnen

Het is duidelijk dat een aantal instellingen en organisaties een bij uitstek belangrijke rol spelen in de lokale samenleving en dat die rol alles te maken heeft met hun omvang, betekenis en slagkracht. Als we de kracht ervan willen bepalen dan kunnen we letten op hun *potenties* (mensen en middelen), hun *stuuringscapaciteit* (het kunnen aanwenden van aanwezige potenties) en hun *effectiviteit* (vermogen om tot resultaten te komen). De vraag in dit verband is: als organisaties dit naar binnen kunnen doen (intern) kunnen ze dat dan ook naar buiten doen (extern)? Dat hangt dan in de eerste plaats af van het beschikken over potenties. Er moeten mensen en middelen in voldoende omvang zijn om deze vervolgens te kunnen aanwenden. In de tweede plaats moet er stuuringscapaciteit zijn. Bij instellingen en organisaties die als gesloten netwerk fungeren wordt gestuurd op de interne processen, niet op de externe. Gevraagd wordt nu ook te sturen op externe processen. Dat vergt de hierboven genoemde overeenstemming over een extern doel en samenwerking. De wenselijkheid van dat doel en die samenwerking moet wel gedragen worden vanuit de organisatie of instelling zelf. Burgers en instellingen en organisaties kunnen niet verplicht, wel gestimuleerd worden tot samenwerking. Ook voor hen is steun van een 'derde' dus belangrijk. In dit geval zou het de overheid dienen te zijn die het verzoek doet, faciliteiten ter beschikking stelt en als partner in het proces aanwezig is. Effectiviteit, tenslotte, is afhankelijk van wat men met samenwerking beoogt en is een afgeleide van het proces van samenwerking.

De vraag zal zich voordoen welke instellingen of organisaties voldoende dragend vermogen hebben om sociale processen in de lokale samenleving te ondersteunen. Dit is niet alleen een vraag naar de aanwezige potenties, maar ook een vraag naar motivatie en bereidheid. Deze vraag naar motivatie en bereidheid (wat doet u en wat zou u aan genoemde knelpunten kunnen en willen doen?) werd ook gesteld tijdens de telefonische interviews. Het gaat om de bereidheid potenties en faciliteiten van de eigen instelling of organisatie te openen naar de samenleving. We kunnen uit de gegeven antwoorden constateren dat de bereidheid er wel degelijk is en dat de overheid deze bereidheid zou kunnen gebruiken. Belangrijke instellingen en organisaties die hiervoor in aanmerking komen zijn de kerken, verenigingen, zorginstellingen en bedrijven in Zwartewaterland. Zij zullen als potentieel sterke partners in de toekomst meer en meer kunnen worden bevraagd op hun bijdrage aan de samenleving.

### KERKEN

Kerken vormen een kenmerkend en belangrijk onderdeel van de plaatselijke samenleving. Zij vertegenwoordigen diepgewortelde religieuze en morele tradities en vormen hechte gemeenschappen. Kerken zijn vanouds actief in barmhartigheidswerk en hebben eigen netwerken waarin mensen omzien naar elkaar. Binnen kerken wordt de nood van mensen (ziekte, eenzaamheid, armoede) gesignaleerd en kerken zijn belangrijke leveranciers van vrijwilligers. Dat is zo in de Nederlandse samenleving, waar onderzoekers een positief verband tussen kerklidmaatschap en vrijwilligerswerk constateren (vgl. Dekker 2007), en ook in Zwartewaterland. Zoals bij de startbijeenkomst al werd opgemerkt door een aanwezige;

"De sociale samenhang binnen kerken is erg groot. Leden van de kerk kunnen hier een beroep op doen als ze hulp nodig hebben. Binnen kerken worden zieken en ouderen bezocht en als er iets moet gebeuren zijn er altijd mensen op de been te brengen om te helpen."

Het verband tussen kerklidmaatschap en vrijwilligerswerk ligt in orthodox-protestantse kerken zelfs nog hoger dan het landelijk gemiddelde (Roorda, 2006), al is het wel zo dat orthodox-protestantse vrijwilligers hun vrijwilligerswerk in belangrijke mate richten op hun eigen kerkelijke omgeving. Niettemin zijn de potenties sterk en dat is ook voor Zwartewaterland het geval. Mensen staan klaar voor anderen, voor de eigen groep in elk geval en ook voor de samenleving in het algemeen.

Onder invloed van de Wmo is er een nieuwe diaconale bezinning gaande in Nederland. Kerken krijgen de ruimte opnieuw invulling te geven aan lokaal diaconaat. Binnen veel kerken vindt daar op dit moment bezinning over plaats. Waar het gaat om wat een kerkelijke gemeente in diaconale zin kan betekenen voor de omgeving van kerkleden en vooral hoe dit praktisch uitgewerkt wordt, zien wij twee lijnen. Enerzijds zien wij kerken die diaconale taken in de eerste plaats zien in relatie

tot 'de huisgenoten van het geloof' en anderzijds kerken die als gemeente een meer diaconale presentie willen hebben in hun eigen omgeving. De publieke taak en verantwoordelijkheid van kerken wordt daarmee verschillend beoordeeld. Wij constateren verder dat kerken sturing en leiding in hun lokale omgeving niet altijd professioneel vormgeven en grotendeels in handen leggen van enkele ambtsdragers. De sociale effectiviteit van kerken als ondersteunende netwerken is groot te noemen, maar heeft op dit moment een beperkte horizon. Zoals eerder aangegeven is er echter een aantal kerken die graag meer aanwezig zouden willen zijn in de eigen buurt of kern. Het behoeft geen betoog dat de kerken in Zwartewaterland beschikken over een groot potentieel. Wanneer zij zich in gezamenlijkheid sterker zouden richten op de lokale samenleving heeft dat een significante betekenis. Kerken in Zwartewaterland kunnen zich aansluiten bij trends die elders in het land al zichtbaar zijn en een meer actieve rol gaan spelen in het oppakken van bepaalde sociale vraagstukken in de plaatselijke samenleving. Gezien de sterke organisatiegraad en lokale inbedding zouden zij dit vooral per kern moeten doen. Gezamenlijke afstemming van activiteiten kan plaatsvinden in diaconale platforms die geregeld contact hebben met de wethouder, waarmee afspraken gemaakt kunnen worden over gemeenschappelijke doelstellingen.

#### KRACHTLIJNEN BIJ KERKEN

<b>Potenties</b> aanwezigheid mensen/middelen	<b>Sturingscapaciteit</b> aanwenden aanwezige potenties	<b>Effectiviteit</b> vermogen om tot resultaten te komen
Er zijn genoeg mensen (kerkleden) en middelen aanwezig.	Er zijn leiders/trekkers aanwezig binnen de kerken. Dit wordt zichtbaar in sociale samenhang die er binnen kerken bestaat en de activiteiten die er (voor eigen groep) georganiseerd worden. Nu echter in handen van enkele ambtsdragers.  Overheid zou kerken moeten stimuleren om ook extern gericht te zijn (in buurt of wijk) en kracht in te zetten buiten eigen kerkelijke gemeenschap.	Kerken komen intern tot resultaten en zijn hier meestal effectief. Om ook extern effectief te zijn zouden ondersteunende activiteiten georganiseerd moeten worden om expertise te vergroten, zodat kerken weten hoe ze dienstbaar kunnen zijn in wijk en/of buurt.

#### VERENIGINGEN

De gemeente Zwartewaterland kent een groot aantal verenigingen. Vooral op het gebied van sport, muziekbeoefening, vrijwilligerswerk en belangenbehartiging (ouderen, gehandicapten) zijn er sterke lokale verenigingen. Deze verenigingen beschikken in de meeste gevallen over veel leden en ook over faciliteiten (gebouwen, sportkantine e.d.). Meerdere malen werd er tijdens interviews gesproken over het sterk ontwikkelde verenigingsleven dat in Zwartewaterland bestaat;

“Wij in Zwartewaterland mogen niet klagen over de sociale samenhang. Er bestaat hier een uitgebreid en druk bezocht verenigingsleven. We hebben een actieve gemeenschap”.

Wij constateren dat in veel van deze verenigingen de discussie nog niet is begonnen over wat zij kunnen bijdragen aan de lokale samenhang. Sportverenigingen bijvoorbeeld zijn in veel gevallen primair gericht op het realiseren van hun eigen doelstelling, mensen een sportieve en leuke avond bezorgen, maar zien daarbij wel in dat sporten in teamverband goed is voor betrokkenheid van burgers op elkaar. Externe doelstellingen worden niet structureel opgenomen. Toch zijn er wel voorbeelden van verenigingen die iets organiseren voor schooljeugd, hun faciliteiten ter beschikking stellen aan derden, enzovoort. Zo vertelt de voorzitter van een scoutingvereniging;

“Onze leden zetten zich als vrijwilligers in bij allerlei activiteiten in de gemeente. Onder andere bij dodenherdenking, Sail Hasselt, de zwemvierdaagse. Wij zijn als vereniging dus zeker maatschappelijk actief betrokken.”

Dit geldt echter lang niet voor alle verenigingen en zonder dat er een 'derde' komt om met deze verenigingen te spreken over het beschikbaar stellen van hun potentie voor externe doelen, zal

hier niet iets veranderen. Sportverenigingen kunnen hun overbruggend kapitaal wel verder ontwikkelen vanuit een visie of een verzoek die hen wordt aangereikt.

Verenigingen in de gemeente Zwartewaterland richten zich sterk op interne processen. Doorgaans zien zij hun maatschappelijke verantwoordelijkheid vooral met betrekking tot het verzorgen van eigen activiteiten en diensten. Ze hebben echter de potentie zich door te ontwikkelen tot sterkere krachtlijnen binnen de lokale samenleving. Vooral de verenigingen die beschikken over eigen faciliteiten of veel vrijwilligers hebben een potentieel om te benutten voor externe doelen. Te denken is aan sportverenigingen met hun eigen gebouwen en grote ledentallen. Dit zijn evenzoveel mogelijkheden het overbruggend kapitaal van de samenleving te versterken. Sportkantines die overdag leeg staan kunnen ter beschikking worden gesteld aan andere organisaties. Verenigingen kunnen ook worden gestimuleerd samen met andere lokale organisaties projecten op te pakken. De gemeente kan hierin een stimulerende rol spelen.

