

# **SAMENVATTING**

## **DE STRAAT AAN DE JEUGD**

Een ontwikkelingsgericht onderzoek  
naar drie jaar Thuis Op Straat

Drs. Kees Masson

Drs. Seraphim Karyotis

Dr. Wiebe de Jong

Voorwoord.....	3
Inleiding.....	4
Het onderzoek .....	8
doelstellingen en centrale vragen.....	8
onderzoeksmethode en dataverzameling.....	9
de onderzoekslocaties .....	9
De onderzoeksbevindingen .....	10
TOS op uitvoerend niveau .....	10
personeel en organisatie .....	15
samenwerking en participatie.....	15
de effectmeting.....	16
samenvattende bevindingen .....	18
Knelpunten en aanbevelingen .....	20
TOS hoe verder? een discussiebijdrage.....	24
professionalisering, déprofessionalisering of réprofessionalisering.....	24
hoe TOS wat betreft interne organisatie in te richten.....	26
hoe TOS beleidsmatig te verankeren: integrale facilitering?.....	29

## Voorwoord

Het Thuis Op Straat-concept is een nieuw concept. In 1996 ging het eerste project van start in Rotterdam. TOS kenmerkt zich door: een integrale, preventieve en curatieve aanpak, gericht op kinderen en jongeren, om de leefbaarheid op pleinen en straten te vergroten door het scheppen van een duidelijk, gemoedelijk en fatsoenlijk klimaat op pleinen en straten. TOS hanteert daarbij geen standaardmethode maar werkt dynamisch: kijken wat op dát plein, in dié wijk nodig is en vandaaruit activiteiten organiseren. En bij dit alles speelt verbinding en verbreding een belangrijke rol: verbinding met ouders en buurtbewoners, verbreding naar partners in hetzelfde domein.

Na de start in 1996 breidde het aantal TOS-praktijken zich gestaag uit. Ook de provincie Zuid-Holland was geïnteresseerd in deze nieuwe manier van werken en in overleg met Gouda, Dordrecht en Leiden werden daar ook TOS-praktijken gerealiseerd. Zowel van de zijde van de provincie Zuid-Holland als van de zijde van Rotterdam bestond de behoefte om door middel van een proces- en effectevaluatie na te gaan of de uitgangspunten van de TOS-werkwijze gerealiseerd werden. Er werd gekozen voor een driejarig onderzoek, waartoe aan drs. Kees Masson, drs. Seraphim Karyotis en dr. Wiebe de Jong, werkzaam bij de Erasmus Universiteit, een opdracht verstrekt werd, gefinancierd door de provincie Zuid-Holland (in samenwerking met de gemeenten Gouda, Dordrecht en Leiden), de gemeente Rotterdam en het ministerie van VWS.

Veel personen hebben bij dit onderzoek hun medewerking verleend. In de onderzoeksrapportage worden deze mensen vermeld. Toch willen we een aantal personen hier reeds bedanken. Door Ton Huiskens en door de TOS-bazen Alex de Beer, Lucia van den Berg, Peter Hartog, Marcel de Jong, Joke Kolthoff, Marlies Wichertjes en Pieter Zanen en de medewerkers van PJ PARTNERS Lenny Deekman en Felix Wijnberg zijn we in ruime mate ondersteund bij de uitvoering van het onderzoek. Dat geldt ook voor alle andere TOS-medewerkers, wier medewerking onontbeerlijk was om deze proces- en effectevaluatie tot een goed einde te brengen. Ook de leden van de begeleidings-commissie zijn wij dankbaar voor de zeer nuttige rol van reflectiekader: Mw. prof. dr. J. Junger-Tas (voorzitter), Mw. M. van Es (Provincie Zuid-Holland), Mw. G.E.M. Bosdriesz (Wethouder te Dordrecht), dhr. drs. B. Goudriaan (VWS), dhr. A.R.J.M. van Huut (Wethouder te Gouda), dhr. mr. G. Riesthuis (Rapporteur Sociale Vernieuwing, Rotterdam) en dhr. D. de Wit (Directeur Stichting Welzijn Gouda). Ook gaat onze dank uit naar dhr. E. Warffemius (PJ PARTNERS) die als secretaris van de begeleidingscommissie is opgetreden.

Wiebe de Jong, projectleider, Rotterdam, november 2001

## **Inleiding**

Thuis Op Straat richt zich op het organiseren van activiteiten in de buitenruimten van buurten en op een beter gebruik van de openbare ruimte door kinderen en jongeren, het hele jaar door en 7 dagen in de week. Dit gebeurt onder leiding van een professionele TOS-baas, samen met TOS-medewerkers (I&D-ers en Wiw-ers). Met de bedoeling dat er minder agressie en een duidelijker, gemoedelijker, fatsoenlijker en sportiever klimaat op pleinen en straten ontstaat en dat er meer meisjes en meer jonge kinderen van de buitenruimte gebruik maken.

### **Vernieuwende aspecten van het TOS-concept**

#### *Het werkterrein van TOS*

Het werkterrein van TOS zijn de pleinen en straten in de buurten van de steden: het gebruik van de buitenruimte door kinderen en jongeren en het beïnvloeden van het sociale klimaat in de buitenruimte. TOS heeft de buurt als organisatie-eenheid en samenwerking met relevante actoren wordt gezocht op buurtniveau. TOS opereert dus buurtgericht. Kinderen zijn in belangrijke mate aangewezen op de buitenruimte in de buurt waar ze wonen. In het algemeen is er sprake van dat naarmate kinderen ouder worden zij zich over een steeds groter gebied gaan verplaatsen en een groter deel van ‘de wereld’ gaan verkennen. Maar kinderen tussen de 4 en 12 jaar bewegen zich primair in de buitenruimte van hun buurt en wijk. Zo constateert Lia Karsten (1999) dat buiten spelen nog in dezelfde mate populair is als 30 jaar geleden. Het percentage kinderen dat altijd in huis blijft, is in 1995 even groot als in 1965. Wel is het zo dat in de grote stad meer binnen gespeeld wordt dan in provinciesteden en in dorpen. Daarnaast ziet zij wel schaalvergrotingsprocessen: lidmaatschap van stedelijk gelegen specifieke kinderdomeinen (muziekschool, kindertheater, kindermuseum etcetera). Maar dat geldt voor de ‘achterbankgeneratie’ (een door haar gelanceerd begrip). Dit zijn vooral middenklasse kinderen. Voor kinderen uit de lagere en laagste sociaal economische klassen (waaronder een zeer groot deel van de allochtone kinderen) gaat dit schaalvergrotingsproces niet op. Ook kan geconstateerd worden dat, als de achterbankgeneratie klaar is met vioolles, ze gemiddeld – gegeven de tijd die ze daarvoor beschikbaar heeft – even vaak buiten speelt als de andere kinderen.

