

Organisatie Welzijnsfuncties Oost/Watergraafsmeer

Globale inventarisatie en suggesties

Amsterdam, 21 maart 2001

Herman Groen
Frits ter Bruggen
Paul van Someren

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Verantwoording	4
2	Globale inventarisatie ('Houtskoolschets')	6
2.1	Enkele algemene gegevens	6
2.1	Aanbod menskracht en middelen	7
2.3	Minderheden en allochtone zelforganisaties	8
2.4	Kinderopvang	10
2.5	Speeltuinwerk	11
2.6	Tiener- en jongerenwerk	12
2.7	Sportbuurtwerk	13
2.8	Samenlevingsopbouw	13
2.9	Ouderenwerk	15
3	Samenvatting, conclusies en aandachtspunten	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Algemene demografische tendensen	17
3.3	Diversiteit, spreiding en overlap	18
3.4	Witte plekken	18
3.5	'Verkleuring'	20
3.6	'Vergrijzing'	21
3.7	Commerciële tendensen	22
3.8	Ontmoeting, recreatie en tijdsbesteding	22
3.9	Samenlevingsopbouw	24
3.10	Beleid en kerntaken van de overheid	24
4	Suggesties	26
4.1	Inleiding	26
4.2	Eén nieuwe organisatie	26
4.3	Aanvullende argumenten bij de keuze voor één nieuwe organisatie	27
4.4	Het vraagstuk van de allochtone zelforganisaties	29
4.5	Het vraagstuk van de zorg	29
4.6	Suggesties voor een buurtgerichte aanpak	30
4.7	Draagvlak	30
	Bijlagen	
Bijlage 1	Hoofdpijnen visie stadsdeel t.a.v. welzijnsfuncties	33
Bijlage 2	Hoofdpijnen diversiteitbeleid gemeente Amsterdam	35
Bijlage 3	Mogelijkheden en grenzen buurtgerichte aanpak	37
Bijlage 4	Geraadpleegde literatuur en rapportages	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer beoogt de gesubsidieerde functies en taken op het terrein van welzijn en zorg effectiever en efficiënter te organiseren, zodat sociale verbanden in het stadsdeel versterkt kunnen worden en een probleemgerichte aanpak kan worden gerealiseerd.

De contouren, visie en randvoorwaarden van het sociale beleid dat het stadsdeel voor ogen staat zijn vastgelegd in een *startnotitie*¹.

Mede gelet op het feit dat Oost en Watergraafsmeer in 1998 zijn gefuseerd tot één stadsdeel, wordt in de startnotitie feitelijk verondersteld dat een concrete reorganisatie van de welzijnsfuncties in het stadsdeel noodzakelijk zal zijn om de beoogde doelen te kunnen realiseren.

In het kader van een eventuele reorganisatie is aan Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) de opdracht verstrekt om:

- de samenhang van vraag, aanbod en beleid op het terrein van welzijn en zorg in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer globaal (in de vorm van een houtskoolschets en tegen de achtergrond van grootschaliger beleidsontwikkelingen) te inventariseren;
- voorstellen te doen voor een effectievere en efficiëntere 'organisatie' van de welzijnsfuncties in het stadsdeel;
- het proces te begeleiden om de voorstellen in overleg met relevante partners verder uit te werken en te operationaliseren.

Voorafgaande aan de start van het onderzoek is de startnotitie door vertegenwoordigers van het stadsdeel besproken met de directies en besturen van de drie grote welzijnsinstellingen in Oost/Watergraafsmeer, te weten: de Stichting Welzijn Oost (SWO), de Stichting Welzijn Watergraafsmeer (SWW) en de stichting Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw Oost (MDSO). Naast deze instellingen zijn in Oost/Watergraafsmeer op het terrein van welzijn nog een groot aantal, veelal kleinere (vrijwilligers)organisaties actief. Aan deze instellingen is de startnotitie eveneens toegestuurd en hen is verzocht eventueel schriftelijk te reageren. Met de zelforganisaties van migranten is via het Bestuurlijk Overleg Migrant Organisaties (BOMO) inhoudelijk overleg gevoerd over de startnotitie.

Bij de drie grote welzijnsorganisaties in het stadsdeel (SWO, SWW en MDSO) zijn veel werknemers in dienst, veel accommodaties in het geding en gaat veel geld om. Met dat gegeven in het achterhoofd en de intentie het proces zo zorgvuldig mogelijk te laten verlopen, heeft het stadsdeel ervoor gekozen via een *klankbordgroep* in eerste instantie met de drie grote instellingen om de tafel te gaan zitten en daarna met de andere (vrijwilligers)organisaties te gaan praten.

Aan de klankbordgroep (die drie keer bijeen is geweest) is deelgenomen door vertegenwoordigers van het stadsdeel (als bestuurlijk verantwoordelijk orgaan), van de SWO, de SWW, de MDSO, de afdeling Sport&recreatie van het stadsdeel (als uitvoerende partners) en van DSP.

Noot 1 *'Startnotitie reorganisatie welzijnsfuncties Oost/Watergraafsmeer'*: stadsdeel Oost/Watergraafsmeer voorjaar 2000. (zie ook Bijlage 1.)

1.2 Verantwoording

Aan DSP is zowel een inhoudelijke als procesmatige bijdrage gevraagd. Het onderzoek, uitmondend in de globale inventarisatie ('houtskoolschets') die voor u ligt, is primair bedoeld om de discussie in de klankbordgroep en (eventueel) daarop volgend overleg, over de toekomstige organisatie van het welzijnswerk in het stadsdeel te stimuleren en te ondersteunen.

In het kader van het onderzoek zijn allereerst een groot aantal onderzoeksrapporten, beleidsnotities en jaarverslagen geraadpleegd en geanalyseerd². De bedrijfsplannen, jaarverslagen en rapportages van de drie grote welzijnsorganisaties bieden veel informatie en houvast om de belangrijkste knelpunten, suggesties en alternatieven op een rijtje te krijgen.

Aansluitend zijn (veelal meerdere) individuele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de drie grote welzijnsinstellingen en van het stadsdeel, te weten:

Joke Koningh	Stadsdeel voorzitter
Hans van de Wilk	Wethouder
Marianne Bouw	hoofd afdeling Welzijn
Siemon Vroom	hoofd afdeling Sport & Recreatie
Harm Haage	beleidsmedewerker afdeling Welzijn
Albert van Woerden	beleidsmedewerker afdeling Welzijn
Gürbüz Yabas	beleidsmedewerker afdeling Welzijn
Annelize Hogeweg	directeur SWW
Johan Bosma	opbouwwerker SWW
Tim Joosse	directeur MDSO
Jaap Berkhout	coördinator maatschappelijke dienstverlening MDSO
Willem Diependaal	directeur SWO

Op basis van de verkregen informatie en inzichten is een eerste en een tweede concept van het onderhavige rapport geschreven, waarop door de leden van de klankbordgroep zowel schriftelijk als mondeling aanvullingen en commentaar is geleverd.

Zoals binnen een pluriforme en snel veranderende samenleving mag worden verwacht - en ook tijdens de individuele gesprekken al was gebleken - bestaat er onder de leden van de klankbordgroep op verschillende onderdelen veel, maar op andere onderdelen soms ook weinig, overeenstemming wat betreft de visie op de huidige stand van zaken, afstemming van vraag en aanbod en de toekomstige uitdagingen én kansen van het welzijnswerk.

Behalve de organisaties die in de klankbordgroep vertegenwoordigd waren, zijn er in het stadsdeel nog een groot aantal andere (vrijwilligers)organisaties, die een bijdrage leveren aan het welzijnsaanbod. Aan deze organisaties is het tweede concept toegestuurd, met het verzoek schriftelijk³ te reageren.

Gegeven de uiteenlopende visies, belangen en uitgangspunten is het onmogelijk in dit rapport op alle details een unaniem standpunt te presenteren van alle betrokken partners.

Hoewel deze inventarisatie slechts tot stand kon komen dankzij inspanning en medewerking van de genoemde respondenten en partners, waarvoor we ie-

Noot 2 Zie Bijlage 4.

Noot 3 Binnen het BOMO-overleg kon ook mondeling gereageerd worden.

dereen op deze plaats nogmaals graag willen bedanken, komt de inhoud ervan uiteindelijk volledig voor rekening van de auteurs.

We hebben geprobeerd relevante overeenkomsten en verschillen in opvattingen en visies van de partners die in de klankbordgroep vertegenwoordigd zijn zo goed mogelijk zichtbaar te maken en zo veel mogelijk recht te doen.

Tegelijkertijd hebben we ook gebruik gemaakt van de mogelijkheden en de taak die we als onafhankelijke opdrachtnemer hebben om onze eigen visie naar voren te brengen of uit te werken.

2 Globale inventarisatie ('Houtskoolschets')

2.1 Enkele algemene gegevens

Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer telt ongeveer 57.000 inwoners. Hieronder volgt een overzicht van enkele algemene gegevens:

Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer	OOST Bc 27,28,29,30	WGMeer Bc 55,56,57,58	totaal STADSDEEL	totaal AMSTERDAM
Inwoners	33.600	23.398	56.998	727.095
Minderheden ⁴	15.465 = 46%	4.572 = 20%	20.037 = 35%	254.509 = 35%
Jeugdigen t/m 24 jaar	9.757 = 29%	5.545 = 24%	15.302 = 27%	199.482 = 27%
Ouderen v.a. 65 jaar	2.359 = 7%	4.838 = 20%	7.197 = 12%	90.767 = 12%
Werkzoekenden ⁵	4.762 = 18%	1.291 = 8%	6.053 = 15%	66.742 = 13%

Bron: O + S Amsterdam in cijfers 1999

Na de fusie van stadsdeel Oost en stadsdeel Watergraafsmeer is op veel fronten statistisch een 'onopvallend' gemiddeld stadsdeel ontstaan. De bevolkingsamenstelling (jong, oud, allochtoon, autochtoon) komt sterk overeen met het stedelijk gemiddelde. Verschillende specifieke problemen of achterstandsgroepen zijn na de fusie statistisch genivelleerd. Uit het onderzoek 'Zorg naar Vraag' dat O + S onlangs heeft uitgevoerd, blijkt bijvoorbeeld dat stadsdeel Oost/Watergraafsmeer op géén van de tien door de centrale stad en de stadsdelen gezamenlijk geselecteerde items van kwetsbare groepen opvallend hoog scoort⁶.

Tussen de buurtcombinaties binnen het stadsdeel zijn natuurlijk wel grote verschillen te constateren. In het voormalige stadsdeel Oost wonen zowel absoluut als relatief veel mensen van buitenlandse afkomst en relatief meer jongeren en minder ouderen. De werkloosheid in het voormalige stadsdeel Oost is relatief hoog; 18 procent (13% in heel Amsterdam en 8% in de Watergraafsmeer). In de Watergraafsmeer wonen ten opzichte van het voormalige stadsdeel Oost en de rest van de stad relatief veel ouderen (twintig procent van de bewoners is 65+) en wat minder minderheden en jeugdigen.

Noot 4 Etnische minderheden = Surinamers, Antillianen, Turken, Marokkanen, Zuideuropeanen en overige buitenlanders uit niet-geïndustrialiseerde landen.

Noot 5 Als percentage van de bevolking van 15 t/m 64 jaar

Noot 6 Daarbij is door O + S onderscheid gemaakt in de volgende kwetsbare groepen: langdurig niet-actieven, allochtonen (leeftijdsgroepen), ouderen: zelfstandig wonend 75+, opgroeiende jeugd in eenoudergezinnen met een laag inkomen, kinderen/jeugdigen met gedragsproblematiek, zelfstandig wonende langdurig zieken en personen met een handicap, personen met een depressie bij de huisarts, personen met een langdurige psychiatrische aandoening, drugs- en alcoholverslaafden, dak- en thuislozen (inclusief thuisloze jongeren).

2.1 Aanbod menskracht en middelen

In stadsdeel Oost/Watergraafsmeer opereren drie grote welzijnsorganisaties⁷:

- 1 de Stichting Welzijn Oost (SWO);
- 2 de Stichting Welzijn Watergraafsmeer (SWW);
- 3 de stichting Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw Oost (MDSO).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitvoeringsactiviteiten van de genoemde instellingen⁸. (Voor de volledigheid is ook het stadsdeel als uitvoerder van het sportbuurtwerk in Oost in de tabel opgenomen.)

Instelling	SWO	SWW	MDSO	Stadsdeel
(deel)Activiteit				
Kinderdagopvang	x	x		
Na-/Buitenschoolse opvang	x	x		
Peuterspeelzaalwerk	x	x		
Speeltuinwerk	x	x		
Buurthuiswerk	x	x		
Tienerwerk	x	x		
Jongerenwerk	x	x		
Sportbuurtwerk		x		x
Ouderenwerk		x	x	
Opbouwwerk		x	x	
Maatschappelijke dienstverlening			x	

De SWO richt zich nadrukkelijk op Oost en de SWW op de Watergraafsmeer. Tussen het aanbod van de SWO en de SWW bestaat qua taken, functies en activiteiten een forse overlap. Het aanbod van de MDSO vertoont alleen wat betreft het opbouwwerk en het ouderenwerk raakvlakken met het aanbod van de andere twee instellingen.

Gegeven de beschikbare middelen en menskracht kunnen niet alle taken en functies door de instellingen optimaal worden uitgevoerd. De SWW heeft bijvoorbeeld een krappe formatie voor het tiener- en het jongerenwerk en beschikt niet over een aparte functionaris voor personeelszaken. Gegeven de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt verwacht de MDSO dat het op korte en middellange termijn niet eenvoudiger zal zijn om voor verschillende functies (zoals sociale raadsliden en maatschappelijk werkers) voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken.

Noot 7 De filialen van de stichting Openbare Bibliotheken Amsterdam (OBA) worden in het kader van een eventuele reorganisatie buiten beschouwing gelaten.

Noot 8 Bron: Productinformatie 2000 SWO, SWW, MDSO t.b.v. de Commissie van advies voor Welzijn van het Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer; d.d. 26 september 2000.

Wat betreft de menskracht, het aanbod en de differentiatie daarbinnen is Oost op verschillende fronten beter toegerust dan de Watergraafsmeer. Dit is onder andere het gevolg van de prioriteiten die, mede op grond van de bevolkingssamenstelling, de sociaal economische positie van de bewoners, de kwaliteit van de woningen en de stadsvernieuwing de afgelopen decennia aan Oost (als voormalig Probleem Cumulatie Gebied), zijn toegekend. Ten aanzien van verschillende factoren, zoals de woonomgeving, veiligheid, leefbaarheid en de werkloosheid onder de bewoners is in Oost echter nog steeds sprake van achterstanden en opvallende achterstandsgroepen⁹.

2.3 Minderheden en allochtone zelforganisaties

Stand van zaken

Ruim een derde van alle inwoners en tweederde van alle jeugdigen (van 0-20 jaar) is van buitenlandse afkomst. In Oost afzonderlijk is bijna de helft van alle bewoners van buitenlandse afkomst¹⁰.

In het verlengde van de bevolkingssamenstelling en het diversiteitbeleid van de gemeente Amsterdam, vormt het migrantenbeleid, met name in relatie tot welzijn, onderwijs en werkgelegenheid al jaren een belangrijk punt op de agenda van het bestuur van stadsdeel¹¹. Het migrantenbeleid krijgt onder andere vorm en inhoud via het Bestuurlijk Overleg Migranten Organisaties (BOMO).