Verenigingen zijn nu grotendeels effectief in het behalen van hun eigen doelstellingen. Om die effectiviteit te kunnen behouden werd er tijdens de interviews meerdere keren de wens uitgesproken dat de gemeente een ondersteunende rol zou spelen bij het aanvragen van vergunningen, helpen bij het inzicht geven in Arbovoorwaarden en andere voorwaarden waar verenigingen aan moeten voldoen. De specialistische kennis die verbonden is aan dergelijke zaken is bij veel verenigingen die draaien op vrijwilligers niet aanwezig.

#### KRACHTLIJNEN VERENIGINGEN

<b>Potenties</b> aanwezigheid mensen/middelen	<b>Sturingscapaciteit</b> aanwenden aanwezige potenties	<b>Effectiviteit</b> vermogen om tot resultaten te komen
Er zijn genoeg mensen en middelen aanwezig.	Er is sturingscapaciteit aanwezig. Zichtbaar in behalen van doelstellingen van verenigingen.  Verenigingen zijn in hun doelstellingen voornamelijk intern gericht. Overheid zou verenigingen kunnen uitnodigen meer extern gericht te worden.	Blijken effectief in behalen van interne doelstellingen.  Overheid zou ondersteuning kunnen bieden in aanvragen vergunningen e.d., om effectiviteit van verenigingen te vergroten.

#### ZORGINSTELLINGEN

Zorginstellingen spelen een belangrijke rol bij het op peil houden van plaatselijke voorzieningen. Vanuit zorginstellingen wordt outreachend gewerkt in de lokale omgeving. De woon-zorgconcerns voor ouderen, werden tijdens de interviews meerdere malen genoemd als zijnde een belangrijke speler in het zorgen voor sociale samenhang in de buurt/wijk. Een burger vertelt over de rol die één van deze voorzieningen vervult;

“Zorginstellingen vervullen een preventieve en ondersteunende functie in de buurt. Er worden gezellige activiteiten zoals bingoavonden, voorleesochtenden en uitjes georganiseerd waar mensen uit de buurt ook naar toe kunnen en ook in het restaurant mogen ouderen van binnen en buiten de locatie gebruik maken. ”

Zorginstellingen kunnen in een aantal gevallen ook dienen als inloop- en meldpunt. Zo heeft de gemeente samen met een zorgaanbieder een loket waar burgers met vragen terecht kunnen, in zorginstellingen in Zwartsluis en Genemuiden. Gezien het beperkte aanbod van breed toegankelijke voorzieningen op het gebied van de volksgezondheid (een aantal voorzieningen voor verstandelijk gehandicapten en de drie woonzorgconcerns) kan worden bezien of de functie van dergelijke zorginstellingen kan worden verbreed.

#### KRACHTLIJNEN INSTELLINGEN

<b>Potenties</b> aanwezigheid mensen/middelen	<b>Sturingscapaciteit</b> aanwenden aanwezige potenties	<b>Effectiviteit</b> vermogen om tot resultaten te komen
Beperkte aanwezigheid van mensen en middelen.	Sterke sturingscapaciteit van woonzorgconcerns niet alleen voor eigen doelgroep, maar ook extern gericht.	Blijken effectief in rol die zij vervullen zowel voor eigen doelgroep als voor omwonenden.

#### BEDRIJVEN

Bedrijven hebben vanouds een belangrijke rol gespeeld in het maatschappelijk leven van Zwartewaterland. Van de beroepsbevolking in Zwartewaterland werkte per 1 januari 2006 51% in de winning en nijverheid, ten opzichte van 18% van de gehele Nederlandse beroepsbevolking die in deze sector werkzaam is. Particulier initiatief wordt gewaardeerd en dit particulier initiatief strekt zich in een aantal gevallen ook uit over de grenzen van de eigen onderneming. Bedrijven beschikken over faciliteiten (vooral in termen van gebouwen en mensen), die incidenteel benut worden. Tevens treedt het bedrijfsleven op als financier van lokale activiteiten of voorzieningen. Het bedrijfsleven is gebaat bij leefbaarheid en zal daar ook iets voor willen doen. Het is nog niet helemaal duidelijk welke rol bedrijven kunnen spelen bij de versterking van de civil society. Op dit moment spelen zij geen grote rol in het formuleren van doelstellingen met betrekking tot de sociale kwaliteit van de samenleving. Dat lijkt voornamelijk het terrein waarop burgers en hun verbanden aan de ene kant en de overheid aan de andere kant elkaar aanspreken. Toch kunnen bedrijven wel gerekend worden tot de sterkste schouders van de samenleving. Zij kunnen projecten en activiteiten van burgers, gericht op het publiek welzijn, ondersteunen. De gemeente zou kunnen onderzoeken of een beurs waar bedrijven en maatschappelijke organisaties elkaar kunnen ontmoeten interessant zou kunnen zijn voor Zwartewaterland. Het is in ieder geval belangrijk de plaatselijke ondernemers te betrekken bij plannen ter versterking van de lokale samenleving.

#### KRACHTLIJNEN BEDRIJVEN

<b>Potenties</b> aanwezigheid mensen/middelen	<b>Sturingscapaciteit</b> aanwenden aanwezige potenties	<b>Effectiviteit</b> vermogen om tot resultaten te komen
Aanwezigheid van mensen en middelen.	Sterke sturingscapaciteit, intern gericht.	Bedrijven zijn effectief, bevatten veel kracht die nu nog onbenut blijft voor publiek welzijn.

#### Actief burgerschap

In het concept van de civil society speelt actief burgerschap een belangrijke rol. Actief burgerschap is een vrijwillige inzet voor de samenleving als geheel. Het is de moeite waard dergelijk burgerschap stevig te ondersteunen in de gemeente Zwartewaterland. Er zijn sterke tradities van onderlinge bijstand en gemeenschapszin die kunnen worden omgevormd tot tradities van actief burgerschap. Dit vergt inderdaad een zekere verschuiving in oriëntatie: van de eigen kring naar de gemeenschap als geheel en van het lokale vlak naar het bovenlokale. Als burgers zich daarvoor willen inzetten zou dat ondersteuning verdienen van de kant van de gemeente. Het is ook belangrijk in een vroeg stadium burgerinitiatieven op het spoor te komen en te versterken. In sommige gemeenten wordt aan wijkagenten en andere lokale functionarissen gevraagd als 'sociale scouts' op te treden. Zij maken melding van veelbelovende initiatieven op het niveau van wijk en buurt.

Actief burgerschap wordt mede bevorderd wanneer er ondersteunende structuren zijn. Deze zijn er relatief weinig in Zwartewaterland. Het zou van belang zijn meer in te zetten op wijk- en buurtraden of burgerplatforms, waar burgers elkaar kunnen ontmoeten en met elkaar kunnen spreken over de belangen van hun buurt of wijk. Aan deze raden kunnen ook eigen verantwoordelijkheden worden toebedeeld. Ook kan de gemeente bepaalde burgerinitiatieven belonen en projecten van burgers gericht op sociale samenhang en leefbaarheid actief ondersteunen. Uit onderzoek (vgl. Hurenkamp et al., 2006; WRR, 2006) blijkt in ieder geval dat zonder een bepaalde organisatiegraad van de overheid of andere belangrijke 'derden' actief burgerschap niet vanzelf op gang komt. Daarbij constateren Hurenkamp et al., (2006) in hun

onderzoek naar het ontstaan van kleinschalige burgerinitiatieven *'Wat burgers bezielt'*, dat initiatieven niet tot bloei komen door een terugtrekkende overheid, maar door een zelfbewuste overheid die zijn rol niet definieert als faciliterend maar als uitnodigend en betrokken. Het te veel nadruk leggen op spontaan burgerschap geeft met name ruimte aan mensen die al goed voor zichzelf kunnen zorgen. Actieve burgers blijken in de meerderheid wit, ouder en hoger opgeleid. Om ook lager opgeleiden te activeren en iedereen mee te laten doen is het van belang dat 'derden' een initiërende en stimulerende rol spelen. De rol die de overheid en belangrijke andere derden dan in kunnen nemen is volgens dit onderzoek afhankelijk van de intensiteit van het onderling contact en het contact met de institutionele omgeving van burgerinitiatieven. Daarbij geldt dat bij lichte initiatieven met weinig intern en extern contact (zoals een wandelclub voor alleenstaanden, een bridgeclub voor ouderen) vooral behoefte is aan een overheid die zich betrokken toont in de vorm van bijvoorbeeld een vaste contactpersoon op het gemeentehuis of een ambtenaar of wethouder die een keer ingaat op de uitnodiging een bijeenkomst bij te wonen. Initiatieven die iets steviger in hun schoenen staan en een duidelijke doelstelling voor ogen hebben en ook meer expertise in huis hebben (zoals buurtcomités gericht op verbeteren van de leefbaarheid), willen vooral dat een overheid of andere belangrijke 'derde' goed luistert naar hun ideeën en voorstellen en het niet onbedoeld tegenwerkt. Er is expertise in deze clubs aanwezig en dat willen de actieve burgers graag bevestigd zien. Ze verlangen dat hun thema op de gemeenteraadsagenda of in een beleidsnota van een woningcorporatie terugkeren. Clubs die veel intern en extern contact hebben en veelal goede relaties met de overheid, de lokale politiek en/of met andere organisaties (zoals lokale hulpgroepen voor allochtonen of mensen onder het minimum) hebben naast behoefte aan een luisterende en betrokken omgeving, behoefte aan (meer) subsidie. In ieder geval kan uit dit onderzoek geconcludeerd worden dat de sterkste schouders in de civil society, in het geval van Zwartewaterland de overheid, kerken, verenigingen, instellingen en bedrijven, zich betrokken en actief moeten opstellen wil er sprake zijn van een gemeenschap waarin alle burgers mee doen. In het volgende hoofdstuk wordt verder uiteengezet in de scenario's hoe dit vorm gegeven kan worden.

#### **De krachtlijnen van de lokale samenleving**

- Succesvolle 'bridging' ontstaat vanuit een gezamenlijk doel, samenwerking tussen lokale partners en de steun van een 'derde'.
- Kerken, verenigingen, zorginstellingen en bedrijven vormen de sterkste schouders in de lokale samenleving. Met name kerken en verenigingen kunnen een versterking voor de sociale samenhang en leefbaarheid vormen als zij zich meer richten op het publiek welzijn.