Al is het buiten spelen nog in dezelfde mate populair als vroeger, er is wel een verschil in de grootte van het gebied dat kinderen voor hun spelen (mogen) gebruiken. Als zodanig is de horizon voor kinderen duidelijk verkleind. Want het zelfstandig te doorkruisen gebied is voor kinderen aanzienlijk gekrompen in vergelijking met vroeger. Was vroeger de hele buurt speelterrein, nu is dat beperkt tot enkele straten.

In veel sociologische studies wordt een afnemend belang van de wijk en de buurt (en andere primaire samenlevingsverbanden) verondersteld als gevolg van macro-maatschappelijke schaalvergroting, toegenomen mobiliteit van mensen en individualiseringsprocessen. Vanuit een sociaal-psychologisch perspectief behoeft een dergelijke opvatting nuancering. In de stadssociologie is de stad welhaast uitsluitend een stad van volwassenen. Zeker voor jeugdigen geldt dat de wijk en de buurt belangrijk zijn voor wat betreft ontwikkelingskansen, onderwijs, vriendschappen. Het buiten spelen wordt door de jeugd nog even belangrijk gevonden als vroeger. Wel staat dit buiten spelen meer en meer onder druk. De ruimte is beperkter geworden door de opmars van de auto en het daarmee samenhangende intensievere verkeer. Maar het buiten spelen staat ook onder druk door de afgenomen leefbaarheid en veiligheid in vele buurten. En als er pleinen aangelegd worden in de stadsvernieuwing en nieuwbouwwijken is de aandacht veelal gericht op de vormgeving, de esthetiek en onderhoudskosten en is er weinig oog voor eisen voortkomend uit het gebruik van deze pleinen door de jeugd. Dit, terwijl het psychologisch belang van buiten spelen voor de sociaal-emotionele, motorische en cognitieve ontwikkeling van kinderen onomstreden is.

#### *TOS als zoektocht*

Het TOS-concept heeft in belangrijke mate het karakter van een georganiseerde zoektocht naar vernieuwing in het sociale domein zowel wat betreft inhoud als vorm. Vernieuwend is daarbij tevens dat niet wordt vertrokken vanuit een probleemdefinitie maar vanuit kansen en bedreigingen, en het aansluiting zoeken bij kwaliteiten van bewoners en werklozen.

Ook wat betreft de vorm kan gesproken worden van vernieuwing door geen centraal geleide organisatie te creëren en ruimte te creëren voor permanente reflectie en monitoring. De zoektocht is vooral gericht op het ontwikkelen van een methodische wijze van werken waarbij getracht wordt geconstateerde tekortkomingen van vroegere wijzen van werken te vermijden, en vernieuwingsideeën concreet vorm te geven. En zo al gaande weg, een alternatief te ontwikkelen.

Wat zijn daarbij belangrijke uitgangspunten?

#### *Het denken in kansen in plaats van problemen centraal te stellen*

TOS presenteert zich primair als een alternatief voor een repressieve probleembenadering. De insteek is positief van toonzetting. Typerend voor deze positieve insteek is het motto '*Liefde en aandacht is toch voordeliger*'. Het vertrekpunt van TOS is dat er naast een verandering van het sociale klimaat in de buitenruimte meer positieve betrokkenheid zowel van kinderen als van wijkbewoners nagestreefd wordt.

Primair betekent de positieve insteek: het benadrukken van en zoeken naar kansen en mogelijkheden het sociale klimaat in de buitenruimte (en de wijk) positief te beïnvloeden en een herstel van normen en waarden in de buitenruimte. Dit laatste wordt daarbij gezien als iets dat aansluit bij de behoefte aan interactie zekerheid van kinderen, in plaats van dat de normen en waarden opgelegd en afgedwongen zouden moeten worden.

Tegelijkertijd is er oog voor de problemen zoals die zich voordoen. Door een gebrek aan ruimte kan er sprake zijn van een hoge speeldruk op de speelplekken, waardoor de sterkeren de minder sterken verdringen. Dit uit zich vaak in het fenomeen dat de oudere jeugd de speelplekken opeist ten koste van de jongere kinderen. Ordelijk delen van de speelruimte is een van de zaken die nagestreefd worden. Middels positieve aandacht zou een ordelijker, gemoedelijker sociaal klimaat in de buitenruimte geëffectueerd moeten worden.

#### *De rol van professionals*

Het TOS-concept kent een kritische visie ten aanzien van de professionalisering zoals die zich onder andere in het welzijnswerk heeft voorgedaan. De kritiek heeft onder meer betrekking op het feit dat hoewel professionalisering gepaard gaat met een toenemende kennis en deskundigheid, er ook een aantal disfunctionele aspecten aan de professionalisering is te onderscheiden zoals die vorm heeft gekregen. In dit verband zijn van belang de toenemende sociale afstand tussen de werkers en de bewoners en het meer verticaal en soms bevoogdend worden van de verhouding tussen professionals en bewoners. Dergelijke zaken winnen nog aan belang als er sprake is van een sterk toegenomen diversiteit wat betreft de sociaal-culturele samenstelling van de wijkbevolking.