In de nota 'het Daget in den Oosten' (1996) zijn verschillende doelstellingen en beleidsvoornemens met betrekking tot het migrantenbeleid geformuleerd. De voortgang van het migrantenbeleid in Oost/Watergraafsmeer is in 1999 door het Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) geëvalueerd. Uit de evaluatie van het IMES en daaropvolgend overleg met de deelnemers van het BOMO bleek onder andere de noodzaak om het migrantenbeleid voor de komende beleidsperiode te verbreden naar alle sectoren. Deze verbreding is uitgewerkt in de nota 'Migranten in Beeld' die een paar maanden geleden door het bestuur van het stadsdeel is vastgesteld. In deze nota zijn voor de komende periode een groot aantal algemene en meer specifieke voornemens en maatregelen uitgewerkt. Het interne personeelsbeleid vormt daarbij een belangrijke prioriteit. Tevens wordt in het verlengde van de noodzakelijk geachte verbreding de coördinatie van het minderhedenbeleid bij algemene concernstaf onder gebracht.

Zoals uit de evaluatie van het IMES al blijkt, worden migranten in het stadsdeel steeds actiever bij het beleid betrokken en wordt regelmatig met (vertegenwoordigers van) de zelforganisaties overleg gevoerd en informatie uitgewisseld. Voor de feitelijke uitvoering van activiteiten heeft het stadsdeel echter nog vooral de algemene reguliere welzijnsinstellingen op het oog, die het (zie ook het IMES-rapport) wanneer daar geen specifieke reden voor is meestal niet nodig vinden de migrantenorganisaties direct bij (de ontwikkeling van) hun werk te betrekken. Is die reden er wel dan wordt veelal uitsluitend voor dat specifieke onderdeel een beroep op de migrantenorganisaties gedaan¹². Mede als gevolg van deze situatie staan de migrantenorganisaties

Noot 9 Zie bijvoorbeeld ook de 'buurtfoto's' die in het kader van het 'ontwikkelingsprogramma Sociale Pijlers 2000-2004' van de fysieke en sociale woon- en leefomgeving van de buurtcombinaties in het stadsdeel zijn gemaakt.

Noot 10 Het geschetste beeld van de bevolkingssamenstelling in het stadsdeel naar etnische achtergrond komt overigens overeen met het gemiddelde beeld in heel Amsterdam. Voor heel Amsterdam geldt bijvoorbeeld eveneens een percentage van 35% etnische minderheden en is tweederde van alle 0-20 jarigen van buitenlandse afkomst.

Noot 11 De hoofdlijnen van het diversiteitbeleid van de gemeente Amsterdam worden in Bijlage 2 geschetst.

Noot 12 Zie ook pag 50: *Migrantenbeleid; Erkend, Aangesproken, aanspreekbaar?*; IMES, 1999.

nogal sceptisch tegenover de bedoelingen van de algemene instellingen, die ze geregeld als (door het beleid bevoordeelde, deels ondeskundige) concurrenten beschouwen. Over en weer ontstaan regelmatig irritaties. De directie van sommige grote welzijnsinstellingen kunnen hierin soms wel meevoelen. Een van hen zegt tijdens een van de gesprekken bijvoorbeeld:

"De zelforganisaties van allochtonen in Oost/Watergraafsmeer hebben hun belang en bestaansrecht inmiddels voldoende bewezen. Tegelijkertijd moet je constateren dat de aansluiting van deze groepen met het reguliere werk op z'n zachtst gezegd moeizaam verloopt. We moeten niet de illusie hebben dat het reguliere werk op korte termijn in staat is de taken en functies van de zelforganisaties over te nemen. Daar is het allemaal te specifiek voor. Ik denk dat reguliere organisaties wel een functie kunnen vervullen bij het faciliteren en ondersteunen van zelforganisaties, bijvoorbeeld bij de administratie, het personeelsbeleid of het beschikbaar stellen van accommodaties. Voorlopig moeten de zelforganisaties hun eigen financiën (kunnen) beheren. Ik denk dat de reguliere organisaties zich daar niet mee moeten bemoeien."

De voorstelling als zouden de reguliere instellingen heel weinig allochtonen bereiken is niet juist. In tegendeel, een belangrijk deel van de bezoekers en/of cliënten van de reguliere instellingen is van buitenlandse afkomst. Maar het is nog niet voldoende. Vertegenwoordigers van de algemene welzijnsinstellingen constateren ook zelf dat ze er nog onvoldoende in slagen de aanpak en het aanbod in overeenstemming te brengen met de wensen en behoeften van de verschillende groepen van migranten. Een andere dan de eerder geciteerde directeur zegt in dit verband:

"Negentig procent van onze doelgroep bestaat uit minderheden. Het zijn onmiskenbaar belangrijke groepen, met een enorme achterban, die de komende tijd nog fors zullen groeien. Verdergaande samenwerking is een 'must', maar eenvoudig is het niet. Er zijn niet alleen tussen, maar ook binnen de verschillende zelforganisaties behoorlijke verschillen. En via de zelforganisaties heb je nog niet alle allochtonen te pakken, want er zijn ook heel wat autonome allochtonen. Sommige zelforganisaties beweren bijvoorbeeld dat hun mensen niet bij de SWO of de SWW komen. Maar een belangrijk deel van hun achterban komt wel bij ons. Wat niet weg neemt dat we best grotere stappen in de richting van de zelforganisaties zouden kunnen en moeten zetten. Daar ben ik eerlijk in."

Ontwikkelingen

Voor de toekomst van het migrantenbeleid in Oost/watergraafsmeer zijn vier ontwikkelingen van belang die elkaar deels kunnen ondersteunen en versterken, maar elkaar mede als gevolg van de fusie van de twee voormalige stadsdelen en wederzijdse beeldvorming ook in de weg kunnen staan.

- Het aantal bewoners van buitenlandse afkomst in het stadsdeel dat een beroep doet op voorzieningen op het terrein van zorg en welzijn zal de komende jaren als gevolg van demografische en sociale ontwikkelingen zowel relatief als absoluut verder stijgen.
- Het zwaartepunt van specifieke activiteiten voor migranten of subgroepen van migranten (zoals vrouwen) zal - mede gezien het beperkte draagvlak van het reguliere welzijnswerk onder allochtonen (overeenkomstig het beleid van de landelijke overheid) - de komende jaren nog vooral bij vrijwilligers binnen de zelforganisaties liggen. Sommige vrouwen van buitenlandse afkomst willen of mogen elkaar bijvoorbeeld niet ontmoeten in gelegenheden waar ook mannen zijn. Zij organiseren zich liever in een aparte vereniging. Veel (oudere) mannen en vrouwen van buitenlandse afkomst ontmoeten elkaar liever in gelegenheden waar geen alcohol wordt

geschonken. Kortom, er blijft behoefte aan eigen aparte activiteiten, voorzieningen en belangenorganisaties voor migranten.

- Tegelijkertijd 'hangen' de allochtone zelforganisaties, onder andere volgens de coördinator van het minderheden beleid van het stadsdeel zelf, onmiskenbaar boven de markt van het reguliere welzijnswerk en zal het draagvlak en de mogelijkheden voor verdergaande samenwerking, vlevlechting en integratie van de allochtone zelforganisaties met de algemene reguliere welzijnsinstellingen de komende jaren, mede onder invloed van macro sociale, economische en politieke ontwikkelingen in potentie snel toenemen¹³.
- Vertegenwoordigers en insiders van migrantengroepen en -organisaties, zowel binnen als buiten het stadsdeel, signaleren een versnelling van het integratie- en emancipatieproces onder veel allochtonen in Nederland. Men wijst in dit verband onder andere op verbeteringen wat betreft de arbeidsdeelname, het opleidingsniveau en de taalbeheersing onder allochtonen. Een tiental jaar geleden waren veel zelforganisaties van minderheden nog vooral op de eigen religie en cultuur georiënteerd. Inmiddels besteden deze organisaties, aangemoedigd door de eigen achterban en het bestuur van het stadsdeel, steeds meer aandacht aan algemene recreatieve activiteiten en belangenbehartiging.

2.4 Kinderopvang

Stand van zaken

Zowel de SWO als de SWW bieden kinderopvang aan. Het bezettingspercentage bedraagt omstreeks 95%. De SWO vindt het beleid van het stadsdeel in relatie tot de kinderopvang soms onduidelijk en tegenstrijdig:

"Het stadsdeel verwacht van ons dat we via het aanbod in het algemeen en de kinderopvang in het bijzonder vooral allochtone ouders bereiken. Tegelijkertijd is door het stadsdeel in de subsidievoorwaarde van de kinderopvang bepaald dat beide ouders werken en/of naar school gaan. Vaak voldoen allochtone gezinnen niet aan deze voorwaarde; er is bijna altijd wel een van de ouders permanent thuis. De doelstelling en de voorwaarden met betrekking tot de kinderopvang zijn derhalve met elkaar in tegenspraak."

Ontwikkelingen

De kinderopvang is een groeimarkt waarbinnen zich ingrijpende verschuivingen (zullen) voordoen. Ook gesubsidieerde instellingen kunnen via verschillende delen van deze markt geld verdienen. Er wordt hard gewerkt aan een nieuwe regeling met een meer persoonsgebonden budgettering, waardoor ouders nog meer zelf kunnen bepalen aan welke organisatie ze de opvang van hun kind toevertrouwen. De privatisering en concurrentie binnen de kinderopvang neemt toe. Grote commerciële 'spelers' als ING en Randstad hebben, anticiperend op de geschetste vercommercialisering van de markt gezamenlijk de organisatie Mevrouw Van Harte opgericht. Met name de SWW wijst erop dat het, mede in het verlengde van de geschetste ontwikkelingen en in het licht van de krapte op de arbeidsmarkt, steeds moeilijker wordt voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en in huis te houden, terwijl aan de kwalificatie van het personeel in de kinderopvang (onder andere in het ver-

Noot 13 Besluiten over mogelijke toetreding van Turkije tot de EEG kunnen bijvoorbeeld een niet onbelangrijk positief effect op het integratieproces van mensen van Turkse afkomst in Nederland. "Als we in de toekomst toch allemaal tot de EEG behoren, maakt het ook minder uit waar je vandaan komt of woont".

lengde van het Onderwijs Achterstanden Beleid) steeds hogere eisen wordt gesteld.

Men vraagt zich af welke gevolgen de geschetste ontwikkelingen zullen hebben voor de positie en mogelijkheden van de welzijnsorganisaties in relatie tot de kinderopvang. De SWW ziet naast mogelijkheden ook risico's, aangezien elke niet opgevolde plaats een instelling op jaarbasis zo'n twintigduizend gulden kost. De SWO gaat er vanuit dat de kinderopvang ook in de toekomst een belangrijke taak van het welzijnswerk zal blijven. De welzijnsorganisaties hebben op basis van hun ervaring, faciliteiten en netwerk een voorsprong op de commerciële organisaties, die bijvoorbeeld veel moeite hebben geschikte huisvesting te vinden. Daarnaast is het welzijnswerk volgens vertegenwoordigers ook goed in staat in het verlengde van de kinderopvang aanvullende activiteiten (zoals opvoedingsondersteuning) aan te bieden¹⁴. Behalve van de geschetste ontwikkelingen hangen de toekomstige taken en functies van het welzijnswerk in relatie tot de kinderopvang af van maatschappelijke ontwikkelingen, politieke keuzes, het gevoerde beleid en de wijze waarop de regelgeving zich binnen het stadsdeel uitkristalliseert.

2.5 Speeltuinwerk

Van de speeltuinen wordt zowel in Oost als in de Watergraafsmeer behoorlijk gebruik gemaakt. De speeltuinen vormen in het stadsdeel belangrijke ontmoetingsgelegenheden en het speeltuinwerk kan daar ook een belangrijke bijdrage leveren aan het 'sociale cement' in een buurt. Behalve de speeltuinen zijn er in het stadsdeel ook een groot aantal autonome speeltuinverenigingen, die voornamelijk door (blanke) vrijwilligers worden bestuurd.

Mede in het licht van de ambities op het vlak van buurtgericht werken vormt het speeltuinwerk voor de SWW een belangrijke bedrijfstak. De meeste speeltuinen en speeltuinverenigingen in de Watergraafsmeer draaien goed en vormen het hart van de buurt. Sommigen hebben, mede als gevolg van demografische verschuivingen ('verkleuring' en 'vergrijzing') en een gebrek aan activiteiten en bestuursleden, moeite om te overleven¹⁵.

Rond de speeltuinen in Oost is volgens ambtenaren van het stadsdeel regelmatig sprake van vandalisme. Tussen de speeltuinverenigingen, het bestuur van het stadsdeel en de SWO bestaat geregeld onduidelijkheid en discussie over de vraag wie voor de kosten van de reparaties en de verbeteringen van de speeltoestellen moet opdraaien. De inzet van de SWO beperkt zich volgens vertegenwoordigers van het stadsdeel teveel tot het ondersteunen van de vrijwilligersbesturen van de speeltuinverenigingen. Men verwacht van de SWO een inspanning die verder gaat, te meer daar het speeltuinwerk volgens hen goede mogelijkheden biedt om de banden in de buurten te verstevigen, met name ook met bewoners van buitenlandse afkomst.

Noot 14 De vraag is overigens niet zozeer of commerciële organisaties dat ook niet zouden kunnen, maar of ze, gezien het winstoogmerk, bijvoorbeeld bereid zullen zijn in dat verband regelmatig met vertegenwoordigers van hulpverleningsorganisaties of van het stadsdeel te overleggen.

Noot 15 De laatste jaren zijn als gevolg van een gebrek aan activiteiten en/of bestuursleden in de Watergraafsmeer bijvoorbeeld twee speeltuinverenigingen opgeheven. Van een van deze speeltuinverenigingen heeft de SWW het gebouw en de activiteiten overgenomen.

2.6 Tiener- en jongerenwerk

Het tienerwerk richt zich op jeugdigen van 10/12 tot 14/15 jaar en het jongerenwerk op jeugdigen van 14/15 tot 20/24 jaar. De SWO heeft voor het tiener- en jongerenwerk in Oost per ultimo 1999 drie fulltime en vier parttime beroepskrachten beschikbaar, één beleidsfunctionaris, vijf assistent-jongerenwerkers, vijf in- en doorstroom medewerkers, twaalf vrijwilligers en drie stagiaires. Het tienerwerk van de SWO vindt voornamelijk plaats vanuit de buurthuizen. Het jongerenwerk vanuit drie aparte centra. In 1999 concludeert de SWO, mede naar aanleiding van een jongerenconferentie die begin 1998 door het stadsdeel is georganiseerd, dat het basale aanbod van het jongerenwerk binnen bepaalde accommodaties nog onvoldoende aansluit bij de wensen van gebruikers en subsidiegevers¹⁶.

"We doen ons best, maar het lukt lang niet altijd. JOCO en Silver Sisser zijn prima initiatieven, maar kunnen in hun eentje de kar van het hele jongerenwerk in Oost niet trekken. Jongeren blijven een lastige doelgroep en leveren nog steeds veel problemen op. Misschien moeten we met dat gegeven maar eens wat meer leren leven. Ook het pleinwerk is er op stukgelopen, bij ons en bij de MDSO."