\* Er is nog veel te winnen met verdere stimulering van actief burgerschap. De inzet voor de eigen gemeenschap en vrijwilligerswerk zouden een vervolg moeten krijgen in vormen van actief burgerschap. De lokale overheid kan dit faciliteren en ondersteunen.

## Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

### Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek luidde: Welke mogelijkheden en wensen hebben burgers, lokale instellingen en verbanden in de gemeente Zwartewaterland met betrekking tot het scheppen en versterken van sociale samenhang en leefbaarheid? Daarbij waren twee doelen geformuleerd; Ten eerste het in kaart brengen van de mogelijkheden van de sociale infrastructuur; Ten tweede moest er een gezamenlijk beeld geschetst worden van de sociale opgaven waar de gemeente Zwartewaterland voor staat, wil er een krachtige civil society ontstaan. In onderstaand hoofdstuk zullen we in antwoord op deze onderzoeksvraag de krachtlijnen en de knelpunten op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid in de gemeente Zwartewaterland weergeven en schetsen we in dit hoofdstuk verschillende scenario's met aanbevelingen, over wat er zou moeten gebeuren om de sociale samenhang en leefbaarheid in de gemeente te optimaliseren. Bij de formulering van de scenario's en aanbevelingen zijn we uitgegaan van de krachtlijnen die er aanwezig zijn in de Zwartewaterlandse gemeenschap, de eerste doelstelling.

De gemeente Zwartewaterland is een gemeenschap waarin sprake is van een relatief sterke gemeenschapszin. Er is een grote bereidheid om naar elkaar om te zien, al hebben sommige informanten wel twijfel of iedereen dit ook zo zal ervaren. Sociale samenhang is inderdaad niet een kenmerk van de gehele samenleving. Er is een historisch te verklaren verscheidenheid die maakt dat burgers zich concentreren op de eigen woonkern. De verbindingen tussen de woonkernen zijn niet vanzelfsprekend. Er bestaan ook relaties met grotere woonkernen buiten de gemeente, zoals Steenwijk, Zwolle en Kampen. Sociale patronen en ook het organisatieleven hebben een lokaal karakter. Men weet elkaar wel te vinden in bovenlokale netwerken, maar deze zijn niet altijd sterk ontwikkeld. Er zijn geen sterke patronen van actief burgerschap. De patronen van actief burgerschap die er zijn, zijn te vinden in de sectoren van zorg- en hulpverlening.

Sociale samenhang is dus lokaal geconcentreerd. Er zijn zeker omgevingen waarin dat sterk gevoeld wordt, bijvoorbeeld daar waar burenhulp vanzelfsprekend is. Sociale samenhang is nog veelal afhankelijk van informele en cultureel bepaalde omgangsvormen. Traditionele verbanden van gezin/familie, werk en kerk spelen een belangrijke rol. Deze verbanden binden mensen samen en leren hen wat omzien naar elkaar betekent. Daarnaast zijn er ook tal van verenigingen die mensen binden. In Hasselt zijn deze patronen minder vanzelfsprekend en worden de relaties tussen burgers zakelijker en anoniemer. Dit zal sterker worden naarmate Hasselt zich meer ontwikkelt tot een groeiende kern in de periferie van Zwolle.

De sociale structuur van Zwartewaterland wordt gedomineerd door particuliere verbanden die zich veelal richten op een groep of een belang. Er zijn vooralsnog weinig structuren die burgers samenbrengen met het oog op de bevordering van het publiek welzijn. De relatieve kleinschaligheid van de leefomgeving leent zich hier overigens wel voor, maar de cultuur van de lokale samenleving is veelal gericht op gesloten netwerken van kerk, gezin, vereniging en soms de eigen buurt. Er zijn weinig structuren die bruggen slaan en groepen verbinden. Daardoor ontstaat ook niet een gezamenlijke gerichtheid op doelen die het publiek welzijn kunnen bevorderen. Initiatieven op dit vlak zijn schaars en samenwerking, bijvoorbeeld tussen kerken verloopt moeizaam.

Ons onderzoek levert geen grote knelpunten op ten aanzien van de leefbaarheid. Wel is het zo dat de leefbaarheid in Zwartsluis onder druk staat en hier ook attentie geboden is. Actief beleid is nodig om te voorkomen dat de kwaliteit van de publieke ruimte achteruitgaat en Zwartsluis niet aantrekkelijk meer is als woonkern. De plaatselijke politiek heeft dit probleem goed in de gaten en is hiermee bezig. In het algemeen kan gesteld worden dat leefbaarheid de sociale samenhang negatief beïnvloedt wanneer verloedering van de publieke ruimte het mensen bemoeilijkt verbindingen aan te gaan.

Verdere knelpunten die in dit onderzoek naar boven komen hebben te maken met de risico's van sociale uitsluiting, sociaal isolement, vereenzaming, beperkte fysieke mobiliteit, de positie van kwetsbare groepen (ouderen, lager opgeleiden, mensen met een beperking). Er is wel degelijk een participatievraagstuk, maar dit wordt vanuit de bestaande situatie, door het beperkte blikveld van alle lokale instellingen en organisaties, onvoldoende gesignaleerd. Iedere instelling of organisatie bleek een stukje van de puzzel te hebben, vrijwel niemand had de helikoptervisie om het geheel te overzien.

## Overzicht van krachtlijnen en knelpunten

Krachtlijnen	Knelpunten
<p>Sterke verbindende netwerken binnen de kernen.</p> <p>Mensen kijken naar elkaar om binnen eigen verbanden (kerk, familie).</p> <p>Actief en druk bezocht verenigingsleven.</p> <p>Grote bereidheid tot hulpvaardigheid, zorgen over vergeten kwetsbare groepen en medeburgers die buiten circuits vallen.</p> <p>Kerken, verenigingen, zorginstellingen en bedrijven vormen de sterkste schouders in de lokale samenleving. Beschikken over potentie, sturingscapaciteit en blijken veelal effectief te functioneren binnen eigen doelstellingen.</p> <p>Kleine gemeenschap.</p>	<p>Sterke lokale verscheidenheid en sterke lokale oriëntatie.</p> <p>Weinig publieke structuren gericht op samenleving als geheel.</p> <p>Mensen die buiten bestaande verbanden van familie, werk en kerk vallen vormen risicogroep wat betreft sociaal isolement.</p> <p>Vervoersmogelijkheden niet voor iedereen vanzelfsprekend, gebrekkige mobiliteit zorgt voor sommige groepen een hindernis voor sociale participatie.</p> <p>Slechte fysieke toegankelijkheid van bepaalde delen Zwartewaterland.</p> <p>Achteruitgang en verloedering van bepaalde delen van Zwartsluis.</p> <p>Gebrek aan dagbestedingsvoorzieningen voor kwetsbare groepen.</p> <p>Te kort aan vrijwilligers en te veel traditioneel vrijwilligerswerk.</p> <p>Tussen lokale overheid en plaatselijke civil society ontbreken communicatiestructuren die de wensen van de burgers bij de overheid brengen en de overheid in staat stelt burgers te ondersteunen en te faciliteren.</p>

## Scenario's en aanbevelingen

De aanbevelingen die we willen formuleren zijn natuurlijk afhankelijk van randvoorwaarden die de gemeente zelf nog nader moet bepalen. De kernvraag is wat de gemeente nu eigenlijk zou willen faciliteren om te komen tot meer actieve participatie van (zowel weerbare als kwetsbare) burgers en tot een meer zelfzorgende samenleving? Een samenleving die eigen krachten inzet en van daaruit werkt aan bestaande knelpunten in deze samenleving. In elk geval zijn er naar onze mening drie scenario's voor verdere beleidsontwikkeling. Onder elk van de drie scenario's zijn meer concrete aanbevelingen opgenomen die kunnen helpen aan het bepaalde scenario invulling te geven. We beginnen echter met het schetsen van het beeld van de rol die de overheid ten opzichte van de burgers en het maatschappelijk middenveld zou moeten innemen bij het werken aan de scenario's. Bij het opstellen van de scenario's en de aanbevelingen borduren we voort op de geconstateerde krachtlijnen en knelpunten aanwezig in de gemeente Zwartewaterland.

### ROL VAN HET GEMEENTE BESTUUR

We hebben door middel van dit onderzoek kunnen constateren wat de krachten en de knelpunten zijn betreffende sociale samenhang en leefbaarheid in de gemeente Zwartewaterland. Wil er meer samenhang en gezamenlijke activiteit komen om aan deze knelpunten te werken dan moet aan drie voorwaarden worden voldaan. Er moet gewerkt worden aan het formuleren van doelstellingen, er moet meer samenwerking binnen het maatschappelijk middenveld ontstaan en – misschien nog wel het belangrijkste – er moet een partner zijn die dit proces faciliteert en



stimuleert. Gezien de bestaande cultuur van gesloten netwerken zou de lokale overheid deze taak op zich moeten nemen en partijen om de tafel brengen en hen faciliteren om tot structurele samenwerking te komen. Uit het onderzoek 'Wat burgers bezielt' uitgevoerd door Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006) blijkt dat zonder een bepaalde organisatiegraad burgerschap niet vanzelf op gang komt en dat het van belang is dat een lokale overheid deze rol dan ook oppakt. Het gezag van de lokale overheid in Zwartewaterland is wel zodanig dat zij burgers, kerken en organisaties bij elkaar kan brengen. Die rol zou ze ook daadwerkelijk op zich moeten nemen. Voor de overheid ligt hier eveneens de opgave om de afstand tot het maatschappelijk middenveld te overbruggen. Ook in de relatie tot de overheid is meer en betere communicatie geboden. Wanneer de overheid deze rol op zich neemt zal er gewerkt kunnen worden aan de tweede doelstelling namelijk meer samenwerking van het maatschappelijk middenveld. De eerste doelstelling, het formuleren van doelstellingen voor sociaal beleid zou vorm kunnen krijgen door te komen tot een 'sociale agenda' voor de gemeente Zwartewaterland, waar overheid en burgers aan kunnen werken. Ook om te komen tot een 'sociale agenda' is het volgens ons van belang dat de overheid een faciliterende rol op zich neemt. Scenario 1 gaat verder in op deze 'sociale agenda'.