#### *De betrokkenheid van de burger en aansluiten bij kwaliteiten*

Hoewel het TOS-concept zich primair op kinderen en jongeren en de buitenruimte richt, gaat het er hierin niet alléén om de kinderen en jongeren. Secundair bestaat er ook aandacht voor de bewoners/ouders. Naast het beïnvloeden van het sociale klimaat in de buitenruimte is het tevens de bedoeling ook hen meer te betrekken bij hetgeen in de buitenruimte plaatsvindt en hen uit te nodigen daarin een rol te spelen. Dit mede vanuit de veronderstelling dat er onbenutte kwaliteiten aanwezig zijn, dat kinderen, buurtbewoners en instellingen kwaliteiten hebben waarbij aangesloten kan worden. En TOS kan daarbij een stimulerende of katalyserende rol vervullen.

### *Streven naar een flexibele, contextgevoelige organisatie*

Wat betreft het organisatorisch vormgeven van het TOS-concept is er gaandeweg gekozen voor én aansluiting van de TOS-praktijken bij de lokale welzijnsorganisaties én voor een organisatieverband, meer gericht op inhoudelijke ontwikkeling en ondersteuning. Er wordt daarbij niet gestreefd naar één strak centraal georganiseerde en geleide TOS-organisatie. Binnen het TOS-concept is recent voorgesteld tot relatief zelfstandige TOS-praktijken te komen die deel uit maken van een soort *franchise-organisatie*. Een franchise-organisatie die zich in het bijzonder richt op centrale voorzieningen van opleiding en deskundigheidsbevordering, creativiteitsontwikkeling en kwaliteitsbewaking onder de titel van productbescherming.

Tegelijkertijd wordt er ook aansluiting gezocht bij de idee van de *lerende organisatie*. Daarbij is er sprake van opleiding van TOS-bazen en medewerkers, vormen van intervisie en permanente reflectie op de praktijk. Ook wordt ruimte gemaakt voor meer bedrijfsmatige organisatorische instrumenten zoals bijvoorbeeld het permanent monitoren van de praktijk in de vorm van dagelijkse logboeken.

### *Het bevorderen van samenhang en afstemming op wijk niveau*

Als centraal uitgangspunt wordt genomen samenhang en afstemming van de verschillende wijkinstellingen die zich in directe of meer indirecte zin richten op kinderen (en de bewoners van de wijk). Voor het op gang brengen van ontwikkelingen op het vlak van afstemming en samenwerking wordt er in het TOS-concept voor gekozen concrete zaken aan te pakken en gezamenlijk activiteiten te ontplooiën en gebruik te maken van en in te spelen op de concrete mogelijkheden die de wijkcontext biedt. Andere (wijk)instellingen worden uitgenodigd zitting te nemen in een zogenaamde TOS-stuurgroep, TOS-projectgroep en TOS-club. Een concrete uitwerking van de idee van de ketenverantwoordelijkheid is het feit dat er in het TOS-concept sprake is van een drieledige *signaleringsfunctie*. Deze betreft ten eerste het signaleren naar de instellingen die verantwoordelijk zijn voor het schoonmaken van de openbare ruimte en het onderhoud van het 'straatmeubilair'. Dit vanuit de idee dat het snel en adequaat inspelen op vervuiling en kapot straatmeubilair van belang is voor de uitstraling en het sociale klimaat op straat, en problemen voorkomt. Ten tweede is er het signaleren van problemen en overlast in het publieke domein. Dergelijke zaken worden ingebracht in overleg met samenwerkingspartners en daarmee wordt naar oplossingen gezocht. Hierbij is de idee dat snel signaleren in interveniëren belangrijk is. Ten derde is er een signaleringsfunctie wat betreft kinderen die in de knel zitten en hen inbrengen in hulpverleningsnetwerken.

### *Een menu-gestuurde aanpak*

De specifieke aanpak van TOS houdt in dat er niet een beleid ontwikkeld is waarbij het einddoel

voor jaren als een blauwdruk gegeven is en alle tussenliggende stappen vastgelegd zijn, maar dat de activiteiten zich incrementeel kunnen ontwikkelen waarbij het proces van reflectie en het proces van interventie stapsgewijs en dialectisch verlopen. Dat wil zeggen dat er ruimte is om steeds na te gaan welke activiteiten het meest adequaat zijn en welke richting het proces daarop neemt. Met andere woorden een strategie met een voortschrijdende, zich ontwikkelende definitie van de situatie en een daaruit voortvloeiende probleemdefinitie die het meest recht doet aan de situatie van dat moment.

## **Het onderzoek**

### **Inleiding**

Het onderzoek bestaat uit een proces- en effectevaluatie van het project Thuis Op Straat. Dit is geen gemakkelijke opgave. Ten eerste omdat er onderzoek gedaan wordt in een omgeving die continu onderhevig is aan veranderingen. Ten tweede vanwege de aard van het TOS-project. TOS is een zoektocht, waarbij globale doelstelling en ambities verschillend worden geïnterpreteerd en ingevuld en TOS is een omvangrijk en complex project. Ten derde omdat er sprake is van sterk verschillende omgevingscondities. Desalniettemin is het de bedoeling van dit onderzoek om zoveel mogelijk geobjectiverde gegevens te verzamelen zonder de praktijk uit het oog te verliezen.

### **Doelstellingen en centrale vragen van het evaluatieonderzoek**

#### *Doelstellingen:*

De provincie Zuid-Holland, de gemeenten Rotterdam, Leiden, Dordrecht en Gouda zijn in TOS geïnteresseerd als mogelijke methodiek ter vergroting van de leefbaarheid in buurten en in wijken, het reduceren van overlast en onveiligheid op straat en het versterken van de sociale structuur. In gedeeltelijk andere bewoordingen komen we deze doelstellingen ook tegen bij TOS daar waar het gaat om het vergroten van de leefbaarheid op pleinen en straten, een duidelijker, gemoedelijker en fatsoenlijker klimaat op straat en het bevorderen van participatie en samenwerking in de wijk. Ook wordt als specifiek voor de TOS-aanpak gezien het nastreven van een goede afstemming met wijkorganisaties, integraal en intersectoraal werken, samenhangend beleid, en bestuurlijke samenhang. Ten derde wordt TOS beschouwd als een mogelijkheid de sociale structuur, de mate van betrokkenheid van buurtbewoners op elkaar en op de buitenruimte te vergroten.