Om het jeugd- en jongerenwerk beter af te stemmen op de behoeften van de doelgroep wordt vanuit de SWO, mede naar aanleiding van de resultaten van de jongerenconferentie, meer prioriteit gelegd bij:

- het ontwikkelen van een evenwichtig multicultureel aanbod met differentiatie naar etnische afkomst, leeftijd en geslacht, met aandacht voor integratie, waarbij participatie van jongeren op alle fronten centraal staat;
- een omgevingsgerichte aanpak, middels ambulante 'outreaching' werkvormen en wijkgerichte contacten ('de centra uit, de wijken in'), waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring van het jongerenopbouwwerk, het streetcornerwerk en professionals bij de politie;
- het ontwikkelen van coproducties van activiteiten met het sportbuurtwerk, jongerenopbouwwerk, streetcornerwerk en allochtone organisaties.

Mede onder invloed van deze en andere maatregelen is het tiener- en het jongerenwerk in Oost een nieuwe fase ingegaan¹⁷. De SWW heeft voor het tiener- en jongerenwerk een beperkte formatie beschikbaar van ongeveer 1,5 fte. De activiteiten die de SWW voor jeugdigen in de Watergraafsmeer organiseert hangen in de praktijk veelal samen met het speeltuinwerk en het sportbuurtwerk en zijn vooral gericht op tieners van 10/11 tot 14/15 jaar, mede omdat oudere jeugdigen minder buurtgebonden opereren en voor hun vertier naar andere delen van de stad trekken. Verder veranderen de behoeften van tieners en jongeren onder invloed van hun leeftijd en maatschappelijke ontwikkelingen snel, waardoor het niet eenvoudig is voortdurend een passend aanbod te doen. In het conceptplan voor het toekomstig beleid van de SWW vormen tieners en jongeren gezamenlijk één doelgroep. Volgens de SWW zouden er in de Watergraafsmeer voor tieners en jongeren in ieder geval meer eenvoudige ontmoetingsplekken moeten komen. Verder verwacht de SWW dat het tiener- en jongerenwerk in de Watergraafsmeer via nauwere samenwerking met de SWO nog behoorlijk kan worden verbeterd. Beide organisaties hebben in dat verband ook al enkele oriënterende gesprekken gevoerd.

Noot 16 Zie ook het bedrijfsplan van de SWO voor de periode 1999-2002 (pagina 34-36).

Noot 17 Er zijn ook enkele medewerkers ontslagen.

Het jongerenopbouwwerk en het pleinwerk van de MDSO is inmiddels overgeheveld naar de SWO. Het maatschappelijk werk van de MDSO is verantwoordelijk voor de individuele trajectbegeleiding en -ondersteuning van jongeren.

2.7 Sportbuurtwerk

Het beoefenen van een sport neemt in het tijdsbestedingspatroon van veel mensen (jong en oud) een belangrijke plaats in. Vooral jeugdigen kunnen via sportactiviteiten op een positieve manier worden benaderd en op hun krachten en kansen worden aangesproken in plaats van op hun problemen, of de problemen die ze veroorzaken. Daarbij bieden sportactiviteiten vaak goede aanknopingspunten om met jeugdigen uit verschillende migrantengroepen in contact te komen. Sport kan voor het welzijnswerk dus zowel een doel op zich zijn als een waardevol instrument om achterliggende doelen te bereiken ("Met macrameeën alleen kom je er vaak niet", aldus een van de respondenten).

Via het sportbuurtwerk worden in buurten aanvullende activiteiten georganiseerd om mensen, die niet in de gelegenheid zijn in verenigingsverband een sport te beoefenen, te stimuleren en te ondersteunen aan sportactiviteiten deel te (kunnen) nemen. Afgaande op de feitelijke intentie van het sportbuurtwerk is '*sportopbouwwerk*' wellicht een betere benaming voor deze werksoort.

In Oost wordt het sportbuurtwerk/sportopbouwwerk door de afdeling Sport en Recreatie van het stadsdeel uitgevoerd¹⁸. In de Watergraafsmeer is het sportbuurtwerk bij de SWW aangehaakt¹⁹. De sportbuurtwerkers in Oost worden beter beloond en beschikken over een groter activiteitenbudget. Zowel in Oost als in de Watergraafsmeer draait het sportbuurtwerk goed, hoewel het sportbuurtwerk in Oost (ook volgens het management) nog wel wat meer prijsbewust en doelgroepgericht zou kunnen werken. Vooral in Oost opereerde het sportbuurtwerk in eerste instantie nog voornamelijk vanuit de sporthallen. De laatste jaren kruipt het steeds meer uit de accommodaties te voorschijn en manifesteert het zich in toenemende mate in parken en op straten en pleinen. Daar ontstaan raakvlakken (en zoals - ook in de startnotitie wordt geconstateerd - hier en daar ook enige concurrentie) met andere werksoorten, zoals het jongerenopbouwwerk en het pleinwerk.

2.8 Samenlevingsopbouw

Zowel de MDSO als de SWO en SWW verrichten taken op het terrein van samenlevingsopbouw. Om een indruk te geven van de diversiteit van het aanbod volgt hieronder een (niet uitputtende) opsomming van de activiteiten die op dit terrein door de drie instellingen worden uitgevoerd dan wel in ontwikkeling zijn²⁰:

- Noot 18 In totaal beschikt de afdeling Sport en Recreatie (exclusief het schoolzwemmen) over ruim 6fte voor sportinstructie, waarvan een - niet uit te splitsen - deel voor het sportbuurtwerk wordt ingezet.
- Noot 19 Bij de SWW zijn zes sportbuurtwerkers in dienst; één reguliere functie en vijf medewerkers met een I/D-baan (In- en Doorstroom baan; voorheen de Melkertbanen). De I/D-medewerkers zijn overigens niet tevreden over de relatief lage beloning die ze voor het werk krijgen.
- Noot 20 Alle activiteiten op het terrein van het opbouwwerk die meer of minder specifieke op jongeren of ouderen zijn gericht zijn in deze opsomming bijvoorbeeld nog buiten beschouwing gelaten.

- MDSO: Ondersteuning buurtinitiatieven en bewonersgroepen; Inspraak en bewonersbetrokkenheid; Crisisbemiddeling bij acute overlast; Dwars door de buurt; Buurtconciërges; Veiligheidssteunpunt Dapperbuurt; Parkwachten; Integrale aanpak buurten; Huurteam Oost; Preventieve armoedebestrijding; Ondersteuning, dienstverlening en professionalisering van migrantenorganisaties; Buurtanalyses;
- SWO: Buurtbeheer en Leefbaarheid; Belangenbehartiging en participatie; Samenwerking migrantenorganisatie.
- SWW: Buurtbeheer; Bewonersparticipatie; Samenwerking migrantenorganisatie.

De MDSO biedt op het brede terrein van samenlevingsopbouw voor verschillende doelgroepen en leeftijdscategorieën een breed pakket aan activiteiten en diensten aan. Bij MDSO werken ongeveer 10 opbouwwerkers, ondersteund door een 40-tal WIWers. Ze opereren overwegend in Oost, maar kijken soms ook over de 'schutting' van dit deel van het stadsdeel heen. Daarnaast werken bij de MDSO nog een aantal parkwachten, die - als de situatie daarom vraagt - ook opbouwwerkend (kunnen) opereren. Omdat het opbouwwerk en de maatschappelijke dienstverlening binnen de MDSO onder een dak zitten kan 'kruisbestuiving' plaatsvinden; individuele problemen van mensen die via de opbouwwerkers worden gesignaleerd kunnen naar de maatschappelijk werkers worden verwezen en maatschappelijk werkers of sociale raadslieden die met collectieve problemen worden geconfronteerd kunnen de opbouwwerkers inschakelen.

Ook de SWO verricht taken op het (brede) terrein van samenlevingsopbouw, onder andere via de functies buurtbeheer, belangenbehartiging, leefbaarheid, participatie, het jongerenopbouwwerk en het pleinwerk.

De SWW heeft anderhalve formatie opbouwwerk. Voor de SWW vormt de buurtgerichte aanpak een wezenlijk onderdeel van het werk, dat ook na een eventuele reorganisatie behouden moet blijven. Welzijnswerk moet volgens de SWW vooral aansluiting zien te vinden en te behouden bij de buurt. Het opbouwwerk vormt daarbij in de ogen van de SWW een onmisbaar instrument.

Behalve de drie grote welzijnsorganisaties zijn in het stadsdeel op het terrein van het opbouwwerk nog verschillende andere organisaties actief, waaronder:

- buurtregisseurs van de politie;
- buurtbeheerders, die toezicht houden op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- woningcorporaties, die steeds meer activiteiten ontwikkelen om de fysieke én sociale leefomgeving te bevorderen²¹;
- bewoners zelf, bijvoorbeeld als vrijwilligers, al dan niet vertegenwoordigd door buurtcomités;
- het sportbuurtwerk dat eveneens raakvlakken heeft met het opbouwwerk.

Ook bestaan er in relatie tot het opbouwwerk diverse inspraakorganen, zoals:

- bewonersverenigingen;
- het wijkopbouworgaan²²;
- huurdersverenigingen;
- speeltuinverenigingen.

Noot 21 Voor corporaties is dit sinds enige jaren een kerntaak waar ze op afgerekend worden; zie het prestatieveld 'leefbaarheid in het BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector; het wettelijk kader dat de prestatie-eisen geeft waaraan woningcorporaties getoetst worden).

Noot 22 Alleen in de Watergraafsmeer.

2.9 Ouderenwerk

Stand van zaken

Ook in relatie tot het ouderenwerk is het aanbod in het stadsdeel behoorlijk divers. Van de drie grote welzijnsinstellingen vormt het ouderenwerk vooral bij de MDSO en SWW een belangrijk onderdeel van de 'portefeuille', waarbij de MDSO zich voornamelijk richt op ouderen in Oost en de SWW op ouderen in de Watergraafsmeer. Door de MDSO en de SWW worden voor ouderen onder andere de volgende taken en activiteiten uitgevoerd²³:

- MDSO: Thuisadministratie voor ouderen; Zorgcoördinatie voor ouderen; Ouderenadviseur; Algemene, preventieve en activerende huisbezoeken voor ouderen; Preventieve armoedebestrijding. Preventieve huisbezoeken allochtone ouderen.
- SWW: Wijkpost; Wijkbus; Klussenteam; Thuis administratie; WonenPlus; Preventieve huisbezoeken voor ouderen.

De SWO heeft geen specifiek ouderenwerk, maar bereikt via diverse meer algemene activiteiten natuurlijk ook veel ouderen.

Behalve de drie grote welzijnsvoorzieningen spelen ook de zorgcentra een belangrijke rol in het extramurale ouderenwerk: bijvoorbeeld via eveneens door het stadsdeel gesubsidieerde preventiewerkers, steunpunten (eettafels, buurtconciërges lichamelijke verzorging (zoals pedicure)) en sociaal-culturele activiteiten.

Daarnaast is er in het stadsdeel (met name in de Watergraafsmeer) nog een groot aantal vrijwilligers- en zelforganisaties voor ouderen en is er voor Oost en voor de Watergraafsmeer elk een aparte ouderenadviesraad.

Wat betreft de dienstverlening aan ouderen kan onderscheid worden gemaakt in de volgende productgroepen²⁴:

- informatie / advies / verwijzing;
- themagroepen / gespreksgroepen;
- procesbegeleiding / ouderenadviseurs;
- wonen / wonen-plus;
- veiligheid / telefooncirkel;
- maaltijdvoorziening;
- mobiliteit / buurtbus;
- welzijn / ontmoeting / recreatie / educatie;
- ondersteuning / belangenbehartiging;
- begeleiding van vrijwilligers;
- opvang.

In Oost/Watergraafsmeer zijn al deze functies en taken over meerdere organisaties verdeeld. Het aanbod en het peil van de voorzieningen voor ouderen in het stadsdeel is volgens vertegenwoordigers van de drie grote welzijnsinstellingen naar behoren, hoewel er in Oost volgens de MDSO na het sluiten van de wijkposten wel wat lacunes zijn ontstaan en de dienstverlening aan ouderen van buitenlandse afkomst in het algemeen nog in de kinderschoenen staat. De meeste voorzieningen zijn goed bereikbaar. Ouderen die ondersteuning nodig hebben, vinden volgens de vertegenwoordigers van de drie grote welzijnsinstellingen in de klankbordgroep in de regel uiteindelijk wel passende

Noot 23 Ook hier wordt geenszins een uitputtende opsomming van activiteiten gepretendeerd.

Noot 24 Overgenomen uit het onderzoek van O + S binnen het raamwerk van het Sociaal Structuurplan Amsterdam, dat bedoeld is om de samenwerking tussen de centrale stad en de stadsdelen te bevorderen en - in het verlengde daarvan - de aansluiting van voorzieningen op de behoefte van de bewoners te verbeteren.

hulp. De Ouderen Advies Raden Oost en Watergraafsmeer verbazen zich in hun reactie op het tweede concept over de 'conclusie' dat het aanbod en het peil van de voorzieningen voor senioren naar behoren zou zijn. Zij vinden deze conclusie te kort door de bocht en tevens dat niet de aanbieders, maar de gebruikers dat zouden moeten beoordelen. De OAR-Oost vindt ondermeer dat: het aanbod van geschikte woningen voor ouderen in het stadsdeel onvoldoende is; er (nog) te weinig wordt gedaan voor oudere migranten; veel hoogbejaarden (van 75+) vereenzamen en niet de hulp krijgen die ze nodig hebben; verdere diversificatie van het aanbod moet worden tegengegaan. Volgens vertegenwoordigers van de drie grote welzijnsvoorzieningen is er wat betreft het ouderenwerk in het stadsdeel geen sprake van opvallende lacunes tussen vraag en aanbod. Volgens ons is er wat betreft het ouderenwerk in het stadsdeel echter wel sprake van grote spreiding en diversiteit/versnippering, gerelateerd aan uiteenlopende voorzieningen, loketten (zorgcentra, steunpunten, dienstencentra, buurthuizen), producten en productgroepen, waardoor het voor ouderen die hulp zoeken niet altijd eenvoudig zal zijn het meest logische of efficiënte traject te vinden.

Ontwikkelingen

De hoofddoelstelling van het landelijke en lokale ouderenbeleid is ouderen (ook als ze zorg nodig hebben) in de gelegenheid te stellen en te ondersteunen langer zelfstandig te kunnen wonen. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg onderscheidt drie functies die ouderen daarbij kunnen helpen, namelijk: gezondheidszorg, huisvesting en dienstverlening. Dienstverlening omvat in dit verband het brede domein van activiteiten om ouderen te ondersteunen bij het dagelijks functioneren (zoals: sociale contacten, verzorging, vervoer, et cetera), zodat ze niet alleen fysiek, maar ook sociaal zolang mogelijk zelfstandig thuis kunnen blijven wonen en functioneren. Om de extramurale dienstverlening aan ouderen te verbeteren wordt vanuit verschillende ministeries gewerkt aan nieuwe maatregelen en initiatieven, inclusief een wettelijk en financieel kader²⁵.

Noot 25 Zie ook '*Met zorg wonen*' van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 1997.

3 Samenvatting, conclusies en aandachtspunten

3.1 Inleiding

De centrale vraag van deze rapportage kan in meer algemene bewoording als volgt worden geformuleerd:

Biedt de organisatiestructuur van de welzijnsfuncties in stadsdeel Oost/-Watergraafsmeer een 'gezonde' basis om een sluitend aanbod te realiseren dat gerelateerd is aan de vraag en de toekomstige ontwikkelingen en uitdagingen op het terrein van welzijn met vertrouwen tegemoet te kunnen zien?