#### SCENARIO 1

Bepaal samen met de bevolking wat de 'sociale agenda' zou moeten zijn van de gemeente Zwartewaterland. Wat zijn de belangrijkste sociale problemen waar aan gewerkt moet worden? En wat kan er ingezet worden om deze zoveel mogelijk op te lossen? Dit is een route waarin een aantal belangrijke organen aan het woord kunnen komen en dat ondersteund kan worden door voortgezet onderzoek naar de sociale problemen die we in dit onderzoek gesignaleerd hebben. Bij dit scenario is het van belang dat de gemeente in de gaten houdt dat het niet over de hoofden van bepaalde groepen burgers heen gaat. Probeer zoveel mogelijk alle groepen en individuele burgers te betrekken bij het bepalen van de 'sociale agenda'. Een nadeel van dit scenario is dat het voorsnog geen directe bijdrage levert aan de activering van de samenleving, behalve dat bepaalde groepen in de samenleving gestimuleerd worden om na te denken over de gemeenschap.

##### 1. Sociaal werkers op straat

Zorg, indien mogelijk, voor sociaal werkers op straat die zich kunnen richten op het signaleren en begeleiden van risicogroepen en 'zorgwekkende zorgmijders'. Ook aspecten van wijkbeheer en leefbaarheid worden door deze professionals behartigd. Wijkagenten en jongerenwerkers die reeds werkzaam zijn in de gemeente, maar ook andere functionarissen kunnen een dergelijke signalerende functie vervullen. Het is dan wel van belang dat hetgeen gesignaleerd is ook gemeld wordt bij een centraal figuur die verdere acties uit kan zetten.

##### 2. Communicatiestructuur

Breng een communicatiestructuur aan binnen de gemeente waarin informatie, 'best practices' en hulpvragen worden uitgewisseld over de aanpak van leefbaarheid, veiligheid en het beheer van de leefomgeving. Burgerplatforms zouden geschikte platforms zijn waar deze informatie wordt uitgewisseld. Daarnaast zou dit de vorm kunnen aannemen van een 'helpdesk' in het gemeentehuis en/of een digitale 'helpdesk' waar burgers terecht kunnen met adviezen en vragen. Daarbij werkt het goed, om het vertrouwen in de overheid te vergroten, om gemelde klachten met betrekking tot leefbaarheid binnen een bepaald tijdsbestek, bijvoorbeeld een week te verhelpen.

##### 3. Leefbaarheidsscan

Voer een leefbaarheidsscan uit, waarbij met name ook wordt gelet op de samenhang tussen de kwaliteit van de woonomgeving en de opwaartse mobiliteit van mensen.

#### SCENARIO 2

Breng lokale partners tot samenwerking met elkaar in een gezamenlijke gerichtheid op vraagstukken van publiek welzijn. Dit is een route waarin de gemeente een faciliterende rol speelt in het bijeenbrengen van lokale partners en hen samen laat nadenken over initiatieven die zij zouden kunnen nemen voor de lokale samenleving. De gemeente kan hierin suggesties doen en

vragen om afstemming op gemeentelijk beleid. Een nadeel van deze benadering is dat niet de burgers direct worden aangesproken, maar burgers voorzover zij vertegenwoordigd zijn via kerken, verenigingen, enzovoort.

4. Diaconale platforms

Breng de kerken per woonkern samen in een diaconaal platform. Kerken in Zwartewaterland hebben een 'derde', de overheid, nodig om samen te komen tot een diaconaal platform. Ga met een kerkelijk platform in gesprek over hoe zij zich dienstbaar zouden kunnen opstellen in wijk/buurt/kern. Geef zo'n platform een eigen taak in het signaleren van nood (intern, maar ook extern) en faciliteer kerken wanneer zij de verantwoordelijkheid nemen voor sociale projecten. Gezien de lokale verscheidenheid doet de overheid er goed aan de eigenheid en kracht van lokale oriëntaties te benutten, daarom bevelen we aan om de diaconale platforms per woonkern vorm te geven. Er wordt dan tevens een beroep gedaan op de sterke verbindende netwerken die er bestaan binnen de kernen.

5. Sociaal makelaar

Stel een sociaal makelaar aan die kan zorgen voor (a) horizontale verbindingen tussen organisaties en instellingen in de samenleving en (b) verticale verbindingen tussen de civil society en het lokaal bestuur. Deze sociaal makelaar speelt een eigen rol bij het informeren en ondersteunen van de netwerken (platforms e.d.) in de samenleving zelf. De sociaal makelaar kan ook burgerinitiatieven ondersteunen (advies en begeleiding).

6. Verbinden van groepen

Onderzoek welke mogelijkheden de sterke schouders in de lokale samenleving, namelijk de kerken, verenigingen, zorginstellingen en bedrijven, hebben om activiteiten in de samenleving te ondersteunen of zelf te ontplooiën. Zet deze groepen in, omdat we hebben kunnen constateren dat deze groepen in de Zwartewaterlandse samenleving over het algemeen veel potentie en sturingscapaciteit hebben en in ieder geval wat de interne doelstellingen betreft, erg effectief zijn. Maak dus gebruik van deze aanwezige krachten in de samenleving. Er is waarschijnlijk veel winst te boeken in het verbinden van deze groepen onderling. Dit zou vorm kunnen krijgen door het organiseren van een beurs/markt waar deze groepen elkaar kunnen ontmoeten en vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden en eventuele samenwerking kan ontstaan. Een voorbeeld vanuit de praktijk hoe dit vorm gegeven zou kunnen worden, is 'beursvloer Zwolle' die bedrijven en maatschappelijke organisaties met elkaar in contact brengt tijdens een soort markt. Aangestelde onderhandelaren zorgen er voor dat vraag en aanbod bij elkaar gebracht wordt en zorgen voor ondersteuning tijdens de onderhandelingen. Een voorbeeld van een match zou kunnen zijn dat een tuinbedrijf het buitenterrein van een peuterspeelzaal opnieuw inricht of dat een scoutingpartij de restpartijen hout van een bouwmarkt krijgt. Ook het organiseren van ronde tafelgesprekken rondom een bepaald thema blijkt in de praktijk goed te werken in het verbinden van groepen aan elkaar. Groepen weten dan van elkaars initiatieven en activiteiten en weten elkaar makkelijker te vinden. De manier waarop nu verschillende disciplines samenwerken rondom het thema jeugd in Zwartewaterland is een goed voorbeeld van hoe disciplines met elkaar in verbinding worden gebracht om het welzijn van deze groep te bevorderen. De gemeente kan nadenken of er ook rondom andere thema's of doelgroepen, mensen bij elkaar om de tafel gebracht kunnen worden.

SCENARIO 3.

Schep faciliteiten voor actief burgerschap. Zorg dat er wijkraden of burgerplatforms komen waarin burgers met elkaar in gesprek kunnen gaan over lokale belangen. Deel eventueel verantwoordelijkheden toe aan deze platforms en beloon initiatieven van burgers. Het nadeel van dit scenario is dat het zich afhankelijk maakt van de beschikbaarheid van actieve burgers die zich op deze manier voor wijk en buurt willen inzetten.

7. Lokale platforms

Richt lokale platforms op en faciliteer deze als plaatsen waar burgers elkaar kunnen ontmoeten en waar uitwisseling en discussie plaats vindt over de verbetering van de sociale samenhang en leefbaarheid in wijk en buurt. Deze platforms staan onder leiding van burgers zelf, worden gefinancierd door de gemeente en hebben zowel een signaleringsfunctie als een initiërende functie.

8. Inloopvoorzieningen

Zorg voor laagdrempelige inloopvoorzieningen op enkele plaatsen in de woonkernen die als ontmoetingsplek kunnen dienen voor burgers. De gemeente kent geen plaatsen waar mensen die zich alleen voelen kunnen binnenlopen. Een dergelijke plaats gaat buiten de bestaande verbanden van familie, werk en kerk om en scheidt ontmoetingsmogelijkheden dwars door verbanden heen. Wanneer er dergelijke ontmoetingsplaatsen worden ingericht zou het goed zijn om hier meerdere activiteiten te laten plaats vinden, zodat het een herkenbare plaats wordt voor burgers, en kwetsbare en weerbare burgers elkaar automatisch ontmoeten. Zo kan een ontmoetingscentrum voor mensen tevens dienst doen als plek waar burgerplatforms vergaderen en als stemlokaal bij verkiezingen. Onderzoek welke mogelijkheden sportverenigingen hebben om leegstaande sportkantines ter beschikking te stellen voor dit doel.

9. Vervoer van particulieren

Ondersteun vrijwillige initiatieven met betrekking tot vervoer van particulieren. Bijzondere aandacht is daarbij gewenst voor mensen die buiten de grote kernen wonen.

10. Beleid vrijwilligerswerk en mantelzorg

Bevorder een beleid op het gebied van vrijwilligerswerk en mantelzorg die rekening houdt met de veranderende leefwijze van mensen. Het traditionele vrijwilligerswerk waarbij een vrijwilliger zich voor langere tijd committeert aan een bepaalde taak is op zijn retour. Vrijwilligers en mantelzorgers behoeven meer en meer zowel faciliteiten als professionele begeleiding. Zorg dat informatie rondom bijvoorbeeld het verkrijgen van vergunningen, voorwaarden voor brandveiligheid van gebouwen of arbovoorwaarden voor vrijwilligers, makkelijk toegankelijk is.