In het onderzoek zal worden nagegaan in hoeverre deze doelstellingen van TOS gehaald worden. Van daaruit zijn de volgende onderling samenhangende centrale vragen te onderscheiden waarop het evaluatieonderzoek zich richt.

### *Centrale vragen:*

- In hoeverre slaagt het TOS-project er in de doelstellingen op uitvoerend niveau te realiseren? Wat is het bereik onder kinderen en in welke mate beantwoorden deze activiteiten aan de behoefte onder kinderen en overige buurtbewoners?
- In hoeverre draagt TOS bij aan het bevorderen van samenwerking en afstemming tussen organisaties op wijkniveau die gericht zijn op kinderen en/of de buitenruimte?
- In hoeverre slaagt TOS er in volwassenen bij TOS te betrekken en een bijdrage te leveren aan de sociale structuur?
- In hoeverre slaagt TOS erin een bijdrage te leveren aan het bevorderen van het sociaal klimaat in de buitenruimte en het reduceren van onveiligheid?

### **Onderzoeksmethoden en dataverzameling**

In het onderzoek zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt. Hieronder geven we een kort overzicht van de verschillende vormen van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksinstrumenten die zijn gebruikt in dit evaluatieonderzoek.

- Een elektronisch logboek voor systematische, dagelijkse registratie van de Tos-activiteiten.
- Buurtgericht onderzoek binnen TOS
- Interviews met TOS-bazen
- Focusgroep met TOS-medewerkers
- Observaties van overleg en samenwerking
- Effectmetingen:
  - korte vragenlijsten onder kinderen.
  - vragenlijst onder buurtbewoners/ouders
  - kinderen hebben op school opstellen over veiligheidsbeleving geschreven.

### **De onderzoekslocaties:**

In een vijftal locaties is onderzoek gedaan naar TOS: Rotterdam (Bloemhof en het Nieuwe Westen), Gouda (Goverwelle en het Weidebloemkwartier), Leiden (Zuid-West) en Dordrecht (Oud Krispijn). Deze locaties verschillen van elkaar wat betreft het aantal inwoners, het aantal allochtone

bewoners, de beschikbare openbare ruimte, maatschappelijke achterstand en sociale cohesie.

## Onderzoeksbevindingen

Achtereenvolgens zullen we de belangrijkste onderzoeksbevindingen en conclusies van het onderzoek weergeven ten aanzien van:

–TOS

–Personeel en organisatie.

–Samenwerking en participatie.

–De effectmeting

### TOS op uitvoerend niveau

Binnen het bestek van het onderzoek is een elektronisch logboek ontwikkeld, dat systematisch en dagelijks gegevens registreert, die zowel betrekking hebben op de aantallen kinderen die deelnemen, op de oordelen van de TOS-medewerkers over het verloop van de activiteit en het gedrag van de kinderen, als op de oordelen over schoon en heel ten aanzien van de buitenruimte. In totaal beschikken we over de gegevens uit 2973 dagelijks ingevulde logboeken. Deze stellen ons in staat een systematische beschrijving en gedetailleerde analyse te geven van TOS op uitvoeringsniveau en daarmee een inzicht in de mate waarin de doelstellingen van TOS worden gerealiseerd.

Tabel 1:

#### *Logboekregistraties:*

aantallen logboeken naar locatie en naar periode

	Bloemhof	Nieuwe Westen	Dordrecht	Leiden	Gouda
invoering	1-03-99	1-02-00	1-06-99	1-10-99	1-05-99
einddatum	1-05-01	1-05-01	1-05-01	1-05-01	1-05-01
totaal	1376	267	332	435	563

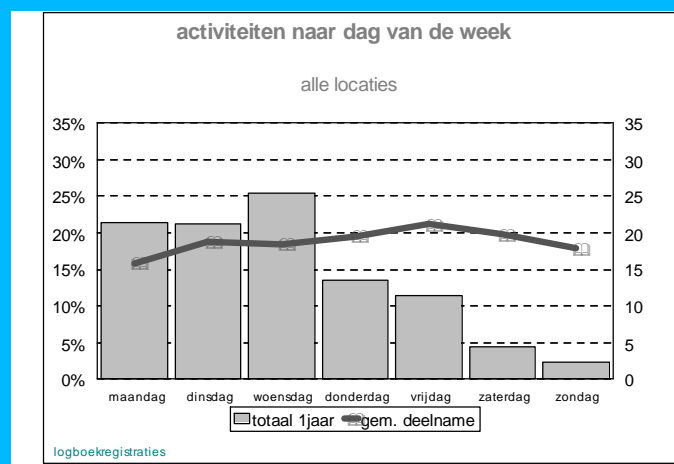
#### *De activiteiten*

Een centrale doelstelling van TOS is het hele jaar door, zeven dagen in de week activiteiten in de buitenruimte te organiseren.

1. TOS is er bij de proefinvoering in de drie steden van de provincie Zuid-Holland in geslaagd om in betrekkelijk korte tijd een uitvoerende praktijk neer te zetten. Daarbij is gebleken dat TOS de kinderen in de buitenruimte weet te bereiken en dat TOS daarmee voorziet in een behoefte onder

kinderen. In alle maanden van het jaar blijken TOS-activiteiten te worden gerealiseerd, het minste aanbod is gedurende de zomervakantie en in de maand december. De meeste activiteiten zien we in het voorjaar en in de periode na de zomervakantie (september). Hoewel er wat dit betreft enige variatie is tussen de verschillende deelprojecten in Dordrecht, Leiden, Gouda en Rotterdam, constateren we dat op elke locatie gedurende het gehele jaar aanbod van activiteiten heeft plaatsgevonden.

2. Op alle dagen van de week hebben er TOS-activiteiten plaats gevonden. Maar de activiteiten hebben vooral in het begin van de week plaatsgevonden. Daarbij scoort de woensdag(middag) het hoogst. Op donderdag en op vrijdag zijn er duidelijk minder activiteiten aangeboden. Het aanbod van TOS-activiteiten in het weekend is verhoudingsgewijs beperkt, in het bijzonder op de zondag.