Het is (als het al mogelijk was) niet de bedoeling dat op deze vraag een 100% sluitend antwoord wordt geformuleerd. De inventarisatie is primair bedoeld om de dialoog over de toekomstige organisatie van het welzijnswerk binnen de klankbordgroep²⁶ en het daaropvolgend overleg te stimuleren. Om aan dit doel te voldoen worden in dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen van de inventarisatie samengevat en worden tevens verschillende suggesties en knelpunten aangehaald die tijdens de individuele gesprekken door respondenten naar voren zijn gebracht en voor een deel direct of indirect ook in de klankbordgroep aan de orde zijn geweest.

3.2 Algemene demografische tendensen

De samenstelling van de bevolking in Oost/Watergraafsmeer tendeert in de richting van een verdere 'verkleuring' en 'vergrijzing', hoewel de snelle verkleuring van Oost en vergrijzing van de Watergraafsmeer ten opzichte van enkele jaren geleden wel wat is afgezwakt.

Na de fusie van Oost en Watergraafsmeer is demografisch en sociaal economisch statistisch een gemiddeld stadsdeel ontstaan. Tussen de buurtcombinaties binnen het stadsdeel zijn wel (forse) verschillen te constateren. In grote delen van Oost groeit het aantal mensen en met name jeugdigen van buitenlandse afkomst snel. Terwijl verschillende buurten in de Watergraafsmeer snel vergrijzen.

Op zich zijn we het eens met het signaal uit de klankbordgroep dat het nemen van een gemiddelde als uitgangspunt voor analyse van specifieke problemen en achterstanden van bepaalde groepen de problematiek die zich in het stadsdeel voordoet kan versluieren. Over het stadsdeel zijn ook veel meer gedetailleerde demografische en sociaal economische gegevens beschikbaar dan in dit rapport geschetst. Gegeven de opdracht en doelstellingen van het onderzoek (een globale analyse van de relatie tussen vraag en aanbod in het welzijnswerk in het stadsdeel ten behoeve van een eventuele reorganisatie; zie ook 3.1.) achten we een gedetailleerde analyse van alle demografische en sociaal-economische tendensen binnen het bestek van deze rapportage niet noodzakelijk. Wat niet wegneemt dat de meest opvallende demografische en sociaal-economische ontwikkelingen in het stadsdeel een essentieel vertrek-c.q. uitgangspunt vormen voor de conclusies en suggesties die in de volgende paragrafen onder andere in relatie tot verkleuring (en minderhedenbeleid),

Noot 26 Aan de Klankbordgroep is deelgenomen door vertegenwoordigers van het stadsdeel (als bestuurlijk verantwoordelijk orgaan), van de SWO, de SWW, de MDSO en de afdeling Sport&Recreatie van het stadsdeel (als uitvoerende partners) en van DSP.

vergrijzing (en ouderenbeleid) en (andere) witte plekken naar voren worden gebracht.

3.3 Diversiteit, spreiding en overlap

Voor zover we daar via deze globale inventarisatie zicht op hebben kunnen krijgen is niet gebleken dat er opvallende overlap bestaat wat betreft de cliënten die via het aanbod door de drie grote welzijnsinstellingen worden bereikt. Wel is er sprake van overlap wat betreft de functies en activiteiten die door de SWO, SWW en MDSO worden aangeboden. Met name het aanbod van de SWO en de SWW vertoont qua functies veel overeenkomsten (men biedt de activiteiten alleen binnen verschillende buurten van het stadsdeel aan). Het aanbod van de MDSO heeft vooral op het vlak van het opbouwwerk en het ouderenwerk raakvlakken met het aanbod van de SWO en SWW²⁷. Mede als gevolg van de geschetste raakvlakken is het aanbod op diverse onderzochte terreinen nogal divers²⁸. Zowel voor gebruikers als professionals is het soms moeilijk de juiste kanalen en loketten te vinden. Dat geldt zeker voor gebruikers die de taal niet zo goed beheersen, nog niet zo thuis zijn in de sociale kaart van 'welzijnsland' of hun behoefte of hulpvraag nog niet expliciet voor ogen hebben.

3.4 Witte plekken

Uit de inventarisatie is niet gebleken dat onder bewoners in het stadsdeel sprake is van opvallende urgente latente vragen, oftewel *witte plekken* waar vanuit het welzijnswerk onvoldoende op in wordt gespeeld²⁹. Zowel in de breedte als in de diepte lijkt het aanbod op het terrein van welzijn in het stadsdeel in potentie toereikend³⁰.

Verschillende taken op het terrein van welzijn en zorg kunnen in stadsdeel vanwege een gebrek aan menskracht en middelen niet optimaal worden uitgevoerd³¹.

Ten behoeve van het onderzoek in Oost/Watergraafsmeer is op verzoek van het stadsdeel ook gekeken naar mogelijke implicaties van de resultaten van een gedetailleerd onderzoek van Hortulanus c.s. naar de sociale integratie en segregatie in Oud-West en de Spaarndammerbuurt³². Zonder uitgebreid aanvullend onderzoek is elke vertaalslag van de resultaten van het onderzoek in Oud-West en de Spaarndammerbuurt naar aanbevelingen en/of conclusies

Noot 27 Overigens is het aanbod van de MDSO ook intern, zeker voor buitenstaanders, nogal versnipperd, divers en complex.

Noot 28 De activiteiten van alle zelforganisaties, vrijwilligersverenigingen en andere spelers op de markt laten we hier voor het gemak nog maar even buiten beschouwing.

Noot 29 Signalen als zou er in het stadsdeel sprake zijn van een groeiend isolement onder oudere bewoners kunnen door ons op basis van deze globale inventarisatie bijvoorbeeld niet worden bevestigd. Respondenten wijzen er in dit verband op dat in Oost relatief veel allochtonen wonen en dat de banden tussen familie en vrienden onder migrantengroepen veelal hecht zijn. In de Watergraafsmeer wonen relatief veel ouderen. Dit deel van het stadsdeel kenmerkt zich echter door een vrij hecht en breed vertakt netwerk van ouderenclubs en verenigingen.

Noot 30 Met name Oost heeft toen het nog een apart stadsdeel (en PCG-gebied) was veel extra middelen en faciliteiten gekregen.

Noot 31 Bij de SWW ontbreekt een personeelsfunctionaris en de formatie voor het tiener-, jongeren- en opbouwwerk in de Watergraafsmeer is beperkt. De MDSO heeft vooral moeite om in relatie tot vitale functies als maatschappelijk werk en sociaal juridische dienstverlening voldoende gekwalificeerd personeel te vinden.

Noot 32 Hortulanus, R.P.: *Sociale integratie en segregatie in Amsterdam Oud-West en de Spaarndammerbuurt*; Universiteit Utrecht, Utrecht, nov. 1997

voor stadsdeel Oost/Watergraafsmeer een onbetrouwbare onderneming. Daarvoor zijn de betreffende wijken te verschillend³³.

Het onderzoek van Hortulanus c.s. bevat overigens wel enkele aanwijzingen die interessante aanknopingspunten kunnen bieden voor het beleid en de aanpak op het terrein van welzijn in Oost/Watergraafsmeer.

Volgens Hortulanus c.s. is communicatie tussen verschillende bevolkingsgroepen met name in een multiculturele stadswijk van essentieel belang om de buurtcohesie te bevorderen en allerlei gevoelens van ontevredenheid (bijvoorbeeld over speelgelegenheden, voorzieningen voor jongeren, parkeergelegenheden, hondenpoep, zwerfvuil, fietsendiefstallen, burengerucht of parkeeroverlast) te kunnen voorkomen³⁴. Ruim twintig procent van de bewoners in Oud West en de Spaarndammerbuurt is volgens het onderzoek van Hortulanus maatschappelijk inactief. Het percentage in Oost/Watergraafsmeer zal daar (gezien de bevolkingssamenstelling) niet opvallend vanaf wijken. Wat de sociale weerbaarheid van de bevolking betreft wordt door Hortulanus c.s. geconcludeerd dat sociaal kwetsbaren meer gebruik zouden kunnen/moeten maken van arrangementen die een ontmoetingsfunctie hebben. (55% van hen bezoekt een reguliere ontmoetingsfunctie in Oud-West/Spaarndammerbuurt nooit.). Verder concluderen Hortulanus c.s. dat zeker 40% van de respondenten in Oud-West en de Spaarndammerbuurt die te maken hebben met probleemcumulatie geen gebruik maakt van welzijnsarrangementen die speciaal voor hen in het leven zijn geroepen.

Belangrijke, ook door Hortulanus c.s. gesuggereerde oplossingen, zoals maatwerkachtige individuele arrangementen en integrale aanpak zijn niet altijd toereikend. Integraliteit wordt ons inziens steeds vaker gebruikt als toverwoord waarmee elk probleem zou kunnen worden opgelost. Nagegaan zou moeten worden in hoeverre een integrale aanpak al dan niet automatisch leidt tot meer overleg en vergaderingen, oftewel minder aandacht voor de individuele problemen van de leden van de doelgroep waar het feitelijk om gaat. Samen met Hortulanus c.s. denken we dat een fysieke concentratie van verschillende functies de kwaliteit van het welzijnsaanbod en een integrale aanpak kan bevorderen³⁵.

De volgende aandachtspunten uit het onderzoek van Hortulanus c.s. gelden ook voor Oost/Watergraafsmeer:

- integraal jeugdbeleid;
- ondersteuning van de meest kwetsbare groepen;
- verbetering van de leefbaarheid;
- aansluiting tussen vraag en aanbod van de welzijnsarrangementen;
- vormgeving aan de multiculturele samenleving, waaronder: het tegengaan van discriminatie (onder andere via het actief propageren van non-

Noot 33 Het percentage allochtonen in Oost/Watergraafsmeer komt gemiddeld redelijk overeen met dat in Oud West en de Spaarndammerbuurt, waarbij Oost afzonderlijk redelijk vergelijkbaar is met de Spaarndammerbuurt en de Watergraafsmeer met Oud West. Maar qua bevolkingsopbouw en sociaal economische positie en achtergrond van de bewoners zijn de betreffende buurten weer helemaal niet vergelijkbaar. Oud West is veel minder sprake van vergrijzing dan in de Watergraafsmeer en de bevolkingssamenstelling in Oost is sociaal-economisch gemêleerder dan in de Spaarndammerbuurt. Bovendien is in verschillende delen van Oost bijvoorbeeld veel meer sprake van een 'buurtgevoel' dan in de Spaarndammerbuurt.

Noot 34 Overigens delen we de conclusie van Hortulanus c.s. niet dat de aard en frequentie van inter-etnisch contact in multiculturele woonwijken als Oud West of Oost over het algemeen schaars en oppervlakkig is. Naar onze mening zijn dergelijke contacten in deze wijken in absolute zin zeker zo frequent als in een wijk als Oud-Zuid waar amper allochtonen wonen.

Noot 35 Volgens Hortulanus c.s. is een outreachende benadering vooral in gebieden waar veel probleemcumulatie voorkomt belangrijk en kan het vooral in die gebieden een groot voordeel zijn wanneer een flink aantal voorzieningen, zoals sociale raadslieden, huisartsen, fysiotherapie of ouderenzorg in één gebouw gehuisvest zijn, zodat netwerkvorming en informatie-uitwisseling eenvoudig en efficiënt kunnen plaatsvinden en mensen gemakkelijk en snel geholpen en doorverwezen kunnen worden.

discriminatie binnen alle instellingen), intensivering van contacten tussen organisaties van allochtonen en autochtonen en het stimuleren van een evenwicht tussen voorzieningen met een etnisch specifiek en een meer gemengd karakter.

3.5 'Verkleuring'

Het aantal bewoners in Oost/Watergraafsmeer van buitenlandse afkomst dat de komende jaren een beroep zal doen op de welzijnsvoorzieningen zal mede onder invloed van demografische ontwikkelingen snel stijgen.

Ten eerste vraagt dit (overeenkomstig het beleid van de centrale overheid) om een versterking van de positie van de zelforganisatie van migranten, die vooralsnog een onmisbare bijdrage leveren aan het aanbod op het terrein van welzijn van allerlei groeperingen van buitenlandse afkomst³⁶.

Ten tweede is het van essentieel belang dat de infrastructuur van de reguliere welzijnsinstellingen op lokaal niveau beter toegankelijk wordt voor allochtonen en dat de samenwerking en afstemming tussen de reguliere organisaties en de allochtone zelforganisaties verder wordt gestimuleerd³⁷.

De suggestie dat de drie grote welzijnsvoorzieningen geen of weinig allochtonen bereiken is niet juist. Deze instellingen zetten zich maximaal in om via de functies die ze hebben een aanbod te realiseren dat optimaal aansluit bij de behoeften van alle doelgroepen in het stadsdeel. Bezoekers c.q. cliënten van buitenlandse afkomst vormen zeker de helft van het bereik van de reguliere welzijnsinstellingen. Ondertussen nemen de mogelijkheden en de bereidheid van de zelforganisaties van migranten om nauwer samen te werken met het reguliere welzijnswerk snel toe; de zelforganisaties drukken hun neus steeds nadrukkelijker tegen het venster van de reguliere voorzieningen. Aanvullende voorwaarde om nauwere samenwerking - en mogelijk zelf integratie te realiseren - is ons inziens dat de beeldvorming tussen de reguliere en de zelforganisaties wordt doorbroken en dat reguliere en allochtone instellingen elkaar als gelijkwaardige partners respecteren.

Ten behoeve van de ondersteuning van de migranten zelforganisaties is in de nota *'Migranten in Beeld'* het plan gelanceerd in het stadsdeel voor de Surinaamse, Turkse en Marokkaanse zelforganisaties een ambulante professionele ondersteuningspool te installeren. Na overleg binnen het BOMO is voorlopig (bij gebrek aan een betere optie) besloten deze 'pool' uitvoerend bij het stadsdeel aan te haken. Het BOMO behoudt overigens het recht zich te zijner tijd uit te spreken over het definitieve werkgeverschap van de betreffende pool. Aan dit scenario kleven ons inziens de volgende bezwaren:

De betreffende 'pool' (3 fte) is specifiek bedoeld om de zelforganisaties praktisch te ondersteunen. Elk van de tien zelforganisaties van migranten heeft echter andere, meer of minder specifieke ondersteuningswensen. De één heeft bijvoorbeeld vooral behoefte aan ondersteuning bij het schrijven van een jaarverslag of een subsidieaanvraag, de ander vooral aan deskundigheids-

Noot 36 In de nota *'Met vereende kracht'* (1999) wordt door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport benadrukt dat de zelforganisaties voor allochtonen vooral op lokaal niveau moeten worden versterkt:

"Maatschappelijke noden en behoeften van burgers manifesteren zich het meest prominent dicht bij huis of in iets wijder verband in de eigen woonplaats. Om die reden wordt meestal op lokaal niveau de kiem gelegd voor organisatievorming onder burgers. Dat geldt evenzeer voor minderheden als voor autochtonen. Evenals bij vrijwilligersorganisaties van autochtone bevolkingsgroepen gaat het erom dat burgers, in dit geval vanuit etnische minderheden, in georganiseerd verband vorm geven aan hun eigen maatschappelijk leven. Deze organisatievorming acht ik zeer belangrijk in het licht van de gewenste participatie van etnische groepen in Nederland."

Noot 37 Alles wijst erop dat de reguliere welzijnsvoorzieningen alleen via nauwere samenwerking met de zelforganisaties voldoende aansluiting met en bereik van migranten kunnen behouden.

bevordering of opleidingsfaciliteiten en de volgende aan beter meubilair of een kopieerapparaat. Het is de vraag of een pool van drie medewerkers qua deskundigheid en inzicht aan al deze wensen tegemoet kan komen. Los daarvan bestaat het risico dat uiteindelijk een belangrijk deel van de beschikbare formatie van de pool gebruikt zal gaan worden voor intern, ambtelijk procedureel overleg, te meer daar de formatie ten behoeve van het minderhedenbeleid in het stadsdeel gegeven de omvang en problematiek die op dit vlak speelt volgens zegslieden momenteel verre van toereikend is.