## Referenties

- Boer, Nico de et al. (ed.) (2003). Heel de buurt gebundeld. Een staalkaart van vier jaar buurtgericht investeren. Utrecht: NIZW.
- Bolt, G. Torrance, M. I. (2005). Stedelijke herstructurering en sociale cohesie. Utrecht: DGW/NETHUR.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2006). Gemeente op Maat Zwartewaterland. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Datema, Jan (2005). De Wet Maatschappelijke Ondersteuning. In R. Kuiper en C. Visser (eds). Over de schutting. Op weg naar nieuwe solidariteit. Barneveld: De Vuurbaak.
- Duyvendak, Jan Willem, Veldboer L., Bouw C. (red.) (2007). De mixfactor: integratie en segregatie in Nederland. Amsterdam: Boom.
- Gemeente Zwartewaterland (2002). Nota Vrijwilligersbeleid. Zwartewaterland: Gemeente Zwartewaterland.
- Gemeente Zwartewaterland (2007). Alle "hands" aan dek. Kadernotitie Vrijwilligers en Mantelzorgbeleid. Zwartewaterland: Gemeente Zwartewaterland.
- Gemeente Zwartewaterland (2006). Samen aan de slag. Collegeprogramma 2006-2010. Uitgave september 2006. Zwartewaterland: Gemeente Zwartewaterland.
- Gemeente Zwartewaterland (2007). Gezond leven in Zwartewaterland. Nota lokaal gezondheidsbeleid 2007-2011 gemeente Zwartewaterland. Uitgave mei 2007. Zwartewaterland: Gemeente Zwartewaterland
- Gemeente Zwartewaterland (2007). Gezond opgroeien in Zwartewaterland. Iedere jongere telt. Actieplan in het kader van een sluitende Jeugdzorgketen. Collegeprogramma nr. 55. Uitgave september 2007. Zwartewaterland: Gemeente Zwartewaterland.
- Gemeente Zwartewaterland (2007). Iedereen doet mee. Uitgave november 2007. Zwartewaterland: gemeente Zwartewaterland.
- GGD Regio IJssel-Vecht (2007). Gezondheidsmonitor 65-plussers. Een onderzoek naar de gezondheid en de leefsituatie van 65-plussers in de regio IJssel-Vecht. Uitgave juni 2007.
- GGD Regio IJssel-Vecht (2004). Gemeente Zwartewaterland. Gezondheidsmonitor jongeren 12-24 jaar. Uitgave juni 2004.
- Hart, J. de, Knol, F., Maas-de Waal, C. Roes, T. (2002). Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Hoek-Burgerhart, Jager-Vreugdenhil, M. Kuiper, R. (2007). Lokaal diaconaat. Vier scenario's. in: E. Hoek Burgerhart, Jager-Vreugdenhil, M. Kuiper, R. (eds). Nabije Naasten. Kerken actief in lokaal diaconaat. Barneveld: De Vuurbaak. (35-43).
- Hurenkamp, M. Tonkens, E. Duyvendak, J. (2006). Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven. Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- Klink, A. Hoogland, J. (2007). Nieuwe vormen van vrijwilligerswerk. In: Beweging 71<sup>e</sup> jaargang. Nr. 4.
- Leefbaarheidsmonitor (z.d.) retrieved at november 2007 at [www.lemoninternet.nl](http://www.lemoninternet.nl)
- Leidelmeier, K. Kamp van I. (2003). Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid. Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering. Rapport 813330. Amsterdam: RIGO.

Meulen, M van der (2006). Vroom in de Vinex. Kerk en civil society in Leidsche Rijn. Amsterdam: Vrije Universiteit

NIZW (2003). Een puzzel van 61 stukjes. Opvoedingsondersteuning. Het aanbod van opvoedingsondersteuning van de afdelingen Jeugdgezondheidszorg van de vijf thuiszorgorganisaties en de GGD in de regio IJssel-Vecht en van Bureau Jeugdzorg Overijssel. Uitgave juni 2003. Utrecht: NIZW.

Penninx, Kees (2004). Thuis in de buurt. Wijkgericht werken aan wonen, zorg en welzijn voor kwetsbare mensen. Utrecht: NIZW Sociaal Beleid.

Phillips, E. (2003). Social Cohesion, Social Exclusion and Social Quality. Sheffield: Department of Sociological Studies University of Sheffield.

Politie IJsselland (2007). Staphorst en Zwartewaterland. Lokaal Criminaliteits & Veiligheidsbeeld 2007.

Praktijkgids Leefbaarheid (1999). Den Haag: VNG Uitgeverij.

Putnam, Robert D. (2000). Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006). Inhoud stuurt de beweging: Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. Amsterdam: SWP.

Roorda-Lukkien, C. Jager-Vreugdenhil, J. Kuiper, R. Kerk en Caritas. Een onderzoek naar vrijwilligerswerk en mantelzorg in vier orthodox-protestantse kerken. Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken, Gereformeerde Hogeschool.

SCP (2007). De Sociale Staat van Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Smet, Joop de (2004). Welzijnswet en Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) vergeleken. Den Haag: NCIS.

Taylor, C. (1995). Philosophical Arguments. London: Harvard University Press.

Uyterlinde, M. Neefjes, K. Engbersen, R. (2007). Welzijn versterkt burgerschap. Utrecht: MOVISIE.

Verschure, K. et al. (2004). Onze bureu. Vorm geven aan een maatschappelijk steunsysteem. Amsterdam: SWP.

VWS (2007). Voor Elkaar. Beleidsbrief Mantelzorg en Vrijwilligerswerk 2008-2011). Den Haag: VWS.

Walker, A., van der Maesen, L. (2003). Social quality an quality of life. Paper for ESPA-NET Conference, Copenhagen 13-15 November 2003.

Winsemius, P. et al. (2005). Vertrouwen in de buurt. Wetenschappelijke Raad voor regeringsbeleid.

## BIJLAGE I Theorie en methodologie van het onderzoek

### Operationalisering van begrippen

SOCIALE SAMENHANG, LEEFBAARHEID EN SOCIALE KWALITEIT

Centraal in het onderzoek staan de begrippen 'sociale samenhang', 'leefbaarheid' en 'sociale kwaliteit'. Deze worden in onderstaande alinea geoperationaliseerd.

Over het begrip *sociale samenhang* is veel geschreven en er zijn verschillende definities in omloop. Enkele definities zoals wij die in de literatuur gevonden hebben;

Schnabel (2002): 'De mate waarin gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving'.

Schuyt (2007): 'De interne bindingskracht van een sociaal systeem (een gezin, een groep, een organisatie, een universiteit, een stad, een samenleving als geheel)'.

Bij het bekijken van de verschillende definities die in de literatuur in omloop zijn, valt op dat sociale samenhang zich op uiteenlopende schaalniveaus kan manifesteren (vgl. De Hart, 2002). Het kan worden bestudeerd op het niveau van sociale staten, regionaal niveau, binnen en tussen plaatselijke gemeenschappen, groepen of organisaties. Het is bovendien een begrip waaraan in verschillende tijden en culturen een andere inhoudelijke betekenis wordt gegeven. In het verzuilde Nederland waren er andere vormen en manieren van het uitdrukken van betrokkenheid dan in de huidige samenleving. Sociale samenhang is bovendien een gradueel begrip. De vraag of er gesproken moet worden van te veel of te weinig sociale samenhang kan in zijn algemeenheid niet worden beantwoord. Er zijn echter telkens enkele elementen die in deze verschillende definities steeds weer terugkeren. De gehanteerde definities verwijzen doorgaans naar de coherentie van een sociaal of politiek systeem, de binding die mensen daarmee hebben en hun onderlinge betrokkenheid of solidariteit.

In deze hoeveelheid van definities hebben wij keuzes te maken wat wij onder sociale samenhang verstaan binnen dit onderzoek. Het gaat er daarbij niet zozeer om wat sociale samenhang 'eigenlijk' is, maar wel over hoe wij het begrip hebben opgevat en op welke wijze welke aspecten in het onderzoek zijn onderzocht. Wij komen tot de volgende definitie van sociale samenhang. *Onder sociale samenhang verstaan we de mate van betrokkenheid en participatie van burgers in een leefomgeving.* Het gaat hier primair om de betrokkenheid op elkaar in het publieke verkeer als burgers. Er zijn ook vormen van betrokkenheid die zich voltrekken in de verbanden van gezin, en familie. Deze bevatten belangrijke voorwaarden voor het functioneren van de civil society, maar vallen als zodanig buiten het bereik van wat de overheid met de Wmo kan bewerkstelligen. (Bij het begrip civil society gaat het in strikte zin om de verbanden die burgers vrijwillig met elkaar aangaan en bedoelen we het geheel van vrijwillige associaties). Wij doelen daarom op betrokkenheid en participatie in de leefomgeving van de burgers; straat, wijk, buurt en woonkern met als meest verre reikwijdte de gehele Zwartewaterlandse gemeenschap. We spreken in onze definitie over sociale participatie, te onderscheiden van bijvoorbeeld politieke participatie waarbij het vooral gaat over of burgers politiek actief zijn. De kernvraag die wij bij onze definitie hanteren is: kunnen burgers toegang krijgen tot de netwerken van de samenleving en daarin meedoen? Indicatoren van sociale samenhang zijn: participatie van burgers, integratie van burgers, interactie en onderlinge betrokkenheid. Knelpunten zijn: sociale uitsluiting en vereenzaming, armoede, verslaving, discriminatie, psycho-sociale problematiek. In bijlage III is het interviewschema opgenomen waarin zichtbaar wordt hoe wij de respondenten op het gebied van sociale samenhang hebben bevroegd.

Ook van het begrip *leefbaarheid* zijn meerdere definities in omloop. Enkele definities die in omloop zijn uit het RIVM rapport 'Kwaliteit van de Leefomgeving en Leefbaarheid' (Leidelmeijer en van Kamp, 2003);

De Klerk (1995): 'Leefbaar is die omgeving waar het individu zich kan ontplooiën omdat het zich geborgen weet in een veilige thuishaven waarvan een gewaarborgde privacy en een sociaal homogeen buurt de twee pijlers vormen'.

De Straat en Bron/UvA (1998): 'Het welbevinden van bewoners en gebruikers over (de fysieke, sociale en milieukeurmerken van) de woon en leefomgeving'.

Marsman en Leidelmeijer (2001): 'de waardering van de woonomgeving door de bewoners'.

Newman (1999): 'Liveability is about the human requirement for social amenity, health and well-being and includes both individual and community well-being'.