3. Het TOS-project is er op gericht gedurende het hele jaar activiteiten in de buitenruimte te organiseren. De gegevens wijzen er op dat het weer in de lente en in de zomer slechts in een kleine minderheid van de dagen een belemmering vormt voor activiteiten in de buitenruimte. In de winter lijkt het weer slechts in 20% een ernstige belemmering te vormen voor het buiten spelen. Daarmee blijkt dat buiten spelen en de deelname aan TOS wel enigszins weers- maar niet seizoenafhankelijk is.

4. Het overgrote deel van de activiteiten is in alle locaties goed verlopen. Er wordt ten aanzien van een zeer beperkt aantal activiteiten aangegeven dat deze slecht is verlopen en van 2% tot 19% wordt aangegeven dat er sprake is van een matig verloop. Het meest positief wordt over het algemeen verloop van de activiteit geoordeeld in het Nieuwe Westen, het minst door de TOS-locatie

Bloemhof. In de drie provinciale TOS-locaties komen de antwoordpatronen sterk overeen en zij nemen een tussenpositie in tussen de twee Rotterdamse TOS-locaties.

Tabel 2:

*Logboekregistraties:*

Algemeen oordeel van de TOS-medewerkers over het verloop van de activiteit

	goed %	matig %	slecht %
Bloemhof	70	19	11
Nieuwe Westen	97	2	1
Gouda	76	19	5
Leiden	79	17	3
Dordrecht	88	11	1

5. TOS-medewerkers zijn overwegend van oordeel dat de kinderen zich goed gedragen tijdens de activiteiten. Incidenteel wordt het oordeel ‘slecht’ en ten aanzien van een beperkt aantal activiteiten wordt het oordeel ‘matig’ gegeven. Dit geldt voor alle onderzochte locaties. Slechts incidenteel wordt er melding gemaakt van veel ruzies tussen kinderen onderling tijdens de activiteiten.

6. De activiteiten blijken het meest frequent uit een combinatie van sport en spel (35%), gevolgd door sport (26%), speelgoeduitleen (21%) en spel (4%) te bestaan. Tezamen vormden deze meer reguliere activiteiten 82% van het aanbod. Het overige aanbod bestaat uit thematisch aanbod en uit evenementen. De invulling van de activiteiten bestaat in de drie provinciale TOS-locaties wat meer uit een combinatie van sport en spel dan in Rotterdam. In de Rotterdamse locatie het Nieuwe Westen blijkt de nadruk relatief meer op sportaanbod te liggen dan in Bloemhof.

7. Voor alle locaties geldt dat het reguliere aanbod het leeuwendeel van de activiteiten vormt. Reguliere activiteiten duren gemiddeld anderhalf uur, evenementen duren duidelijk langer. Er is een sterke mate van overeenkomst tussen de gemiddelde tijdsduur van de activiteiten in Bloemhof, Gouda en Leiden. Dordrecht wijkt enigermate af omdat de tijdsduur van de activiteiten gemiddeld langer is. Sterk wijkt het Nieuwe Westen af. De gemiddelde tijdsduur is hier ruim 5 uur en voor evenementen 3 uur, hetgeen op een andere werkwijze duidt.

8. In 11% van de geregistreerde activiteiten blijken zaken kapot te zijn in de buitenruimte. Maar tussen de verschillende TOS-locaties blijken aanzienlijke verschillen voor te komen. Voor de locaties Bloemhof, Gouda en Leiden ontlopen de gegevens elkaar nauwelijks. Dordrecht en in het bijzonder het Nieuwe Westen vertonen echter beduidend hogere percentages. In Dordrecht wordt

ten aanzien van 17% van de activiteiten vermeld dat er zaken in de buitenruimte reparatie behoeven, in het Nieuwe Westen zelfs ten aanzien van 36% van de activiteiten.

9. In bijna 60% van de gevallen wordt aangegeven dat het plein schoon is, in bijna een derde is er sprake van lichte vervuiling en in 9% van zware vervuiling. Opvallend is dat de medewerkers uit de provinciale TOS-locaties vaker melding maken van vervuiling. Ernstige vervuiling wordt het vaakst vermeld voor de pleinen in Dordrecht. In alle locaties bestaat deze in ongeveer de helft van de gevallen uit zwerfvuil. Vrijwel uitsluitend in de Rotterdamse wijken Bloemhof en het Nieuwe Westen wordt melding gemaakt van vervuiling in de vorm van kranten, reclamefolders en andere papieren. Van grofvuil wordt in het bijzonder in Bloemhof en Leiden melding gemaakt.

#### *De deelname aan de activiteiten*

1. Er bestaan tussen de onderzochte locaties verschillen in de uitwerking van het TOS-concept die tot uitdrukking komen in de groeps grootte van de deelnemende jeugd en de tijdsduur van de activiteiten. De drie provinciale locaties hebben allen een gemiddelde groeps grootte van ongeveer 20. In Bloemhof is de gemiddelde groeps grootte beduidend kleiner, in het Nieuwe Westen beduidend groter.

2. TOS bereikt zowel jongens als meisjes die buiten spelen, maar de deelname van jongens is wat groter dan die van meisjes. De deelname van jongens en meisjes aan TOS bedraagt in Bloemhof, Gouda, Leiden en Dordrecht bij benadering uit 60% jongens en 40% meisjes. In het Nieuwe Westen blijken er (nog) meer jongens mee te doen en minder meisjes.

Twee factoren spelen hierbij een rol. Meisjes blijken overall genomen iets minder vaak dan jongens buiten te spelen. Daarnaast blijkt dat de aard van het aanbod van TOS mede de mate van deelname van meisjes bepaalt. Meisjes blijken andere preferenties te hebben dan jongens wat betreft de aard van de activiteiten.