Los van de bestaande formatie adviseren wij de algemene concernstaf van het stadsdeel met minimaal honderd uur formatie voor het minderhedenbeleid toe te rusten. Daarnaast adviseren we het stadsdeel (bijvoorbeeld op basis van de omzet) onder de bestaande zelforganisaties van minderheden jaarlijks minimaal f100.000,- geormerkt te verdelen, waarvoor ze dan zelf (bijvoorbeeld via de SOA of het IMES) de door hen noodzakelijk geachte middelen of deskundigheid kunnen inschakelen.

3.6 'Vergrijzing'

Behalve de 'verkleuring' vraagt ook de 'vergrijzing' om een heroriëntatie van de taken, functies en organisatie van het welzijnswerk. Om het snel groeiende aantal ouderen in de gelegenheid te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen, is verdere afstemming en samenwerking tussen de algemene welzijns- en zorgorganisaties in het stadsdeel onontbeerlijk. Temeer daar het gezien de algemene krapte op de arbeidsmarkt sowieso (en vooral binnen de zorgsector) steeds moeilijker blijkt voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. De extramurale dienstverlening voor ouderen is in het stadsdeel verspreid over verschillende instellingen en productgroepen. Onder invloed van inhoudelijke en beleidsmatige ontwikkelingen dreigt ook op het terrein van het ouderenwerk overlap te ontstaan. Om de centrale doelstelling te realiseren en ouderen optimale kansen te bieden zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven wonen, moet er voor worden gezorgd dat ze zo gemakkelijke mogelijk het juiste loket weten te vinden³⁸. Daartoe is een verdere afstemming van het aanbod van de betrokken partners volgens ons onontbeerlijk³⁹. Vooral ouderen van buitenlandse afkomst vormen een doelgroep waar de voorzieningen het aanbod, gezien de demografische ontwikkelingen in het stadsdeel, de komende jaren in toenemende mate op zullen moeten afstemmen⁴⁰.

Noot 38 Globaal ziet het plaatje voor de toekomst van het ouderenbeleid in Amsterdam er als volgt uit: De belangrijkste functies (zoals: huisvesting, activiteiten, maaltijden, etc.) worden vanuit de zorgcentra en aanleunvoorzieningen uitgevoerd, Voor persoonlijke problemen en belangenbehartiging kunnen mensen in een stadsdeel bij de wijkpost(en) terecht. Tussen de zorgcentra en de wijkposten liggen hier en daar steunpunten, zodat elke oudere in principe binnen een straal van 750 meter met zijn of haar problemen of vragen ergens terecht kan.

Noot 39 Te meer daar de extramurale dienstverlening in de toekomst bijvoorbeeld ook met de ziekenhuizen moet worden afgestemd, zodat ouderen met steun van de zorg- en dienstencentra buiten het ziekenhuis kunnen revalideren.

Noot 40 Uit gegevens van het NIZW blijkt dat de groep allochtone 50-plussers zich gedurende het huidige decennium nagenoeg zal verdubbelen, van 114.000 nu naar 223.000 over tien jaar. De Provinciale Raad voor de Volksgezondheid in Zuid-Holland concludeert in het onderzoek 'Zorg voor allochtone ouderen' dat de dienstverlening voor deze specifieke groep ouderen onder andere op de volgende punten zou moeten worden verbeterd: de regie moet worden verbeterd in de ondersteuning van mantelzorg, de individuele zorg moet worden geflexibiliseerd, waarbij zorgplannen moeten worden opgesteld met de oudere en de omgeving, de formele verhouding tussen hulpverlener en hulpvrager moet worden veranderd, ouderen moeten in hun eigen omgeving een aanbod hebben van verpleging en verzorging, allochtone ouderen moeten zelf de keuze hebben bij een noodzakelijke intramurale opname.

In het verlengde daarvan is de MDSO overigens al enige tijd in gesprek met het Flevohuis en met de SOAA (Stichting Ondersteuning Allochtonenorganisaties Amsterdam).

De ontwikkelingen en uitdagingen die in het verschiep liggen, pleiten ons inziens voor een eenduidige aansturing en regie van het ouderenwerk in het stadsdeel. Zoals ook door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg wordt geconstateerd zou het aanbod vooral moeten worden gerelateerd aan functies, zoals huisvesting, zorg en dienstverlening. Door minder vanuit de instituties te denken en meer vanuit functies ontstaat ruimte voor verandering. Een eventuele reorganisatie van de welzijnsorganisaties in Oost/Watergraafsmeer kan daaraan ons inziens een belangrijke bijdrage leveren.

3.7 Commerciële tendensen

Onder invloed van maatschappelijke, sociale en economische ontwikkelingen ondervindt het reguliere welzijnswerk in relatie tot financieel aantrekkelijke functies als kinderopvang of ontmoeting en recreatie voor jongeren, steeds meer concurrentie van commerciële organisaties⁴¹. Het grootstedelijke (vooral op muziek en ontmoeting gerichte) jongerenwerk is inmiddels al nagenoeg volledig in handen van commerciële exploitanten.

Ook op het terrein van de kinderopvang staan de komende jaren diverse ingrijpende commercieel aantrekkelijke maatregelen op stapel. De kinderopvang wordt steeds meer business. Dit proces is overigens al enige tijd gaande en zal z'n loop hebben. Of commerciële organisaties het roer op het terrein van de kinderopvang op langere termijn zullen overnemen en welke bijdrage welzijnsorganisaties zullen leveren, hangt mede af van het beleid dat door de centrale overheid wordt uitgestippeld en de politieke keuzes die in het verlengde daarvan door lokale overheden worden gemaakt.

Er zijn tijdens de gesprekken binnen en buiten de klankbordgroep diverse argumenten naar voren gebracht om ook gesubsidieerde instellingen te stimuleren zich op dergelijke commercieel aantrekkelijke terreinen te (blijven) manifesteren. Mogelijke inkomsten kunnen dan terugvloeien naar andere doelgroepen, problemen en knelpunten waar minder middelen voor beschikbaar zijn. Ook zijn welzijnsinstellingen mogelijk beter in staat de kinderopvang af te stemmen op andere daarmee samenhangende beleidsterreinen en ontwikkelingen, zoals de voorschool of de brede school. Ons inziens zijn dit belangrijke uitdagingen waar het welzijnswerk de komende jaren voor staat. Een eensgezinde stevige welzijnsorganisatie is mogelijk beter in staat de geschetste uitdagingen aan te gaan en kansen te benutten dan een gedifferentieerd veld van verschillende instellingen met uiteenlopende belangen en visies.

3.8 Ontmoeting, recreatie en tijdsbesteding

Activiteiten in relatie tot ontmoeting, recreatie en tijdsbesteding worden steeds belangrijker. Het terrein waarom het hierbij gaat is erg breed. Gegeven de opdracht beperken we ons noodgedwongen tot enkele opmerkingen in relatie tot het speeltuinwerk, het jeugdwerk en sportbuurtwerk.

Noot 41 Zelfs naar relatief exclusieve staatsdomeinen als justitie worden vanuit commerciële hoek bruggetjes geslagen. Uitzendbureau Manpower start binnenkort bijvoorbeeld een project waarbij criminele jongeren nadat ze hun straf hebben uitgezeten gegarandeerd een baan inclusief begeleiding krijgen.

Speeltuinwerk

Het speeltuinwerk levert een belangrijke bijdrage aan het sociale cement in een buurt. In de Watergraafsmeer loopt het speeltuinwerk en de samenwerking met de speeltuinverenigingen goed en is men enthousiast over het bereik en rendement. In Oost loopt het speeltuinwerk en de samenwerking met de speeltuinverenigingen nog niet optimaal. Vanuit de SWO zou het speeltuinwerk in Oost in ieder geval weer met hernieuwde daadkracht moeten worden opgepakt. Mogelijk kan de deskundigheid en ervaring van de SWW de SWO in dit opzicht stimuleren en ondersteunen.

Jeugdwerk

Het jeugdwerk omvat meer dan ontmoeting, recreatie en tijdsbesteding alleen. In het algemeen bestaat niet de indruk dat er veel overlap is wat betreft het de tieners en jongeren die via de verschillende activiteiten van de SWO, SWW en MDSO feitelijk worden bereikt.

Wel is het aanbod voor jeugd en jongeren in het stadsdeel erg divers en bestaan er werkinhoudelijk de nodige raakvlakken tussen de activiteiten die bijvoorbeeld onder de noemer van het tiener- en jongerenwerk, het jongerenopbouwwerk, het pleinwerk en het sportbuurtwerk worden georganiseerd. In dit verband is binnen de klankbordgroep door vertegenwoordigers van de algemene welzijnsvoorzieningen en het stadsdeel gezamenlijk geconstateerd dat het tiener- en jongerenwerk in het stadsdeel een extra impuls zou moeten kunnen krijgen, zodat het door het stadsdeel ontwikkelde integrale jeugdbeleid daadwerkelijk van de grond kan komen. In relatie tot deze impuls volgt een separaat DSP-advies.

Sportbuurtwerk

In Oost wordt het sportbuurtwerk uitgevoerd door de dienst Sport en Recreatie van het stadsdeel, in de Watergraafsmeer door de SWW. Zowel bij de SWW als het stadsdeel is het sportbuurtwerk (sportopbouwwerk) in goede handen. De welzijnsinstellingen vinden het sportbuurtwerk evenals andere activiteiten op het terrein van ontmoeting en recreatie een belangrijke taak van het sociaal cultureel werk, dat (zoals door de SWW al jaren wordt aangetoond) heel goed vanuit het welzijnswerk kan worden uitgevoerd en aangestuurd. Het stadsdeelbestuur ziet het sportbuurtwerk als een vitale taak van de overheid en wil vanwege de mogelijkheden die het biedt direct betrokken blijven bij de uitvoering van het sportbuurtwerk, mede omdat activiteiten in het kader van het sportbeleid via de ambtelijke lijn direct kunnen worden afgestemd op aanpalende sectoren, zoals het onderwijs of stadsdeelwerken en omdat het stadsdeel gemakkelijk toegang heeft tot de directies van scholen en sportbonden, sportscholen en sportverenigingen.

Ook wij vinden dat het sportbuurtwerk in de toekomst onder een noemer moet worden gebracht en naar het welzijnswerk moet worden overgeheveld, zodat verschillen (qua beloning en activiteitenbudget) tussen het sportopbouwwerk in Oost en de Watergraafsmeer kunnen worden rechtgetrokken en de activiteiten optimaal kunnen worden afgestemd op initiatieven die bijvoorbeeld onder de noemer van het algemene tiener- en jongerenwerk, het jongerenopbouwwerk of het pleinwerk worden georganiseerd.

We zetten vraagtekens bij de opvatting van het stadsdeel dat het sportbuurtwerk een kerntaak is van de overheid. Gegeven de snelheid waarmee nieuwe ontwikkelingen elkaar op verschillende terreinen opvolgen en de sterke differentiatie van het aanbod, moet het stadsdeel (mede gezien de menskracht) ons inziens sowieso al alle zeilen bijzetten om een adequaat beleid uit te kunnen stippelen en de regie daarover waar te kunnen maken. Een eventuele overheveling van het sportbuurtwerk van het stadsdeel naar het PI zou ons inziens meegenomen moeten worden in een bredere discussie over de kerntaken van het stadsdeel.

3.9 Samenlevingsopbouw

Van lieverlede is in het stadsdeel op het brede terrein van samenlevingsopbouw, mede als gevolg van het gevoerde beleid en verschillende op zichzelf veelal logische en voor de hand liggende maatregelen, een mixture ontstaan van initiatieven, belangen partijen, projecten en producten.

Op zich draaien de meeste activiteiten voor (zover we dat binnen het bestek van deze globale inventarisatie kunnen beoordelen) goed, maar de veelheid en diversiteit aan initiatieven kan zowel voor burgers als vertegenwoordigers van andere (zelf)organisaties soms verwarrend zijn. Ons inziens is een meer eenduidige organisatie, uitvoering, aansturing en regie van het opbouwwerk in het stadsdeel noodzakelijk. Het feit dat opbouwwerkers in de Watergraafsmeer en in Oost op uitvoerend niveau de mogelijkheden verkennen voor betere afstemming en samenwerking, kan in dat verband worden opgevat als een signaal dat aanknopingspunten biedt. Het zou goed zijn wanneer door vertegenwoordigers van de organisaties en het stadsdeelbestuur, in het verlengde van een herstructurering van de welzijnsfuncties, een brede inhoudelijke discussie wordt gevoerd over de taken, functies en producten die van het opbouwwerk (oude of nieuwe stijl) worden verwacht en de instrumenten en organisatiestructuur die daarvoor nodig is (zie ook Bijlage 3)⁴².

3.10 Beleid en kerntaken van de overheid

Bij een belangrijk deel van de respondenten bestaat een breed draagvlak voor de idee dat de overheid in het stadsdeel zich vooral moet concentreren op haar kerntaken, te weten: het ontwikkelen van een eenduidige visie, het scheppen van voorwaarden en het voeren van de regie. Uitvoerende taken moet het stadsdeel zoveel mogelijk afstoten.

Op verschillende niveaus (rijk, provincie, gemeente, stadsdeel) wordt vanuit uiteenlopende sectoren en disciplines regelmatig nieuw beleid ontwikkeld dat direct of indirect gevolgen heeft voor de aanpak, het beleid en de uitvoering van het welzijnswerk in het stadsdeel. Voorbeelden zijn: het grote stedenbeleid; stedelijke vernieuwing; het migrantenbeleid; het armoede beleid; het ontwikkelingsprogramma sociale pijler; het sociaal structuurplan Amsterdam; het beleid in het kader van jeugd en veiligheid; plannen in het kader van de kinderopvang, de brede en de voorschool; regie in de jeugdzorg; sportbeleid; ouderenbeleid; diversiteitbeleid; et cetera. Van het stadsdeelbestuur wordt primair verwacht dat in relatie tot al deze beleidsprogramma's een samenhangende koers en visie wordt uitgestippeld, zodat de maatregelen en initiatieven die genomen worden een eenduidige richting op wijzen en elkaar versterken.