In de veelheid van definities die er bestaan rondom leefbaarheid zijn er ook wel enkele gemeenschappelijke elementen aan te wijzen. Het heeft betrekking op de woonsituatie en woonomgeving van mensen. Meer in het bijzonder gaat het bij leefbaarheid om het samenspel tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en de veiligheid van de woonomgeving. In tegenstelling tot de community-benadering, waarin het accent gelegd wordt op het sociale klimaat van de leefomgeving zoals dat zichtbaar wordt in de definities zoals De Klerk en Newman die hanteren, leggen wij het accent op de materiele aspecten en voorzieningen van burgers. *Onder leefbaarheid verstaan we de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.* Daarbij gaat het om een schone en veilige woonomgeving en voorzieningen die van goede kwaliteit zijn (schoon, heel en veilig). Uiteindelijk gaat het daarbij om een samenspel van verschillende aspecten in een buurt. Welke voorzieningen zijn er? Is er sprake van onderhoud van publieke ruimte en woningen? Indicatoren van leefbaarheid zijn dan: aanwezigheid van voorzieningen, kwaliteit van de leefomgeving, veiligheid. Concrete knelpunten die benoemd kunnen worden zijn: verwaarlozing, vandalisme, criminaliteit, gebrekkige voorzieningen, overlast, verloedering, weinig ruimte en groen. In bijlage III is het interviewschema opgenomen waarin zichtbaar wordt hoe wij de respondenten op het gebied van leefbaarheid hebben bevroegd.

De begrippen sociale samenhang en leefbaarheid zijn natuurlijk op elkaar betrokken. Een sterke betrokkenheid van burgers op elkaar zal zich uiten in een sterker gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving. Omgekeerd heeft ook de kwaliteit van de leefomgeving een effect op de mate waarin mensen betrokken willen zijn op elkaar. Bovendien heeft het niveau van leefbaarheid een gevolg voor de fysieke participatie van mensen in hun eigen omgeving. We nemen beide begrippen daarom samen in het begrip '*sociale kwaliteit*'. *Dat omschrijven we als een zodanige kwaliteit van de sociale infrastructuur en fysieke leefomgeving dat burgers in staat worden gesteld verbindingen met elkaar te maken in de civil society en mede zorg te dragen voor elkaars welzijn.*

Wanneer we in de literatuur bekijken hoe sociale kwaliteit gebruikt wordt dan valt op dat ook hier weer verschillende definities van het begrip gegeven worden. Vaak wordt de definitie van Beck, van der Maesen, en Walker (1997) aangehaald die in 1997 gelanceerd is onder het Nederlandse voorzitterschap van de EU. Het begrip werd toen geïntroduceerd om het mogelijk te maken zowel economische als sociale ontwikkeling meetbaar te maken op elk niveau binnen de EU. Het gaat om de volgende definitie van sociale kwaliteit;

'De mate waarin burgers in staat zijn om deel te nemen aan het sociale en economische leven, onder condities die hun welbevinden en individuele potenties stimuleren'.

Het concept is opgebouwd en kan worden geanalyseerd in vier componenten, namelijk;

- De mate van sociaal economische zekerheid (aanwezigheid van verschillende systemen en structuren om dagelijks welzijn te waarborgen; toegang tot inkomen, werk, gezondheidszorg, onderwijs, persoonlijke veiligheid, sociale zekerheid).
- De mate van sociale insluiting (in tegenstelling tot uitsluiting waarbij sociale rechten van mensen worden genegeerd).
- De mate van sociale cohesie (de 'lijm' die gemeenschappen en samenlevingen samenbindt).
- De mate van autonomie en zelfredzaamheid (empowerment; mogelijkheid om eigen leven te beheersen en kansen kunnen benutten).

Wat opvalt in vergelijking met de definitie van sociale kwaliteit zoals wij die hanteren is dat het vooral gaat over de mate waarin *individuele* potenties van mensen gestimuleerd worden, hoewel er



wel van uit gegaan wordt dat hiervoor het toegang hebben tot verschillende netwerken van groot belang is. In de monitor 'leefbaarheid en veiligheid', welke meerdere malen in verschillende steden in Nederland is uitgevoerd, wordt sociale kwaliteit gemeten aan de hand van de volgende stellingen;

- De mensen kennen elkaar in de buurt
- In deze buurt gaat men op een prettige manier met elkaar om.
- Ik woon in een gezellige buurt met veel samenhang.
- Ik voel mij thuis bij de mensen in deze buurt.

In een definitie gehanteerd in een onderzoek naar de sociale kwaliteit in een bepaalde gemeente komen deze stellingen ook weer terug;

'De sociale kwaliteit van een buurt is samengesteld op basis van de saamhorigheid in de buurt, de mate waarin mensen elkaar kennen en met elkaar omgaan en de mate waarin mensen zich er thuis voelen'.

Wat hierbij opvalt is dat er niet direct gevraagd wordt naar de leefbaarheidsaspecten (schoon, heel en veilig) zoals wij die in ons onderzoek hanteren, maar dat in de stellingen de nadruk ligt op de sociale cohesie in de buurt. Wanneer je bovenstaande definities verder vergelijkt met de definitie die wij hanteren, valt op dat de nadruk in onze definitie ligt op de vrijwillige samenwerking tussen burgers met het oog op een gemeenschappelijk doel of doelen op het gebied van publiek welzijn.

#### DE KWALITEIT VAN VERBINDINGEN

Burgers onderhouden op verschillende manieren verbindingen met elkaar. Die kunnen een privaat karakter dragen, zoals dat het geval is met de relaties in de sfeer van gezin, familie en werk. Ze kunnen ook een publiek karakter hebben, zoals het geval is met relaties in de sfeer van de politiek of de maatschappelijke omgang met elkaar. Er zijn relaties die zorgen voor cohesie en er zijn relaties die zorgen voor participatie en integratie. Om dit onderscheid aan te duiden gebruiken sociologen de termen 'bonding' en 'bridging' (Putnam, 2000). We kunnen ook spreken van verbindend sociaal kapitaal en overbruggend sociaal kapitaal. Verbindend sociaal kapitaal is gericht op cohesie in de verbanden, overbruggend sociaal kapitaal is gericht op integratie en participatie in een samenleving. In het algemeen wordt 'bonding' als voorwaarde beschouwd voor 'bridging'. In de verbanden waar cohesie voorop staat, ontstaat het sociaal vertrouwen dat men nodig heeft om de relaties aan te gaan die gericht zijn op participatie en integratie. Toch gaat het wel om andere sociale vaardigheden. Cohesie ontstaat in een relatienetwerk van verwanten en bekenden, mensen met wie men al veel deelt. Participatie en integratie verbindt mensen in een relatienetwerk zonder dat er sprake hoeft te zijn van verwantschap en bekendheid. Het is duidelijk dat de civil society zich richt op vraagstukken van participatie en integratie. Tegelijkertijd is ze wel afhankelijk van de cohesie en het sociaal vertrouwen dat tussen mensen in een samenleving bestaat. Om de kracht van de civil society te onderzoeken moeten we de sociale infrastructuur in ogenschouw nemen. De civil society bestaat uit een netwerk van relaties en verbanden. Is de aard van deze sociale infrastructuur gebrekkig, zodat verbindingen niet tot stand komen, dan schiet de sociale kwaliteit van de lokale samenleving te kort. Hoe kan dat gemeten worden? In de eerste plaats gaat het om de hoeveelheid en aard van verbindingen tussen mensen. Hoe lopen precies de relatielijnen? Wie communiceert met wie? Door welke factoren wordt het leggen van verbindingen verstoord? In de tweede plaats gaat het om de betekenis die deze verbindingen hebben voor mensen zelf. Welke waarde hechten mensen aan hun relaties met anderen? Wat verwachten ze er van? In de derde plaats gaat het om het resultaat van deze verbindingen. Leiden verbindingen in de civil society tot het gewenste effect in termen van geboden hulp en gevoelens van welzijn? De sociale kwaliteit wordt dus gediend door verbindingen tussen verschillende groepen en organisaties in de civil society. Wil men de sociale kwaliteit van de samenleving bevorderen dan moet ingezet worden op intensivering van sterke verbindingen, het stimuleren van betekenisvolle wederkerigheid en een gemeenschappelijke oriëntatie op het publiek welzijn. Sociale samenhang binnen een lokale context wordt dus sterker wanneer er meer verbindingen zijn tussen verschillende verbanden.

## PUBLIEKE BETREKKINGEN

Een samenleving die sterk leunt op de cohesieve verbanden van gezin, kerk en werk hoeft niet per definitie een sterke civil society voort te brengen. Het kan zijn dat de vrijwillige relaties tussen burgers daarin zwak ontwikkeld zijn. Het kan ook zijn dat een dergelijke lokale samenleving sterke voorwaarden bevat voor de ontwikkeling van een civil society. De bereidheid moet er dan zijn om de vormen van lokale cohesie in primaire leefverbanden om te zetten in meer vrijwillige relaties met het oog op het publiek welzijn. De mate van betrokkenheid op vraagstukken van publiek welzijn kan ook samenhangen met burgerschapsstijlen. Deze kunnen afwachtend zijn, maar ook actief. De vraag is natuurlijk om uit te vinden hoe dit zit in Zwartewaterland. Uiteraard is de situatie niet statisch maar dynamisch. Patronen van cohesie, participatie en integratie veranderen voortdurend. Effecten van ontkerkelijking, verstedelijking en individualisering doen zich ook in Zwartewaterland gelden. Bestaande afhankelijkheidsverbanden waar mensen gezag aan toekenden en waar zij hun sociale geborgenheid aan ontleenden, kunnen uiteen vallen. Juist waar dat het geval is, is de kwaliteit van de civil society belangrijk. De civil society gaat dan het soort omgevingssteun bieden dat voorheen werd gewaarborgd in informele vormen van burenhulp en mantelzorg. Het is dus van belang dat de georganiseerde vormen van vrijwilligheid in een civil society ook hier tot ontwikkeling wordt gebracht. Deze maakt participatie en integratie mogelijk waardoor gewerkt wordt aan de sociale kwaliteit van de gemeenschap.