Tabel 3:

*Logboekregistraties:*

## Deelname aan de activiteiten naar geslacht

	gem. aantal jongens mee	gem. aantal meisjes mee	jongens mee %	meisjes mee %
Bloemhof	10	6	62	38
Nieuwe Westen	25	9	74	26
Dordrecht	13	7	65	35
Gouda	12	9	59	41
Leiden	14	10	59	41

3. De aard van de activiteiten blijkt een samenhang te vertonen met de deelname van jongens en meisjes. Jongens blijken veel aan de sportactiviteiten deel te nemen, meisjes meer aan thematische activiteiten en de themakisten. De meisjes die aan TOS deelnemen zijn gemiddeld wat jonger dan de jongens. Vooral oudere meisjes nemen minder aan TOS deel. Tussen de locaties bestaan verschillen wat betreft de gemiddelde leeftijd en de spreiding van de leeftijden.

4. In de twee Rotterdamse TOS-locaties vormen de deelnemers gerekend naar etniciteit in belangrijke mate een afspiegeling van de wijkbevolking. In de provinciale TOS-praktijken blijkt TOS bepaalde barrières te doorbreken wat betreft het samenspelen van Nederlandse en allochtone kinderen. Bijzonder en positief is dat hier de allochtone kinderen verhoudingsgewijs meer bereikt worden dan op grond van de wijksamenstelling verwacht mag worden. Dit hangt samen met de context-gebonden keuze van pleinen waar TOS activiteiten aanbiedt en het feit dat allochtone kinderen gemiddeld vaak op de straat zijn aangewezen.

5. Tevens blijkt TOS een aanvullende rol te spelen op onderwijs en maatschappelijk werk wat betreft signalering en doorverwijzing van kinderen die in de knel zitten.

6. TOS onderhoudt op verschillende punten contacten met tieners en jongeren en levert op wisselende manieren een bijdrage aan problemen met deze doelgroep in de buitenruimte. Soms worden jongeren bij activiteiten ingeschakeld en soms zijn er activiteiten die speciaal gericht zijn op tieners of jongeren. Dit is afhankelijk van de context zoals die in de verschillende TOS-praktijken aanwezig is. Het is ook afhankelijk van de 'kwaliteiten' van de TOS-medewerkers. De ene medewerker kan zich makkelijker onder jongeren bewegen dan de ander. De meeste medewerkers

zijn meestal wel in staat om goed met de kinderen overweg te kunnen maar zijn over het algemeen te weinig geëquipeerd om met groepen jongeren of tieners te werken.

### **Personeel en organisatie**

1. Het overgrote deel van de TOS-uitvoerende medewerkers bestaat uit mensen die werkzaam zijn middels werkgelegenheidsbevorderende maatregelen, I&D of Wiw. Dit zijn mensen met een relatief grote afstand ten opzichte van de arbeidsmarkt. Op het vlak van aansturing en begeleiding vraagt dit personeel een grote aandacht van de TOS-bazen. Bovendien is er sprake van een groot verloop van personeel zodat veel tijd van de TOS-bazen is gaan zitten in het op sterkte houden van het TOS-uitvoerend team. In het bijzonder in de provinciale TOS-locaties hebben wat dit betreft grote problemen gespeeld. In alle drie de provinciale TOS-locaties is het uiteindelijk niet gelukt een TOS-team op de geplande sterkte te realiseren. Dit heeft een belangrijke belemmering gevormd bij de implementatie van TOS.

2. Daarbovenop komt dat er een op maat gesneden opleiding voor dit personeel is ontwikkeld, de zogenaamde TOS-basisopleiding en vervolgoopleidingen die één dag van de week in beslag namen. Daarnaast is er sprake van een vrij hoog gemiddeld ziekteverzuim (19%) waarbij enkelen heel veel verzuimen en een aantal nauwelijks. De onvolledige teams, de opleiding en het ziekteverzuim tezamen, vormden een zware aanslag op de uitvoeringscapaciteit van de TOS-projecten. Daarmee vormen de aard en de mate van de personele bezetting van de TOS-projecten zeer belangrijk knelpunten.

### **Samenwerking en participatie**

1. Een centraal element in het TOS-concept is de intentie om samen te werken met partners op het gebied van jeugd en openbare ruimte. In de praktijk leidt dat ertoe dat er inderdaad nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan rond TOS. De partners waarmee samenwerking ontstaat blijken tussen de locaties onderling te verschillen. Samenwerking blijkt het best te gaan op het vlak van uitvoerende activiteiten en het signaleren van en interveniëren in problemen die zich in de buitenruimte voordoen. Samenwerking in de vorm van afstemming van het aanbod van de verschillende wijkorganisaties die zich richten op kinderen, blijkt meer voeten in de aarde te hebben.

2. In Gouda, Dordrecht en Leiden is er geregeld contact met ouders en wijkbewoners. Dit betreft dan niet alleen het praten over kinderen en de buurt, maar er wordt ook overleg gevoerd over het

realiseren van wensen van buurtbewoners over de (inrichting van de) buitenruimte en over initiatieven en activiteiten voor met name groepen tieners en jongeren. In de oude wijken van Rotterdam wordt dit minder gerealiseerd.

Tabel 4:

*Logboekregistraties:*

Participatie van ouders/buurtbewoners aan de activiteiten naar locatie	Participatie van ouders/buurtbewoners aan de activiteiten naar locatie				
	Bloemhof	Nieuwe Westen	Gouda	Leiden	Dordrecht
waren er ouders voor de act	18	14	23	14	16
ouders tijdens de act	24	16	52	51	52
ouders gesproken	15	11	49	56	40
ouders meegedaan	12	14	23	29	38

3. TOS wil ook een bijdrage leveren aan de participatie van buurtbewoners en het bevorderen van de sociale cohesie. Als we letten op de verschillende elementen van TOS: uitvoeringspraktijk, samenwerking en participatie, dan kan geconstateerd worden dat deze elementen in afnemende mate gerealiseerd worden. In dit verband zijn echter ook de conclusies ten aanzien van de instrumentering van het TOS-project in termen van personeel en organisatie van belang.