Deze opvatting raakt aan een breder dilemma waarmee (lokale) overheden steeds vaker worden geconfronteerd. Enerzijds wil men privatiseren, maar anderzijds wil men ook weer niet al teveel sturen op afstand (denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van het sportbuurtbeleid in Oost). Echter, ook wanneer de overheid zelf niet direct bij de uitvoering betrokken is, beschikt ze - bijvoorbeeld via contractfinanciering, het gericht inzetten van subsidies en het aanbesteden van welzijnstaken - nog steeds over krachtige instrumenten om

Noot 42 Om bewoners actief bij hun sociale en fysieke leefomgeving te betrekken is het installeren van een overlegorgaan alleen - anno 2000 - volgens sommige respondenten veelal onvoldoende. Bewoners willen ook concreet iets te vertellen hebben. Het feit dat het platform sociale vernieuwing in de Watergraafsmeer besluiten kan nemen over een budget van ongeveer f200.000,- per jaar, is volgens hen een belangrijke 'heipaal' onder het draagvlak van het platform en de betrokkenheid van bewoners. Volgens deze respondenten zou in Oost een vergelijkbaar, door de bewoners zelf toe te kennen budget beschikbaar moeten worden gesteld.

de koers van het welzijnswerk op hoofdlijnen aan te sturen⁴³. Het aanbestedingsmodel heeft als voordeel dat het stadsdeel kan afzien van de 'rompslomp' van uitgebreide beleidsplannen, verordeningen en arbeidsvoorwaarden. Het stadsdeel geeft exact⁴⁴ aan wat men wil en de offerende partijen zijn vrij dit op hun eigen manier 'en detail' in te vullen. Instellingen vinden het veelal prettig wanneer de overheid zich concreet uitspreekt over doelen waaraan ze subsidie wil besteden en zich vervolgens niet meer intensief met de bedrijfsvoering bemoeit⁴⁵. Uit de gesprekken blijkt dat de instellingen mede als gevolg van het ontbreken van een eenduidig referentiekader en de 'projectenkermis' die daardoor op verschillende (deel)terreinen (opbouwwerk, ouderwerk) is ontstaan, behoefte hebben aan een eenduidige visie op hoofdlijnen en concreet geformuleerde doelen en producten op grond waarvan men de eigen activiteiten en initiatieven kan invullen, afstemmen en ijken. Knelpunt daarbij is dat de afdeling welzijn van het stadsdeel zelf onvoldoende lijkt toegerust om alle ontwikkelingen en vraagstukken die op dit terrein op haar afkomen adequaat te behandelen en te vertalen naar een eenduidig richtsnoer en beleidsvisie en tevens in de volle breedte de regie te voeren over alle relevante deelterreinen binnen de sector.

Noot 43 Zie ook *'beleidsgestuurde contractfinanciering'* en *'aanbesteding van welzijnstaken'*, Ministerie van VWS, VOG en Buitereh Management & Consult, Utrecht, 1998.

Noot 44 Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een programma van eisen (PvE) met prestatie-eisen geformuleerd worden. Zie bijvoorbeeld het PvE van de zorgaanbesteding door ZAO in IJburg.

Noot 45 Deze manier van werken veronderstelt overigens wel dat vertegenwoordigers van instellingen en ambtenaren op een andere manier met elkaar omgaan en over vaardigheden beschikken om constructief met elkaar te onderhandelen en concrete contracten en arrestatieafspraken te kunnen maken.

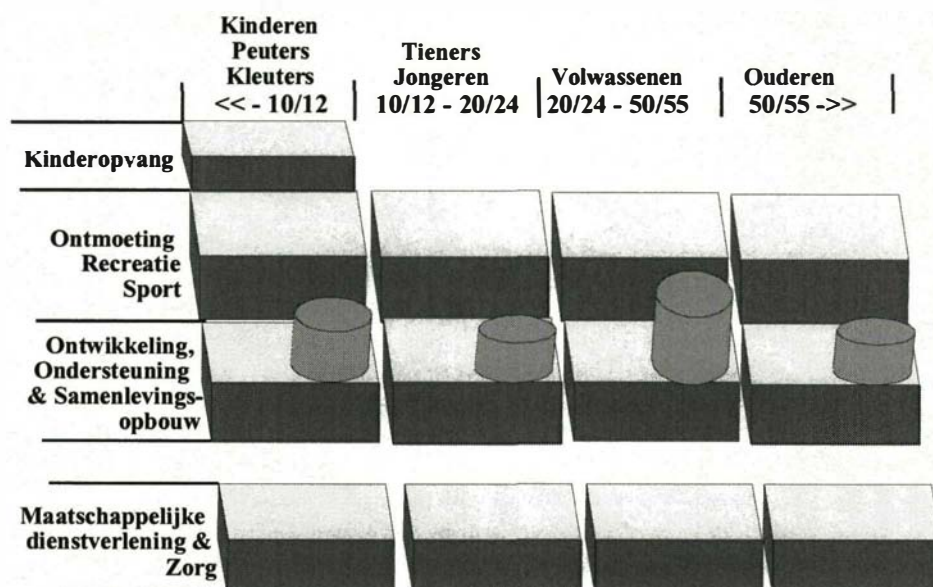
4 Suggesties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op basis van de voorafgaande inventarisatie enkele suggesties ten behoeve toekomstige organisatie van de welzijnsfuncties in Oost/Watergraafsmeer op een rijtje gezet. Gezien de voorzichtige doelstelling die aan deze inventarisatie is meegegeven betreft het hier nog slechts een globale schets die via onderhandelingen, gesprekken en aanvullende analyse nader moet worden uitgewerkt.

4.2 Eén nieuwe organisatie

Ons inziens verdient het aanbeveling in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer gefaseerd toe te werken naar één organisatie voor welzijn (en zorg). De structuur van de nieuwe organisatie zou er op hoofdlijnen als volgt uit kunnen zien:



De nieuwe organisatie zou bijvoorbeeld de volgende vier sectoren c.q. werkmatschappijen, kunnen omvatten:

- *Kinderopvang*, inclusief voor-, na- en binnen schoolse opvang.
- *Algemeen sociaal cultureel werk*, bestaande uit activiteiten voor ontmoeting, recreatie en sport. Vanuit deze sector wordt vooral het basale aanbod in relatie tot de sociale infrastructuur vorm en inhoud gegeven.
- *Ontwikkeling, Ondersteuning en samenlevingsopbouw*, waartoe behalve het (jongeren)opbouwwerk bijvoorbeeld ook buurtbeheerprojecten en eerbearheidscursussen kunnen worden gerekend. Het ontwikkelingsbeleid, waarbij nieuwe vraagstukken worden opgepakt (waaronder de aansluiting met migrantengroepen en allochtone zelforganisaties) en nieuwe methodieken worden geïntroduceerd, vormt een belangrijk onderdeel van deze sector.

- *Maatschappelijke dienstverlening en zorg*, bestaande uit het algemeen maatschappelijk werk, opvoedingsondersteuning e.d.

Met uitzondering van de kinderopvang kan binnen elke sector grofweg onderscheid worden gemaakt in vier leeftijdscategorieën, te weten:

- kinderen, peuters en kleuters, variërend van 0 tot 10/12 jaar;
- tieners en jongeren, variërend van 10/12 tot 20/24 jaar;
- volwassenen, variërend van 20/24 tot 50/55 jaar;
- ouderen, variërend van 50/55 jaar en ouder.

Elke afzonderlijke cluster kan zowel op het niveau van de sector (horizontaal) als in relatie tot de leeftijdscategorieën (verticaal) met andere clusters worden verbonden. Functies als contactlegging, signalering en verwijzing kunnen langs deze lijnen plaatsvinden.

De kinderopvang is als een aparte onafhankelijke unit bij de nieuwe organisatie aangehaakt. Op termijn kan deze unit zich meer gaan richten op en specialiseren in aanvullende taken, zoals de begeleiding van kinderen en ouders uit specifieke doelgroepen en het ontwikkelen van initiatieven in relatie tot de brede school en de voorschool.

4.3 Aanvullende argumenten bij de keuze voor één nieuwe organisatie

Het realiseren van één grootschalige multifunctionele welzijnsorganisatie is niet a-priori het optimale vertrekpunt om binnen een stadsdeel een efficiënt en effectief functionerend aanbod te realiseren op het terrein van welzijn en zorg. Vanuit het oogpunt van differentiatie, concurrentie, vernieuwing en laagdrempeligheid, kan via meerdere kleine organisaties en instellingen in principe net zo goed een aantrekkelijk aanbod worden gerealiseerd⁴⁶.

Voorwaarde is wel dat er tussen de verschillende organisaties, projecten en initiatieven waar nodig en mogelijk sprake is van samenwerking en collegiale ondersteuning. Daarvan is in Oost/Watergraafsmeer tussen de drie grote algemene welzijnsvoorzieningen thans onvoldoende sprake. Mede als gevolg van eerder genoemde factoren, als diversiteit, (dreigende) raakvlakken en financiële en personele knelpunten, is het vertrekpunt voor samenwerking en afstemming niet altijd optimaal. De opmerkingen die daaromtrent in de startnotitie worden gemaakt zijn tijdens de inventarisatie op hoofdlijnen bevestigd. Eén organisatie voor ontmoeting, recreatie, ontwikkeling, ondersteuning en belangenbehartiging (en - eventueel op termijn ook - zorg), is ons inziens een beter vertrekpunt voor het stadsdeel om de uitdagingen aan te gaan waar het (onder andere als gevolg van demografische, sociale en economische ontwikkelingen) voor staat en aansluiting te realiseren en te behouden met de bevolking in het algemeen en de prioritaire doelgroepen in het bijzonder. Eén organisatie is ook beter in staat om nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld in relatie tot de 'brede school' of 'de voorschool' actief op te pakken. Voor de afzonderlijke organisaties is dat veelal toch een hele opgave⁴⁷.

Behalve de eerder in dit rapport gesignaleerde argumenten voor een ingrijpende reorganisatie van het welzijnswerk in oost, waaronder het *verbeteren van samenhang en afstemming* en *het voorkomen van diversificatie* kunnen de volgende argumenten ons model verder onderbouwen:

Noot 46 Overigens moet concurrentie in de welzijnssector, inclusief de huisvesting en de overhead, bijna altijd met overheidssubsidie in stand worden gehouden

Noot 47 Voor de scholen is het bijvoorbeeld veel gemakkelijker wanneer nieuwe initiatieven met één welzijnspartner kunnen worden besproken en ze niet bij verschillende afzonderlijke clubs hoeven te 'buurten'.

- *Meer politieke sturing*: Omdat de leefbaarheid in Oost/Watergraafsmeer op een aantal punten enigszins precair is, wil het stadsdeelbestuur zeer actief optreden in het vormgeven aan en verder ontwikkelen van het lokaal sociale beleid.
- *Flexibiliteit*: Maatschappelijke veranderingen lijken steeds sneller te gaan. De samenstelling van de bevolking verandert (verkleuring en vergrijzing), ICT is niet meer weg te denken, het arbeidsoverschot is inmiddels veranderd in een arbeidstekort, er is geen sprake meer van een landelijk financieringstekort maar van een -overschot, et cetera. Als gevolg de Europese eenwording liggen er bijvoorbeeld nog heel wat ferme veranderingen in het verschiet. Dergelijke factoren zijn ook van invloed op de vraag en het aanbod op het terrein van welzijn. Een flexibele organisatie is beter in staat op dergelijke veranderingen te anticiperen.
- *Afstemming met lokaal, provinciaal en landelijk beleid*: Het welzijnsbeleid van het stadsdeel ontwikkelt zich niet in een vacuüm, maar hangt samen met het stedelijke, regionale, provinciale en landelijke beleid dat vanuit verschillende sectoren en disciplines wordt ontwikkeld. Het welzijnsbeleid en de uitvoering ervan zijn sterk van deze factoren afhankelijk. De opmerking van minister Van Boxtel tijdens een congres over de nationale identiteit is in dit verband veelzeggend: "*De nationale cultuur moet zich openstellen voor nieuwe culturen. Als bijvoorbeeld scholen, media of kunstinstellingen zich niet actief richten op allochtonen kunnen ze overheidssubsidies gaan verliezen*".
- *Klantgerichtheid*: Behalve laagdrempelig en doelgroepgericht heeft klantgerichtheid ook alles te maken met bereikbaarheid en eenduidige loketten. Meerdere organisaties kunnen elk afzonderlijk heldere en eenduidig afgebakende diensten aanbieden. Wanneer het aanbod van deze organisaties gezamenlijk echter op meerdere terreinen raakvlakken en overlap vertoont, is het voor de klant moeilijk snel het juiste loket te vinden. Verder houdt klantgerichtheid ook in dat organisaties zelf regelmatig marktonderzoek doen, cliëntenpanels samenstellen, et cetera.
- *Vitaliseren van organisaties en flexibiliseren van personeelsbeleid*: Ontwikkelingen en veranderingen kunnen gemakkelijk als risico's of bedreigingen worden opgevat, maar bieden ook aanknopingspunten en kansen om het werk binnen organisaties aantrekkelijker te maken.
- *Kostenbesparing*: Financiële argumenten worden in de startnotitie van het stadsdeel nergens met name genoemd. Tijdens het informele vooroverleg met bestuurders van de drie grote welzijnsinstellingen is door het stadsdeelbestuur aangegeven dat het proces dat via de startnotitie in gang is gezet niet mag worden opgevat als een bezuinigingsoperatie. Strikt genomen houdt het begrip efficiency (dat in de startnotitie wel met name wordt genoemd) direct of indirect echter altijd verband met financiële overwegingen, aangezien optimale efficiency in de regel betekent dat de gestelde doelen met niet meer middelen worden bereikt dan daarvoor strikt noodzakelijk zijn.
- *Schaalvergroting*: Schaalvergroting is geen doel op zich, maar kan een aantrekkelijk instrument zijn bij het realiseren van de eerder genoemde perspectieven en (neven)doelen. Het samenvoegen van verschillende taken en functies binnen één organisatie zou een aantal van de genoemde knelpunten weg kunnen nemen. Schaalvergroting kan: de politieke sturing directer en eenvoudiger maken, de samenhang en afstemming verbeteren, al te grote diversificatie voorkomen, de flexibiliteit van de organisatie bevordering, mogelijkheden op het vlak van overhead of automatisering verbeteren en (bijvoorbeeld via accommodatiebeheer) kosten besparen. Bovendien kan het personeel indien daar aanleiding toe is binnen een grotere, bredere organisatie gemakkelijker doorgroeien en mogelijk langer worden vastgehouden.

4.4 Het vraagstuk van de allochtone zelforganisaties

Boven de basis van de nieuwe organisatie is binnen de sector ontwikkeling, ondersteuning en samenlevingsopbouw een tweede etage gereserveerd, aangegeven met ronde kokertjes. Daarmee worden onder andere de allochtone zelforganisaties en andere kleinschalige initiatieven en verenigingen op het terrein van welzijn en zorg aangeduid. Gegeven de bestaande verhoudingen is het onwaarschijnlijk dat de allochtone zelforganisaties op korte termijn incorporatie bij de grootschalige algemene welzijnsvoorzieningen ambiëren. De meeste zelforganisaties zijn op dit moment juist bezig zich te verzelfstandigen⁴⁸. Tegelijkertijd signaleren we ook tendensen die wijzen op een toenemende bereidheid van de allochtone zelforganisaties om in het reguliere welzijnswerk 'in te zakken', mits de reguliere organisaties hen voor vol aanzien, ze er zelf wijzer van worden en ze minimaal dezelfde (maar liever natuurlijk meer) mogelijkheden en kansen krijgen om de eigen doelstelling en ambitie te realiseren. Ons inziens staat met name de historisch gegroeide beeldvorming en relaties tussen de grootschalige algemene welzijnsvoorzieningen en de kleinschalige zelforganisaties van allochtonen nauwere samenwerking tussen verschillende voorzieningen in Oost/Watergraafsmeer in de weg.

4.5 Het vraagstuk van de zorg

Wanneer het opbouwwerk en het ouderenwerk van de MDSO naar een andere organisatie wordt overgeheveld, komt het op een wankelende basis te rusten, wat ten kostte kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening. Wanneer de betreffende zorgfuncties eveneens naar een nieuwe organisatie worden overgeheveld, ontstaat een instelling met een brede basis, van waaruit de aansluiting tussen welzijn en zorg (bijvoorbeeld via gemeenschappelijk gebruik van accommodaties) verder vorm en inhoud kan krijgen.