Het bevorderen van deze sociale kwaliteit is echter een proces binnen de context van de bestaande lokale samenleving en heeft dus historische, sociale en culturele dimensies. In veel gevallen wordt sociale samenhang immers al gedragen door organisatievormen van burgers, zoals verenigingen, kerken en vrijwilligerswerk, m.a.w. burgers organiseren zelf al veel contouren waarbinnen sociale samenhang gestalte krijgt. Dit proces kan verder georganiseerd worden, namelijk door mensen (meer) verantwoordelijk te maken voor het bevorderen van sociale kwaliteit. De burgers zijn de partners van de overheid en de overheid is de partner van de burger. De overheid heeft belang bij de ontwikkeling van goede vrijwillige organisaties, de burger heeft belang bij professionele organisaties en professionele ondersteuning. Het is van belang onderscheid te maken tussen enerzijds vrijwillige associaties van burgers en anderzijds professionele instellingen die betrokken zijn op het maatschappelijk middenveld. Bij dat laatste gaat het om organisaties die zich op een beroepsmatige manier bezighouden met de publieke zaak in Zwartewaterland, zoals organisaties op het gebied van welzijn en zorg. We willen te weten komen of al deze genoemde organisaties en verbanden – zowel de kerkelijke, vrijwillige en professionele – bijdragen aan de versterking van de civil society en wel zo dat daardoor een gezamenlijke gerichtheid op vraagstukken van publiek welzijn toeneemt.

## PUBLIEK WELZIJN

We hebben nu enkele keren het begrip ‘publiek welzijn’ laten vallen. Wij gebruiken dat als verzamelterm voor vormen van onderlinge solidariteit die uitmondt in sociale ondersteuning en sociaal welbevinden. De Wmo, die gericht is op participatie, heeft dit publiek welzijn op het oog. Uiteraard heeft iedere samenleving op dit punt haar eigen knelpunten. De prestatievelden van de Wmo brengt mogelijke knelpunten in kaart. Te denken is hier aan de participatie van mensen met een beperking, jeugdpreventie, alcohol- en drugsproblematiek. In een wijder verband kan hier ook gedacht worden aan sociale achterstanden als gevolg van armoede, werkloosheid, gebrekkige opleiding. In de Wet Werk en Bijstand hebben gemeenten op dit punt een taak die beleidsmatig mede in samenhang met de Wmo kan worden gebracht.

Het is van belang dat een civil society zich een beeld vormt van de knelpunten die er zijn en de doelstellingen die gemeenschappelijk geformuleerd kunnen worden. Wanneer van een samenleving gevraagd wordt sociale problemen te signaleren is het van belang dat er een beeld van mogelijke knelpunten bestaat en er nagedacht kan worden over een gezamenlijke oplossing. Die oplossing ligt niet meer alleen op het bordje van de overheid, maar ook op het bordje van de samenleving. De civil society moet dus zelf mechanismen hebben om maatschappelijke en sociale knelpunten te signaleren en ze in het licht van een gedeelde opvatting over het niveau van publiek welzijn, samen met de lokale overheid, aan te pakken. Het onderzoek is er mede op gericht de sociale mechanismen te vinden die bijdragen aan de definiëring van het publiek welzijn.

## Methodologie

### METHODEN

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden van onderzoek. Kwalitatieve methoden lenen zich goed voor het beschrijven van de eigen ervaring van mensen. Praktisch betekent dit dat er een grote hoeveelheid subjectieve informatie wordt verzameld. Komt deze informatie overeen met wat andere gesprekspartners in andere settings hebben gemeld dan ontstaan beelden die verder worden aangevuld door de informatie van derden. Een belangrijke waarde van deze manier van onderzoek doen is dat het de aandacht richt op perspectieven van mensen. In een dergelijk onderzoek wordt dus gezocht naar overeenkomsten in de belevingen van belangrijke woordvoerders van de gemeenschap. De beelden die hieruit ontstaan worden vervolgens weer getoetst en kritisch bevestigd, in dit geval ook tijdens de groepsinterviews en de paneldiscussies. Kwalitatief onderzoek is nooit uitputtend onderzoek, maar levert wel betrouwbare beelden op van de situatie, in dit geval de sociale infrastructuur van Zwartewaterland. In dit onderzoek hebben we de betrouwbaarheid van het onderzoek verder gewaarborgd door een grote steekproef te nemen. Daarnaast is er gebruik gemaakt van een triangulatie van methoden om de centrale vraagstelling te beantwoorden, namelijk individuele- en groepsinterviews en literatuuronderzoek. We hebben de kennis en kwaliteit van onze collega's van het centrum voor samenlevingsvraagstukken gebruikt om de resultaten van ons onderzoek goed op papier te krijgen.

Binnen de kwalitatieve methoden hebben we gekozen voor het houden van interviews en het doen van literatuuronderzoek. Wat de interviews betreft is er gebruik gemaakt van telefonische interviews en van face to face interviews. Naast de individuele interviews hebben er ook groepsinterviews plaatsgevonden rondom bepaalde thema's. Daarnaast zijn de bevindingen van het onderzoek voorgelegd aan experts tijdens paneldiscussies. De telefonische interviews en de groepsbijeenkomsten waren half gestructureerde interviews. Hierbij werden altijd een aantal zaken aan de orde gesteld, maar was er ook ruimte voor eigen inbreng van de respondenten.

De tweede methode die gebruikt is binnen dit onderzoek is literatuuronderzoek. Er zijn algemeen wetenschappelijke bronnen, secundaire literatuur, geraadpleegd onder andere om de begrippen sociale samenhang, leefbaarheid en sociale kwaliteit te kunnen operationaliseren. Daarnaast zijn er studies op het gebied van het ontstaan van actief burgerschap, sociale samenhang en leefbaarheid geraadpleegd om gefundeerde adviezen te kunnen geven over hoe burgers verantwoordelijkheid kunnen gaan nemen wat betreft hun leefomgeving. Er hebben inmiddels in verband met de invoering van de Wmo verschillende onderzoeken rondom actief burgerschap plaatsgevonden die zeer bruikbaar zijn. Veel belangrijke literatuur op dit gebied is in dit onderzoek verwerkt. Daarnaast hebben we verschillende documenten van de gemeente Zwartewaterland bestudeerd zoals beleidstukken op het gebied van gezondheidszorg, veiligheid, jeugdbeleid en vrijwilligerswerk en hebben we de plaatselijke digitale krant geraadpleegd als achtergrondinformatie bij de verhalen die de gesprekken met mensen ons opleverden.

### SELECTIE VAN RESPONDENTEN

Het doel van dit onderzoek is om uitspraken te kunnen doen over de Zwartewaterlandse gemeenschap (de onderzoekspopulatie). Om dat doel te kunnen bereiken, hebben we interviews afgenomen bij vertegenwoordigers van verschillende groepen uit de Zwartewaterlandse gemeenschap. We zijn ons er van bewust dat er heel waarschijnlijk ook mogelijk waardevolle informanten in de gemeente zijn die we niet hebben gesproken. In het tijdsbestek en de mogelijkheden van ons onderzoek hebben we getracht zo compleet mogelijk te zijn. We konden echter met sommige, ons inziens waardevolle informanten, geen contact krijgen of ze wilden hun medewerking niet verlenen. Indien mensen hun medewerking niet wilden verlenen, hebben we schriftelijke bronnen geraadpleegd. Toch hebben we het idee gezien de verzadiging van informatie, dat ons onderzoek representatief is voor de Zwartewaterlandse gemeenschap.

Wij hebben vertegenwoordigers gesproken van heel diverse groepen in de Zwartewaterlandse gemeenschap, onder andere medewerkers en vertegenwoordigers van welzijnsverenigingen, verschillende instellingen voor verstandelijk gehandicapten, medewerkers van de woonzorgconcerns/centra, basisscholen en middelbare school, algemeen maatschappelijk werk, patiëntenbelangenverenigingen, kerken, verloskundigen, woningcorporaties, jeugd- en jongerenorganisaties, sportverenigingen, GGD, vluchtelingenwerk, medewerkers bij de Gemeente

Zwartewaterland, instellingen voor thuiszorg, steunpunt mantelzorg, vrijwilligerscentrale, bedrijven, politie. Voor een overzicht van de geïnterviewden zie bijlage II.

Wij hebben er voor gekozen zoveel mogelijk vertegenwoordigers van groepen (kerken, bedrijven, instellingen, verenigingen, scholen) in de Zwartewaterlandse gemeenschap te spreken, omdat dit een betrouwbaar beeld geeft van de uitkomsten van onderzoek. Daarbij hebben we ook getracht de vertegenwoordiging uit de verschillende woonkernen evenredig aan bod te laten komen. Bijvoorbeeld bij de selectie van vertegenwoordigers van de basisscholen uit de gemeente hebben we uit elke kern een basisschool geselecteerd. Ditzelfde geldt voor de selectie van de verschillende kerken en sportverenigingen. We hebben daar waar daar sprake was van, en het ons inziens van belang was, ook rekening gehouden met een zoveel mogelijke evenredige vertegenwoordiging van de verschillende kerkelijke gezindten in de gemeente. Ook bij de selectie van de basisscholen en kerken hebben we hier rekening mee gehouden.

Naast vertegenwoordigers van de Zwartewaterlandse gemeenschap gevestigd in Zwartewaterland hebben we ook gesproken met mensen van instellingen en verenigingen die niet direct gevestigd zijn in Zwartewaterland, maar wel met burgers uit de Zwartewaterlandse gemeenschap te maken hebben. Zo hebben we gesproken met medewerkers van de GGD (geestelijke gezondheids dienst), Tactus Zwolle (verslavingszorg), RIBW/Part Zwolle (woonvoorziening en dagbesteding voor mensen met psychosociale en psychiatrische problematiek), Zwolse Poort (instelling voor geestelijke gezondheidszorg). Dit was van belang om zicht te krijgen op de groepen gebruikers van deze instellingen die woonachtig zijn in de gemeente Zwartewaterland en de problematiek waar zij mee te maken hebben.

#### ONDERZOEKSFASEN

##### *Startbijeenkomst*

Het onderzoek ging van start in de maand juni met een startbijeenkomst in Zwartsluis, waarbij het onderwerp werd geïntroduceerd bij een groep genodigden. In totaal waren honderd personen van maatschappelijk middenveld organisaties en professionele organisaties uitgenodigd, wat resulteerde in een opkomst van ruim 40 personen. Een groot deel van deze genodigden is op een later tijdstip in het onderzoek geïnterviewd. Door de bespreking van het onderzoek, waarbij de groep zich boog over het onderwerp sociale kwaliteit en met elkaar en de onderzoekers in gesprek ging, vormde deze bespreking een eerste onderzoeksmoment.