### **De effectmeting**

Met behulp van verschillende deelonderzoeken en onderzoeksmethoden is nagegaan of er aanwijzing bestaat voor positieve effecten van het TOS-project op het sociaal klimaat in de buitenruimte en de veiligheidsbeleving van kinderen en volwassenen. Onder de volwassenen zijn vragenlijsten afgenomen, de kinderen hebben zowel een vragenlijst ingevuld als opstellen geschreven.

1. De gegevens leveren een sterke aanwijzing dat er bij het TOS-project sprake is van een aanwijsbare positieve invloed op de beleving van het sociale klimaat en de veiligheidsbeleving ten aanzien van de buitenruimte zowel onder kinderen als onder volwassenen.

2. Belangrijke aspecten die bijdragen aan de onveiligheidsbeleving van kinderen in de buitenruimte zijn onder andere: Ruzies onderling en met oudere jeugd, naast andere problemen zoals die kunnen spelen zoals junks, drugsoverlast en verkeersonveiligheid. De gegevens wijzen erop dat het spelen bij TOS als meer veilig wordt ervaren door de kinderen. Als kinderen het spelen met TOS beschrijven wordt er minder verwezen naar onveiligheid in het algemeen, ruzies tussen kinderen onderling, oudere jongens en afwijkende volwassenen. In positieve zin wordt geschreven over de

aanwezigheid van de volwassenen (TOS-medewerkers) in de buitenruimte.

Tabel 5:

*Enquête:*

Kinderen die deelnemen aan TOS

Meningen over het sociale klimaat op straat

	is er ruzie		haal je kattenkwaad uit		heb je last van grote jongens	
	met TOS	zonder TOS	met TOS	zonder TOS	met TOS	zonder TOS
	%	%	%	%	%	%
vaak	6	36	5	27	12	30
soms	55	55	31	46	22	28
nooit	39	8	64	27	66	43
N=	181	168	179	170	180	166

3. Daarnaast geven ook de ouders aan dat zij TOS vinden bijdragen aan de veiligheid van hun kinderen. De volwassenen geven aan dat er met de komst van TOS sprake is van een verbetering van het sociale klimaat in de buitenruimte. De meerderheid van de buurtbewoners geeft aan dat TOS naar hun mening bijdraagt aan de veiligheid voor kinderen in de wijk. Daarmee blijkt er voor de TOS-praktijk in de buitenruimte een groot draagvlak onder ouders en buurtbewoners te bestaan. Met name daar waar men problemen ten aanzien van de buurt ervaart, zeker niet alleen in achterstandssituaties, levert TOS een bijdrage die door bewoners als een zichtbare en tastbare verbetering wordt geïnterpreteerd en daarmee bijdraagt aan een positiever herdefiniëren van hun beleving van de buurt.

Tabel 6:

*Enquête:*

Meningen van volwassenen

Verschil in de buurt met de komst van het TOS-project

	meer buiten gespeeld	minder ruzie	minder overlast	minder overlast jongeren	gedrag kinderen	
	%	%	%	%		%
minder	4	47	49	39	beter	39
gelijk	45	50	47	56	gelijk	13
meer	51	3	4	5	weet niet	48
N=	215	217	228	224		233

4. Verhoudingsgewijs komt onveiligheidsbeleving onder kinderen ten aanzien van de buitenruimte en tijdens het buiten spelen in de onderzochte Rotterdamse oude stadswijken meer voor dan in de onderzochte wijken in de provinciesteden. Aspecten die lijken bij te dragen aan

onveiligheidsbeleving onder kinderen liggen minder op het vlak van criminaliteit maar betreffen: ruzies tussen kinderen onderling, oudere jongens en 'afwijkende' volwassenen als junks, zwervers etcetera. Ook verkeer wordt frequent genoemd als bedreigend.

### **Samenvattende bevindingen**

Buiten spelen in de stedelijke omgeving staat als gevolg van maatschappelijke veranderingen onder druk, hoewel buiten spelen een populaire vorm van vrijetijdsbesteding blijft van zowel jongens als meisjes. Meisjes blijken echter na 11-12 jaar beduidend minder buiten te gaan spelen, jongens blijven veel gebruik maken van de buitenruimte. Kinderen zijn daarmee van alle bewoners in de buurt de meest intensieve gebruikers van de (beschikbare) buitenruimte.

1. TOS slaagt er in gedurende het hele jaar een systematisch aanbod van activiteiten voor jeugdigen te realiseren. Zowel door jeugdigen als door volwassenen wordt TOS zeer positief beoordeeld. Er wordt een bijdrage geleverd aan een verbetering van het sociale klimaat op straat en aan het oplossen van problemen zoals die in de buitenruimte spelen. TOS bevordert daarnaast de samenwerking en zorgt voor nieuwe initiatieven op wijkniveau.

2. TOS is bedacht als concept voor de problematiek in de oude achterstandswijken. De onderzochte TOS-locaties in Leiden, maar zeker de wijk Goverwelle in Gouda zijn niet als achterstandswijk te typeren. De bevindingen wijzen er op dat ook in niet-achterstandswijken het TOS-concept van betekenis blijkt te zijn. Ook in een boven-modale nieuwbouwwijk als de wijk Goverwelle in Gouda blijkt TOS een werkzaam concept, dat voorziet in een behoefte onder kinderen en volwassenen, de mate en wijze van samenspelen van kinderen van verschillende etnische herkomst bevordert en de samenwerking op lokaal niveau stimuleert.

3. Het TOS-concept kent geen vaste methode, geen handleiding die stap voor stap afgewerkt kan worden. Twee belangrijke elementen in het TOS-concept zijn de contextgevoeligheid in combinatie met de incrementele wijze van werken. De mogelijkheden, kansen en beperkingen op buurt- en wijkniveau zijn daarmee in belangrijke mate in combinatie met de meer algemene ambities bepalend voor de invulling. Een invulling die stap voor stap gebeurt. Een dergelijke incrementele benadering blijkt een interessant alternatief in het sociale domein voor een ambtelijk/technocratisch gestuurde 'projectencarroussel'.