Een van de knelpunten daarbij is dat op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening allerlei ontwikkelingen plaatsvinden (bijvoorbeeld in relatie tot de Bureaus Jeugdzorg) die de zorginstellingen min of meer dwingen tot meer samenwerking en afstemming op stedelijke en regionale schaal. Deze ontwikkelingen overstijgen de reikwijdte van het beleid van het stadsdeelbestuur. De MDSO heeft bijvoorbeeld op zich geen fundamentele bezwaren tegen het realiseren van één overkoepelende welzijnsorganisatie voor zorg en welzijn in Oost/Watergraafsmeer, mits de zorgtaken die de MDSO in Zeeburg verricht eveneens bij de nieuwe organisatie kunnen worden ondergebracht. Los daarvan blijkt het samenvoegen van zorg en welzijn binnen één organisatie in de praktijk geen eenvoudig proces⁴⁹. Het gelijktijdig doorvoeren van een reorganisatie van alle functies van de SWO, SWW én MDSO zou wel eens een te zware operatie kunnen zijn. Gegeven de ingrepen die voor het realiseren van één nieuwe organisatie ook zonder de zorgsector al nodig zijn, zou de maatschappelijke dienstverlening in eerste instantie nog een 'status aparte' kunnen behouden, zoals ook in het schema eerder in dit hoofdstuk is aangegeven.

Noot 48 Zo heeft de Organisatie voor Marokkaanse Vrouwen Amsterdam (OMVA) bijvoorbeeld onlangs een aanvraag bij de wethouder gedeponneerd, die vooral bedoeld is om meer zelfstandigheid te verkrijgen en de bestaande, vooral 'financiële-verantwoordings-afhankelijkheid' met de SWO te doorbreken.

Noot 49 In andere delen van Amsterdam dreigt een dergelijke 'mega-fusie' vast te lopen.

4.6 Suggesties voor een buurtgerichte aanpak

Los van het idee van een grootschaliger organisatie is met name door de SWW en SWO tijdens de individuele gesprekken en binnen de klankbordgroep de behoefte aan een kleinschaliger, buurtgerichte aanpak naar voren gebracht. De suggestie is het stadsdeel onder te verdelen in een nader te bepalen aantal (bijvoorbeeld zes tot acht) kleinere gebieden om via adviezen van daartoe aangestelde buurtmanagers binnen deze gebieden een gericht aanbod te kunnen realiseren dat in de vorm van een werkplan wordt vastgelegd. Volgens vertegenwoordigers van de betreffende organisaties zou een dergelijke opzet onder andere kunnen leiden tot een laagdrempeliger aanbod dat beter is afgestemd op de vraag. De MDSO heeft zowel voor Zeeburg als voor Oost/Watergraafsmeer sinds het begin van dit jaar een buurtmanager aangesteld. Een opdeling naar nog kleinere gebieden acht de MDSO voor een belangrijk deel van haar (zorg)functies op voorhand niet zinvol: "We zien een dergelijke meer buurtgerichte aanpak slechts voor een 'deeltje' van ons werk zitten". Meer gespecialiseerde zorg en ondersteuning is volgens de MDSO eenvoudig te kostbaar om op een dergelijk relatief kleinschalig geografisch niveau te organiseren. Om bepaalde activiteiten (zoals gerichte zorg voor bepaalde etnische groepen van oudere migranten) in financiële, personele en organisatorische zin een realistisch draagvlak te kunnen bieden is de MDSO bijvoorbeeld nu al gedwongen deze activiteiten in meerdere stadsdelen tegelijk aan te bieden.

De SWW en de SWO zouden een buurtgerichte aanpak op een haalbaar niveau en in nauw overleg met het stadsdeel willen organiseren. Voordat tot een dergelijke buurtgerichte aanpak kan worden overgegaan zouden de instellingen eerst gezamenlijk moeten inventariseren welke buurtindeling realistisch is en welke functies wel en welke niet op een dergelijke schaal kunnen worden aangeboden.

4.7 Draagvlak

Realisatie van één nieuwe welzijnsorganisatie in Oost/Watergraafsmeer veronderstelt een integratie van de activiteiten van de SWO, SWW en MDSO. Voor het idee van een fusie tussen de betreffende instellingen bestaat zowel onder vertegenwoordigers van de instellingen zelf als ambtelijk wel enig draagvlak. Overigens meer bij de SWW en SWO dan bij de MDSO. De MDSO wijst er ondermeer op dat het geografische gebied waarop met name de zorgsector zich oriënteert, mede onder invloed van andere beleidsontwikkelingen juist steeds groter wordt en de grenzen van het stadsdeel op verschillende onderdelen ver overschrijdt. Wanneer een eventuele reorganisatie ertoe zou leiden dat het opbouwwerk en het ouderenwerk naar een andere organisatie worden overgeheveld, komt de bedrijfsvoering van het resterende deel van de organisatie volgens de directie serieus in gevaar, met name wat betreft de kwaliteit van de overhead en de doorstroom en deskundigheidsbevordering van het personeel. Verder wijst de MDSO erop dat in dit rapport onvoldoende aandacht wordt besteed aan het grootste knelpunt van dit moment, namelijk het feit dat volgens de MDSO, niet alleen in de zorg maar binnen praktisch alle diensten in het welzijnswerk grote financiële en personele tekorten bestaan: "Of het nu gaat om kinderopvang, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, sociaal raadsliedenwerk; overal zijn wachtlijsten en wachttijden". De tekorten in het welzijnswerk zijn volgens de MDSO met name het gevolg van de bezuinigingen van de afgelopen decennia en ook in Oost/Watergraafsmeer lost een reorganisatie deze tekorten volgens de MDSO 'beslist' niet op.

Behalve de drie grote reguliere welzijnsorganisaties hebben ook andere (zelf)organisaties in het stadsdeel de gelegenheid gehad op het tweede concept van dit rapport te reageren.

Wat betreft het ouderenwerk bestaat er buiten de drie grote welzijnsorganisaties een behoorlijk draagvlak voor de koers die in dit rapport wordt uitgestippeld. De directie van Tabitha beschouwt de richting die in dit rapport wordt voorgesteld mede namens de directies van De Open Hof en het Willem Dreeshuis als een positieve ontwikkeling. Ook de Ouderen Advies Raad Watergraafsmeer onderschrijft de opvatting dat verder diversiteit van de dienstverlening voor senioren moet worden tegengegaan, mits dit niet automatisch ook tot een verschraling en slechtere bereikbaarheid van het aanbod leidt. De OAR-Oost is met ons van mening dat het aanbod voor ouderen momenteel erg divers is. Van een fusie van de drie grote welzijnsorganisaties verwacht men in het licht van het ouderenwerk echter weinig verbeteringen, mede omdat een belangrijk deel van de subsidie voor het ouderenwerk niet van het stadsdeel afkomstig is en er weinig raakvlakken zijn met het kinder-, jeugd, en volwassenenwerk. De OAR-Oost vindt dat een aparte organisatie voor het ouderenwerk en de ouderenzorg in het stadsdeel meer voor de hand ligt. Ook de andere (zelf)organisaties op het terrein van het wijkopbouwwerk zijn overwegend positief over de hoofdlijnen van de voorstellen die in dit rapport naar voren worden gebracht: *"Het Wijkopbouworgaan is aangenaam verrast door de wijze waarop het welzijnswerk in de regio op de schop wordt genomen. En, hoewel we hier en daar met U van mening verschillen, zijn we het in grote lijnen met U eens. Behalve schaalvergroting is voor een werkelijke verbetering - zoals u zelf ook al aangeeft - meer nodig, waaronder met name draagvlak. Volgens ons is dit in ieder geval een prima moment om eens wat zaken nauwkeuriger onder de loep te nemen en door te spreken."*

Vanuit de organisaties die in de BOMO zijn vertegenwoordigd is slechts in algemene termen op het tweede concept gereageerd. Geen van de partners uit het BOMO-overleg heeft absoluut afwijzend gereageerd op de visie en voorstellen die in dit rapport worden weergegeven. Met name de Organisatie voor Marokkaanse Vrouwen Amsterdam vindt dat er zowel in het rapport als in het beleid van het stadsdeel en de aanpak van de drie grote reguliere welzijnsorganisaties weinig aandacht is voor vrouwen en meisjes van buitenlandse afkomst. Het idee om de algemene concernstaf van het stadsdeel, los van de bestaande formatie, te versterken met minimaal honderd uur voor het minderhedenbeleid en daarnaast, (bijvoorbeeld naar ratio van de omzet) onder de zelforganisaties f100.000,- te verdelen, waarvoor men zelf (bijvoorbeeld via de SOA of het IMES) de noodzakelijk geachte middelen of deskundigheid kan inhuren, is door verschillende deelnemers enthousiast ontvangen.

Bijlagen

Bijlage 1 Hoofdpijnen visie stadsdeel t.a.v. welzijnsfuncties

De visie van het bestuur van het stadsdeel Oost/Watergraafsmeer ten aanzien van de welzijnsfuncties is in de 'startnotitie' op hoofdpijnen als volgt geformuleerd:

"Het gaat goed in Nederland en ook in Amsterdam. De economie zit in de lift, de werkloosheid daalt, de aandelenkoersen stijgen, mensen gaan vaker op vakantie, enz. Volgens peilingen behoren Nederlanders tot de meest gelukkige volkeren op aarde. Desondanks zijn er ook in Oost/Watergraafsmeer nog steeds verschillende sociale vraagstukken, die ernstig genoeg zijn om ons zorgen over te maken. Diverse kwetsbare groepen moet op diverse manieren en op uiteenlopende terreinen in de vorm van lokaal maatwerk, de helpende hand worden geboden, mede om de leefbaarheid in het stadsdeel te behouden en te verbeteren.

Het stadsdeel moet ook aantrekkelijk zijn en blijven voor bewoners met wie het goed gaat. Oost/Watergraafsmeer wil een goede thuishaven zijn voor alle mensen die er wonen en werken, met alle gezichten die het stadsdeel te bieden heeft, variërend van de grootstedelijke uitstraling tot die van een tuindorp. De rijke variatie van mensen, culturele achtergronden, woonvormen, leefstijlen en maatschappelijke ontwikkelingen vormt bij uitstek de kracht van het stadsdeel. Deze kracht moet behouden blijven.

Daarom is het belangrijk om als stadsdeelbestuur, samen met de vele partners in de uitvoering, te werken aan het versterken van de sociale structuren in ons stadsdeel. Concrete en resultaatgerichte steun aan kwetsbare groepen vormt de kern van het sociale beleid van het stadsdeel.

Mede dankzij de stadsvernieuwing, de sociale vernieuwing en het grote stedenbeleid is er de laatste tien jaar op diverse fronten gelegenheid geweest om te experimenteren met verschillende manieren van werken aan de sociale problemen. Als we de resultaten van al die experimenten en projecten in verschillende domeinen (zoals: arbeid, onderwijs, zorg en welzijn) nader beschouwen, kan het volgende worden vastgesteld:

- 1 Sociale problemen van mensen zijn vaak meervoudig en complex. (Aan ogenschijnlijk eenvoudige problemen ligt vaak een jarenlange geschiedenis van steeds omvangrijker en breder wordende problemen op meerdere terreinen ten grondslag, zoals slechte huisvesting, afgebroken opleiding, gebrekkige gezondheid, ontoereikende inburgering et cetera.)
- 2 Meervoudige problemen vergen een meervoudige aanpak. (Meestal zijn uitvoerende instanties in hun eentje niet in staat meervoudige problemen afdoende op te pakken. Instellingen zullen nauw moeten samenwerken, omdat ze elk een stukje van de oplossing in huis hebben. 'Programmatistische samenwerking' en 'ketenverantwoordelijkheid' zijn in dit verband actuele begrippen.)
- 3 Meervoudige problemen vergen een preventieve aanpak. (Het voorkomen dat problemen ontstaan is minstens zo belangrijk als het verhelpen ervan. Natuurlijk moeten mensen met problemen (een schuldenlast bijvoorbeeld) door instanties worden geholpen. En natuurlijk moet hen geleerd worden hoe zij dergelijke problemen in de toekomst kunnen voorkomen. Maar als het daarbij blijft lijken veel inspanningen toch erg op water naar de zee dragen. Ook in dit verband is 'programmatistische samenwerking' en 'ketenverantwoordelijkheid' aan de orde.)
- 4 Concreet, resultaatgericht en open. (Een meer zakelijk opstelling van het welzijnswerk is op z'n plaats. Uitvoerende en beleidsvormende instanties moeten beter gaan luisteren naar de feitelijke en beoogde cliënten en met hen heldere, concrete en tijdgebonden afspraken maken over de te berei-

ken resultaten in de vorm van contracten waarin instellingen en cliënten zich wederzijds verplichten tot concrete inspanningen. In het verlengde daarvan kunnen contracten worden afgesloten tussen meerdere instellingen, die zich wederzijds verplichten om tegelijk of na elkaar ('ketenverantwoordelijkheid') een bepaald probleem aan te pakken.)."

Bijlage 2 Hoofdpijnen diversiteitbeleid gemeente Amsterdam

Het diversiteitbeleid van de gemeente Amsterdam is er op gericht niet slechts problemen te belichten, maar kansen te creëren voor alle Amsterdammers en de beschikbare verscheidenheid aan visies, ervaringen, expertise, inzichten en perspectieven van alle bevolkingsgroepen binnen de stad zo optimaal mogelijk te benutten. Het diversiteitbeleid van de gemeente sluit aan bij het regeringsbeleid. De volgende opmerking van minister van Boxtel tijdens een conferentie over de nationale identiteit geeft goed weer wat de gemeente Amsterdam met het diversiteitbeleid beoogt:

"Juist op het moment waarin turbulentie bestaat, waar de angstigen zich afvragen wie wij zijn, bestaat de kans onze gemeenschappelijke identiteit vorm te geven. Dat gebeurde in de Gouden Eeuw toen Amsterdam in vijftig jaar tijd verviervoudigde door de instroom van buitenlanders. Toen ontstond een nieuwe cultuur. Nu gebeurt dat opnieuw."

Het doel en de achterliggende gedachte van het diversiteitbeleid is door de gemeente Amsterdam in de nota 'De kracht van een diverse stad' als volgt geformuleerd:

"Met het diversiteitbeleid wil de gemeente Amsterdam een nieuwe richting inslaan. Met een nieuw beleid dat beter aansluit bij en inspeelt op nieuwe ontwikkelingen in de Amsterdamse samenleving.

Een nieuw beleid dat alle Amsterdammers wil aanspreken op basis van hun overeenkomsten in maatschappelijke wensen en noden. En dat tegelijkertijd ook oog heeft voor de vele verschillen tussen Amsterdammers. Verschillen in sociaal-economische positie, leeftijd, etniciteit, religie, seksuele voorkeur, levensstijl, fysieke capaciteiten en sekse.

Een diversiteitbeleid dat erop uit is de beschikbare verscheidenheid aan visies, ervaringen, expertise, inzichten en perspectieven die eenieder kan inbrengen positief te benutten. Dat gebruik wil maken van het hele beschikbare menselijke kapitaal van de stad en niet slechts van een deel ervan.

Een beleid gericht op het creëren van kansen en niet enkel op problemen. Daar waar de gemeente in de ogen van velen te sterk met zichzelf is bezig geweest en zaken te zeer als probleem heeft gedefinieerd, willen we een andere manier van denken vinden. Gemeenschappelijke belangen, inzet en loyaliteit van alle betrokkenen, gelijkheid en openheid vanuit acceptatie van verschillen en eigen identiteit zijn daarin de kernbegrippen.