##### *Telefonische interviews*

In de maanden juli en augustus ging de eerste fase van het onderzoek van start. De telefonische gesprekken hadden als doel: (1) het beschrijven van knelpunten op het gebied van sociale samenhang en leefbaarheid in de drie plaatsen; (2) zicht krijgen op inspanningen van burgers en organisaties van burgers om sociale kwaliteit te handhaven en te verbeteren; (3) een beeld krijgen hoe burgers de rol van de overheid beoordelen in het bewaken van sociale kwaliteit. De gesprekken hadden enerzijds een afgebakende focus, maar waren anderzijds redelijk open. Het gewenste effect was dan ook dat mensen bij het onderwerp bleven, maar tegelijkertijd ook andere zaken konden melden.

Wij interviewden in totaal 52 respondenten telefonisch. De eerste lijst met respondenten werd geselecteerd via de gemeentegids. In overleg met de gemeente Zwartewaterland werden hier nog andere informanten aan toegevoegd. Deze groep werd ook uitgenodigd voor de startbijeenkomst van het onderzoek. Tijdens de telefoonronde vielen twee respondenten af omdat zij te weinig directe betrokkenheid hadden bij het onderwerp, waardoor zij verder van het onderzoek werden uitgesloten. De groep respondenten bestond voor driekwart uit betrokkenen uit maatschappelijk middenveld organisaties. Hiermee wordt bedoeld mensen die in de samenleving actief zijn als vrijwilliger binnen organisaties van burgers. Het overige kwart bestond grotendeels uit professionals die werkzaam zijn in de lokale samenleving, m.n. de sectoren zorg, welzijn en arbeid. Onder de respondenten bevonden zich ook twee plaatselijke politici en een burger. Alle respondenten zijn bevraagd op hun beleving als betrokkene bij een bepaalde organisatie en op hun beleving als inwoner van de gemeente Zwartewaterland.

In Nederland zijn kerken een belangrijk onderdeel van de civil society (De Hart 2007:209). Op zichzelf zijn kerken te beschouwen als typische civil society organisaties, maar daarnaast zijn zij vaak betrokken op andere civil society organisaties, zowel in bestuurlijke als praktische zin (vrijwilligerswerk). In de gemeente Zwartewaterland is dit in de drie kernen duidelijk zichtbaar. Vandaar dat in dit onderzoek kerken, in het bijzonder diakenen en diaconieën, belangrijke informanten zijn om een beeld te krijgen hoe kerken hun maatschappelijke taak opvatten.

De interviews bestonden uit een aantal concrete vragen (zie bijlage 3). De meeste gesprekken duurden 15 minuten. Sommige gesprekken duurden aanzienlijk langer (tot 45 minuten) omdat informanten veel te vertellen hadden en dit bruikbare extra informatie opleverde voor het onderzoek.

#### *Groepsinterviews met deskundigen*

De gevonden data werden gewogen en geïnterpreteerd door het houden van Groepsinterviews met deskundigen. In deze expertinterviews werd de informatie uit de eerste fase telefonische interviews geconfronteerd met de kennis en ervaring van mensen die op een professionele manier betrokken zijn bij de samenleving in Zwartewaterland. Daarnaast konden experts ook over specifieke onderwerpen nieuwe informatie aandragen. Zo hebben wij gesproken met de twee wijkagenten van Zwartewaterland, de jeugdraad, het Comité Vrijwilligerswerk, een ondernemer uit Genemuiden, een projectmanager van een woningcorporatie en gingen wij op bezoek bij een alternatieve werkvoorziening, waar wij spraken met cliënten en hulpverleners. In totaal hebben wij dus acht verschillende expertinterviews gehouden.

#### *Paneldiscussies*

In de eindfase van het onderzoek werden daarnaast nog paneldiscussies gevoerd met verschillende gezelschappen over de onderzoeksresultaten. Dit betrof een inleiding en discussie voor burgemeester en wethouders, een presentatie en discussie met de Wmo-cliëntenraad. Als laatste werden nog panelgesprekken gevoerd over een conceptversie van dit rapport met twee ambtenaren die prestatieveld 1 als hun aandachtsgebied hebben, opnieuw met een aantal vertegenwoordigers van de Wmo-cliëntenraad en met een selectie uit de groep experts. Deze gesprekken hielpen om het beeld dat in het onderzoek naar voren kwam te controleren en op onderdelen nog te verdiepen.



## Bijlage II lijst met respondenten

### Telefonische interviews

#### *Belangenorganisaties*

Gehandicaptenplatform Zwartewaterland  
Stuurgroep verstandelijk gehandicapten ZWL  
Nederlandse Vereniging Voor Slechthorenden  
Nederlandse Vereniging Blinden en Slechtzienden  
Oudervereniging Balans  
Stichting In Balans  
Stichting Welzijn Ouderen Zwartsluis en Hasselt  
Hulpdienst Kleine Noden  
Stichting Comité Vrijwilligerswerk Zwartewaterland  
Passage  
Stichting Vluchtelingenwerk Genemuiden  
Steunpunt Mantelzorg en vrijwillige thuiszorg  
Sportclub Genemuiden (voetbal)  
Volleybalvereniging Allotria  
Volleybalvereniging Pegasus  
Scoutinggroep Pieter Maris  
Scouting De Veste

#### *Kerken*

Jeugdsoos Kom Op Kamperzeedijk  
Pastor Rooms Katholieke kerk Hasselt  
Pastoraal werker Nederlands Hervormde Kerk Hasselt  
Jeugdouderling Gereformeerde Kerk Zwartsluis  
Diakenen Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt Hasselt Noord  
Diakenen Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt Hasselt Zuid  
Diaken Gereformeerde Kerk Hersteld Hasselt  
Diaken Nederlands Hervormde Kerk Hasselt  
Diaken Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt Zwartsluis  
Diaken Gereformeerde Kerk Zwartsluis  
Diaken Gereformeerde Kerk Genemuiden  
Diaken Nederlands Hervormde kerk Genemuiden  
Diaken Christelijk Gereformeerde kerk Genemuiden

#### *Welzijnsinstellingen*

Zwolse Poort, Basiszorg PDC Kampen  
Maatschappelijke Dienstverlening De Kern 2 medewerkers  
RIBW Zwolle/PaRT Zwolle  
Tactus verslavingszorg Zwolle  
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Regio Yssel-Vecht  
Zorgbelang Overijssel  
Woon-/diensten-/Zorgcentrum De Meente  
Woonzorgconcern De Schans  
Woonzorgconcern IJsselheem  
Let's Go Zorg/Thuiszorg LGZ Zwartewaterland 2 medewerkers  
Woonvoorziening verstandelijk gehandicapten Genemuiden

#### *Woningcorporaties*

Wetland Wonen Groep  
Stichting Wonen DES

#### *Scholen*

Christelijke Nationale School De Driester, Genemuiden  
Gereformeerde Basisschool, Op de Hoeksteen, Hasselt  
Openbare Basisschool Aremborg, Zwartsluis

Christelijke basisscholen Zwartewaterland VPCO  
Agnietencollege  
School jeugdarts gemeente Zwartsluis via GGD

*Politici*

VVD raadslid  
CU fractievoorzitter

Totaal telefonisch geïnterviewde respondenten 50

**Groepsinterviews met deskundigen**

- Twee wijkagenten Zwartewaterland
- Thema bijeenkomst Jeugd met afgevaardigden van; Agnietencollege  
Coördinator jeugdwerk  
Beleidsmedewerker Jeugd gemeente  
MEE IJsseloevers  
Leerplichtambtenaar gemeente  
Stichting Kinderdagcentra
- Ondernemer Genemuiden
- Projectmanager Woningcorporatie
- Alternatieve woonvoorziening; gesproken met medewerkers en een aantal bezoekers

Totaal groepsinterviews; 5

**Paneldiscussies**

Aan de volgende groepen werden de onderzoeksresultaten voorgelegd en vond er hierover discussie en gesprek plaats;

- Burgemeester en wethouders
- Wmo cliëntenraad

Aan de volgende groepen werden een conceptversie van het onderzoeksrapport voor gelegd;

- Twee ambtenaren die prestatieveld 1 als hun aandachtsgebied hebben
- Enkele vertegenwoordigers van WMO cliëntenraad
- Selectie uit groep experts

Totaal paneldiscussie; 5



## **Bijlage III Interviewgide telefonische interview**

*Sociale samenhang*; de mate van betrokkenheid en participatie van burgers in een leefomgeving. We denken bij sociale samenhang aan participatie (integratie), interactie en onderlinge betrokkenheid binnen een bepaalde leefomgeving.

*Knelpunten die er kunnen zijn in sociale samenhang*; sociaal isolement, armoede, discriminatie en uitsluiting.

*Leefbaarheid*; de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarbij gaat het om een schone en veilige woonomgeving en voorzieningen die van goede kwaliteit zijn (schoon, heel en veilig). Bij leefbaarheid denken we aan de staat van groenvoorzieningen, woonruimte, dienstenvoorzieningen (aanwezigheid), veiligheid, properheid, publieke ruimte.

*Knelpunten die er kunnen zijn wat betreft leefbaarheid*; verwaarlozing, vandalisme, criminaliteit, gebrekkige voorzieningen, overlast, verloedering, weinig ruimte en groen.

### **Vragenlijst interview sociale samenhang en leefbaarheid**

#### **1. Personalia**

Man/vrouw;

Leeftijd;

Woonplaats;

**2. Wat ziet u als voornaamste knelpunt in de leefomgeving (gemeente Zwartewaterland) wat betreft de sociale samenhang?**

**Wat ziet u als voornaamste knelpunt in de leefomgeving (gemeente Zwartewaterland) wat betreft de leefbaarheid?**

**3. Wat ziet u als voornaamste krachten in de leefomgeving (gemeente Zwartewaterland) wat betreft de sociale samenhang?**

**Wat ziet u als voornaamste krachten in de leefomgeving (gemeente Zwartewaterland) wat betreft de leefbaarheid?**

**4. Hoe kan dit verbeterd of opgelost worden?**

**5. Wat zou u daar aan kunnen of willen doen en wat doet u eventueel al in deze gemeente?**

**6. Wat verwacht u in dit verband van de gemeente?**