...

Het ambitieniveau van de ingeslagen weg is hoog. Het diversiteitbeleid streeft een stad na waar iedereen zich thuis voelt en een zinvolle bijdrage kan leveren. Een stad waarin iedereen eerlijke kansen heeft op scholing, werk, huisvesting en zorg. Waar respect voor elkaar is en uitsluiting actief wordt tegengegaan en waar iedereen kan meedoen, meedenken en meebeslissen. Dat is niet alleen sociaal, maar ook slim. Want als mensen aan de kant blijven staan, wordt heel veel kennis en talent ongebruikt. En dat is een verlies voor ons allemaal.

Amsterdam is een stad van vele culturen, etniciteiten en religies. Een stad met mensen die verschillen in leeftijd, opleiding, sekse, achtergrond, fysieke gesteldheid en seksuele voorkeur. Eén ding hebben ze echter met elkaar gemeen, het zijn allemaal Amsterdammers.

Die diversiteit in levensstijlen geeft Amsterdam haar smoel, haar vitaliteit, haar Amsterdamse lef en eigenzinnigheid. Dankzij haar diversiteit is Amster-

dam een levendige, bruisende, internationaal georiënteerde stad. Een stad met veel jeugd, met een groeiende economische bedrijvigheid van allerlei grotere en kleinere ondernemingen, een veelzijdig cultureel leven en een prachtig palet aan winkels, cafés en restaurants. Een diverse stad.

...

Tot nu toe is er door de gemeente Amsterdam vooral een doelgroepenbeleid gevoerd. ... Het belangrijkste resultaat van het gevoerde doelgroepenbeleid is dat het de relatieve achterstand van de betreffende doelgroep zichtbaar heeft gemaakt en op de agenda heeft gezet. ... Aan het doelgroepenbeleid kleven echter ook een paar belangrijke nadelen. Het voordeel van het zichtbaar maken en agenderen van de relatieve achterstand van groepen Amsterdammers heeft geleidelijk aan een negatieve lading gekregen. Groepen werden door het doelgroepenbeleid sterk gestigmatiseerd. ... De samenleving heeft zich in de tussentijd verder ontwikkeld. Op de drempel van de 21^{ste} eeuw zijn de sociaal-economische verschillen binnen en tussen etnische groepen onderling groot, evenals de verschillen tussen vrouwen, homoseksuelen en ouderen onderling. Het is niet langer zinnig beleid te ontwikkelen voor dé homo, dé vrouw, dé allochtoon, dé gehandicapte of dé oudere. Ervaringen, kansen en mogelijkheden in de samenleving worden niet bepaald door één enkel onderscheid, maar door een mix van factoren.

...

Dit uitgangspunt heeft met name consequenties voor het beleid gericht op het opheffen van achterstanden. Het bestrijden van achterstanden, waar een deel van de Amsterdammers mee te maken heeft, blijft binnen het diversiteitsbeleid als een belangrijke doelstelling overeind staan. Hierbij wordt gekozen voor een fijnmazige aanpak van achterstanden uitgaande van de problemen die aangepakt moeten worden, in plaats van (a-priori) uitgaan van doelgroepen. Een dergelijke aanpak doet beter recht aan de sociaal-economische diversiteit tussen en binnen groepen Amsterdammers.

...

Ook voor het beleid gericht op (zelf)organisaties van specifieke groepen Amsterdammers heeft het uitgangspunt consequenties. Groepsvorming op basis van etnische, culturele, religieuze, leeftijd- of andere kenmerken is iets van alle tijden. Dat mensen zich op basis van een gemeenschappelijk gevoelde identiteit groeperen, naar buiten toe profileren en de mogelijkheden creëren om onder elkaar te zijn, is geen tijdelijk verschijnsel maar een blijvende realiteit en verdient respect. Zeker waar dit type organisaties een bijdrage levert aan het emancipatie- en empowermentproces, het bestrijden van achterstand, afstand en achterstelling en/of het verbeteren van samen leven, wonen en werken is er sprake van een belangrijke meerwaarde voor de gehele Amsterdamse samenleving."

Bijlage 3 Mogelijkheden en grenzen buurtgerichte aanpak

Tijdens een lezing in stadsdeel Zeeburg schetst prof. Duyvendak de volgende mogelijkheden en grenzen van een buurtgerichte aanpak:⁵⁰

"Soms lijken beleidsmakers te denken dat daar waar problemen cumuleren, waar problemen in een wijk bij elkaar komen, dat daar ook de oplossingen te vinden is. Waar werkloosheid, armoede, eenzaamheid, lage opleiding en hoge percentages uitkeringsgerechtigden zich concentreren, daar zouden de politiek, het opbouwwerk, de corporatie en vele andere instanties aanwezig moeten zijn en moeten ingrijpen. Voor de duidelijkheid: dat moet ook, maar de vraag is met welke verwachtingen dat gebeurt en welke resultaten men denkt te kunnen boeken. Het feit dat problemen op wijkniveau zo tastbaar zijn en grijpbaar lijken, betekent namelijk nog niet dat op wijkniveau dus ook de beste en meest adequate aangrijpingspunten voor oplossingen aanwezig zouden zijn. Het feit dat problemen zich daar concentreren, impliceert geenszins dat op die plek de kritische massa aanwezig is om iets aan de problemen te doen. Een gebiedsgerichte aanpak kan zelfs een blikvernuwend effect hebben. Waar de problemen in een zeker territorium in beeld komen, kunnen de oplossingen zich op een heel ander schaalniveau voordoen. Door de wijkgerichtheid, door de territoriumdrift, worden zulke oplossingen niet opgemerkt of uitgewerkt. Een voorbeeld dat Kees Schuyt en ondergetekende recentelijk hebben uitgewerkt naar aanleiding van onze ervaringen in de visitatiecommissie Grote Stedenbeleid maakt dit verschijnsel duidelijk. In het kader van het Grote Stedenbeleid maken veel gemeenten werk van buurtbeheerbedrijven. De wijkgerichte aanpak lijkt ook bij het probleem van de werkloosheid onderdeel te zijn van de gekozen werkwijze. En zeker, zo leert een recente evaluatie van buurtbeheerbedrijven, er worden soms verrassende resultaten geboekt. Maar uiteindelijk blijkt aan de grootschalige werkloosheid in die buurten weinig te zijn gebeurd. En waarschijnlijk kan dat ook helemaal niet op de schaal van wijk en buurt.

Want wat is de verhouding tussen plek en probleem? Waarom cumuleren problemen in bepaalde wijken? Waarom wonen mensen met veel problemen in bepaalde wijken bij elkaar? De wijkaanpak lijkt soms te suggereren dat de problemen veroorzaakt worden door de plek waar mensen wonen. De wijkaanpak lijkt dan te steunen op de foutieve redenering dat aangezien de wijk 'problematisch' is, de wijk ook de oorzaak van de problemen van haar bewoners zou zijn en dat daarom ook de oplossing in de wijk te vinden zou zijn. Was het maar waar. Migranten zijn niet werkloos omdat ze in bepaalde buurten wonen, maar wonen in die buurten omdat ze werkloos zijn. Men is werkloos omdat men een lage opleiding heeft terwijl er niet voldoende laaggeschoold werk is, of omdat de arbeidsmarkt racistisch is, of omdat men slecht Nederlands spreekt, of omdat men geen netwerk heeft dat kan voorzien in een baantje, et cetera. Woont men in een andere buurt, in een zogenaamde betere buurt, dan blijft men gewoon werkloos want bovenstaande oorzaken worden daardoor niet weggenomen.

...

Noot 50 Uit 'Zeeburgnieuws': (<http://www.zeeburgnieuws.nl/duyvendak.html>)

Wie redeneert vanuit problemen kan moeilijk ontkennen dat een aanpak gericht op specifieke groepen mogelijk meer soelaas biedt dan een territoriale aanpak. Niet voor niets, zou je denken, onderscheiden de rapporten van de commissies Etty en Peper - geschreven voor de kabinetsformatie van Paars II - een zestal probleemgroepen. Maar in plaats van te pleiten voor een categoriale aanpak stappen ook die rapporten, met opvallend weinig onderbouwing, plotsklaps over op de noodzaak van een wijkaanpak. Niet zozeer vanwege het valide argument dat de wijk handig is als 'vindplaats' van problemen door de concentratie van probleemgroepen, maar omdat de concentratie van deze mensen in die wijk zelf de gesignaleerde problemen zou veroorzaken. Hierboven heb ik al kritiek geleverd op deze stelling. Dat concentratie ook kan leiden tot onderlinge steun en hulpvaardigheid, tot de ontwikkeling van etnische bedrijvigheid en dergelijke, lijkt intussen niet echt te worden onderkend. Mede door de geschiedenis gekleurd, lijken groepen en 'groepspolitiek', zoals allochtonenbeleid, in de ogen van velen op z'n best een noodzakelijk kwaad. Minderhedenbeleid, het mocht omdat het moest, op voorwaarde dat het tijdelijk was en dat de autochtone meerderheid niet te hard mopperde. Maar ook die tijd lijkt nu voorbij. Discriminatie van migranten wordt niet meer bestreden door categoriaal beleid, door specifieke groepsgerichte aandacht, maar is nu 'integraal onderdeel' van 'het algemene achterstandsbeleid' dat zich op wijken concentreert.

...

Een ieder die zich druk maakt over tweedeling en marginalisering moet zich echter de vraag stellen of we zonder categoriaal beleid kunnen. Of voorzichtiger: of de wijkaanpak méér oplevert dan het specifieke beleid van voorheen. Want nu zitten we met een pijnlijke paradox: de gemeentelijke politiek zegt geen groepsbeleid te willen voeren. Ze doet dat inderdaad minder dan voorheen op die terreinen waar het nodig zou zijn: arbeid, scholing, criminaliteit. Ze doet het echter wel in haar streven naar gedifferentieerde wijken. Daar wordt beleid gemaakt op basis van het denken in gemiddelden. Wijken die - ongunstig - afwijken zullen worden aangepakt. Een dergelijke politiek-van-gemiddelden zal uiteindelijk leiden tot een statistisch 'eerlijker' spreiding van probleemgroepen over de stad. De problemen zijn dan 'verdund', maar niet opgelost. Ik vrees dat migranten, die veruit de hoogste percentages werkloosheid en arbeidsongeschiktheid kennen, van dit ideaal van gedifferentieerde wijken en steden weinig wijzer worden."

Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur en rapportages

- Adviseurs voor organisatie-werk: *Vernieuwen en bezuinigen in welzijn in de Watergraafsmeer*; Driebergen, jan. 1997
- BZO-welzijn: *De Nieuwe Organisatie; startdocument voor een fusie van vier welzijnsorganisaties in Amsterdam*; BZO, Amsterdam, maart 2000
- DSP: *Leefbaarheidsmonitor 1999*
- Duyvendak, Jan Willem: *Zeven mythen over de wijkaanpak*; In Zeeburgnieuws, <http://www.zeeburgnieuws.nl>
- Ernsting, Marius: *De voordelen van schaalvergroting nader onder de loep*; In Bouwstenen voor gemeentelijk welzijnsbeleid, 1994.
- Gemeente Amsterdam: *De krachten gebundeld; Ontwikkelingsprogramma sociale pijler, 2000-2004*; Amsterdam, juli 1999.
- Gemeente Amsterdam: *De kracht van een diverse stad; Plan van aanpak diversiteitsbeleid van de Gemeente Amsterdam*; Amsterdam, juni 1999.
- GG&GD Amsterdam: *projectplan Wijkgerichte Zorg & Welzijn*; Amsterdam, mei 2000
- Hortulanus, R.P.: *Sociale integratie en segregatie in Amsterdam Oud-West en de Spaarndammerbuurt*; Universiteit Utrecht, Utrecht, nov. 1997
- Hortulanus, R.P.: *Het beeld van de Buurt; Nieuwe uitgangspunten voor een effectieve wijkaanpak*; In Zeeburgnieuws, <http://www.zeeburgnieuws.nl>
- IMES (Instituut voor Migratie- en Etnische Studies); Rick Rick, Anja van Heelsum, Rinus Penninx: *Migrantenbeleid; Erkend, Aangesproken, aanspreekbaar?; Evaluatie van het migrantenbeleid van voormalig stadsdeel Oost en de participatie van organisaties van migranten, 1996-1998*; IMES, 1999.
- MDSO: Strategisch beleidsplan en jaarverslagen
- Ministerie van VWS: *Met vereende kracht; notitie over de versterking van eigen organisaties van minderheden en de ondersteuningsstructuur die daarbij nodig is*; Den Haag, nov. 1999.
- NIZW: *Jeugd en Samenwerking; aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorgbeleid; acht voorbeelden uit de praktijk*, Utrecht, 1999.
- O + S Amsterdam: *Amsterdam in cijfers 1999*
- O + S Amsterdam: *Basisvoorzieningen voor thuiswonende ouderen*; Amsterdam, juni 2000
- O + S Amsterdam: *Zorg naar vraag; quick scan wijkgerichte gezondheidszorg en welzijn*; Amsterdam, juni 2000.
- Platform Ouderenbeleid voor de zorgregio Oost: *Om de Oost; regioprogramma ouderenbeleid Amsterdam Oost*; mei 1997.
- RIGO: *Om de Oost; Plan van aanpak ouderenbeleid*; Amsterdam, dec. 1999.
- SCP: *Een kwart eeuw sociale veranderingen in Nederland*; SUN-SCP, Nijmegen 1999.
- Sociaal Onderzoeksbureau Oost: *Tieners en Jongeren in Amsterdam-Oost*; A'dam, okt. 1997.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Voorwaarts en niet vergeten; programmakkoord 1998-2002*.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *MeerJarenBeleidsPlan 2000-2003*.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Migranten in beeld; concept nota*; juni 2000.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Notitie Migrantenbeleid t.b.v. de conferentie op 27-1-2000*.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Een druppel op een gloeiende plaat; nota bestrijding van armoede in stadsdeel Oost/Watergraafsmeer*; okt. 1999.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Nota Kinderopvang Oost/Watergraafsmeer 1999*.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Buurtinvesteringsplan Transvaal-oost*; nov. 1999.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Samenwerken aan leefbaarheid*; mei 2000.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Evaluatie buurtbeheer*; mei 2000.
- Stadsdeel Oost/Watergraafsmeer: *Jeugd en Veiligheid A'dam Oost; beleidskader*; nov. 1998.
- Stadsdeel Oost: *Sport en recreatiebeleid stadsdeel Oost*; april 1995.
- Stadsdeel Oost: *Jaarverslag Sport en Recreatie 1996-1997 stadsdeel Oost*.
- Stadsdeel Watergraafsmeer: *Nota sportbeleid Watergraafsmeer*; sept. 1997.
- Stadsdeel Oud West: *Verslag conferentie Lokaal Welzijnsbeleid*; Amsterdam, sept. 1999.
- St. Werken aan de stad: *TOS; Thuis op straat*; PJ Partners, Rotterdam, mei 1998.
- SWO: Bedrijfsplan en jaarverslagen
- SWW: Beleidsplan en jaarverslagen.
- VOG/VWS: *Aanbesteding van welzijnstaken; ervaringen en aanbevelingen van gemeenten en welzijnsorganisaties*; Buitenhek Management & Consult, Utrecht, april 1998.
- VOG/VWS: *Beleidsgestuurde contractfinanciering; praktijkgerichte handleiding voor welzijnsorganisaties en overheden*; Buitenhek Management & Consult, Utrecht, april 1998.