4. Het TOS-concept is ten dele een reactie op de ver doorgevoerde professionalisering en de

aanbodgerichte manier van werken in het sociale domein. Als zodanig probeert het een alternatief te bieden, dat zich kenmerkt door een vraaggerichte werkwijze en ruimte voor de rol die niet-professionals kunnen spelen in het sociale domein. Zowel deze uitgangspunten, de nadere instrumentering van de vraaggerichte werkwijze als de rol van non-professionals behoeft in het TOS-concept nadere doordenking en uitwerking.

## **Knelpunten en aanbevelingen**

### **1. Uitvoerend personeel**

In de huidige uitwerking van het TOS-concept vormt het uitvoerend personeel, in de vorm van (vrijwel) uitsluitend mensen die te werk zijn gesteld in het kader van additioneel werk, dé achilleshiel van TOS. Niet alleen omdat dit personeel een zwaar beslag legt op de TOS-baas maar ook omdat het goed functionerende personeel, waarin is geïnvesteerd in de vorm van opleidingen, vaak ook weer vertrekt. Dit laatste omdat er voor hen binnen TOS geen doorgroei-mogelijkheden bestaan.

#### *Aanbeveling*

*Op het punt van uitvoerend personeel is een grondige herbezinning vereist. Zeker in het licht van de belangwekkende en hoge ambities van het TOS-concept: het realiseren van een innovatief aanbod, de ambitie van het bevorderen van samenwerken en de ambitie van het bevorderen van sociale cohesie en participatie. Het gaat hierbij niet om volledige professionalisering maar de denkrichting zou uit kunnen gaan naar het meer betrekken van jongeren, buurtbewoners/vrijwilligers, stagiaires, tevens zou er ruimte moeten blijven voor additionele medewerkers.*

### **2. Samenwerking en participatie**

Het onderzoek wijst uit dat de doelstellingen zoals het aanbieden van activiteiten, het bevorderen van samenwerking en het bevorderen van participatie in afnemende volgorde worden gerealiseerd.

#### *Aanbeveling*

*In samenhang met het gestelde ten aanzien van personeel dient er eveneens een grondige herbezinning plaats te vinden op de wijze waarop het samenwerken tussen instellingen onderling, maar in het bijzonder de participatie van bewoners meer bevorderd kan worden. Op deze punten is meer vernuft en inzet geboden.*

### **3. Jongeren**

TOS wil ook jongeren bereiken, maar slaagt daar maar zeer ten dele in. In Dordrecht heeft TOS een belangrijke rol gespeeld bij het oplossen van overlast veroorzaakt door een groep Turkse jongeren. In het Nieuwe Westen, in Bloemhof, in Gouda en in Leiden worden ten dele jongeren bereikt.

#### *Aanbeveling*

*TOS dient zich op het punt van jongeren te herbezinnen. Daarbij zijn naar onze mening ten principale de volgende keuzes mogelijk:*

*–TOS richt zich op de jeugd tot 12 jaar en laat het terrein van jongeren aan het jongerenwerk, stemt daarmee af en werkt daar mee samen.*

*–TOS probeert jongeren als uitvoerende medewerkers te betrekken bij de activiteiten voor kinderen tot 12 jaar.*

*–TOS streeft naar het bereiken van jongeren in de buurt als doelgroep en streeft naar innovatie op het gebied van jongerenwerk.*

#### 4. Organisatie

De TOS-projecten worden organisatorisch ondergebracht bij de lokale welzijnsorganisaties. Anderzijds worden de TOS-projecten/TOS-bazen inhoudelijk aangestuurd door TOS-Centraal. We hebben dit geduid als de dubbele ophanging van de TOS-projecten. We constateren dat er wat dit betreft onhelderheid bestaat, zowel onder TOS-bazen als onder de welzijnsstichtingen. Vanuit TOS-Centraal wordt een zekere onafhankelijke positie geclaimd en wordt deze vooral richting de TOS-bazen uitgedragen.

#### *Aanbeveling*

*Het verdient aanbeveling om op dit punt tot een regeling en afspraken te komen, die voor alle partijen helderder en ondubbelzinniger zijn. Dit voorkomt dat TOS-bazen enerzijds naar een zekere onafhankelijke positie streven, maar daarvoor anderzijds over onvoldoende instrumenten beschikken of dat daarover een min of meer permanente en meer onderhuidse strijd wordt gevoerd tussen de TOS-baas en de welzijnsinstelling.*

#### 5. Deskundigheidsbevordering van TOS-bazen

TOS is succesvol in de zin dat in steeds meer steden TOS-deelprojecten gestart worden. Daar gaat veel van de aandacht van TOS-Centraal naar uit. Maar daarmee lijkt de ondersteuning van de bestaande TOS-praktijken vanuit TOS-Centraal wat in het gedrang te komen. TOS wil een zoektocht zijn naar meer kwaliteit in het werken in de buitenruimte.

Er bestaat terecht huiver voor het opzetten van een centraal geleide TOS-organisatie met alle risico's van bureaucrativering van dien. Dit ontslaat TOS er niet van deze zoektocht te organiseren en regie te voeren door middel van deskundigheidsbevordering en resultaatgerichte methodiek-ontwikkeling.

Er is veel aandacht en energie gestoken in het van de grond krijgen van een basisopleiding en vervolgopleidingen voor de TOS-medewerkers in samenwerking met het ROC-Albeda. Het belang hiervan dient echter gezien de opmerkingen ten aanzien van het uitvoerend personeel en in het bijzonder het afnemend aanbod daarvan, enigermate gerelativeerd te moeten worden.

#### *Aanbeveling*

*Er zal een zwaardere investering vanuit TOS-Centraal dienen plaats te vinden wat betreft de deskundigheidsbevordering van de TOS-bazen. Het gaat daarbij met name om een intensievere en praktijkgerichte deskundigheidsbevordering die een van de uitwerkingen moet vormen van TOS als lerende organisatie. Aandachtspunten daarbij zijn: het verhogen van de pedagogische inzichten en de vertaling daarvan naar het werken met kinderen in de buitenruimte, inzicht en vaardigheden op het vlak van team-management, inzicht en vaardigheden op het vlak van strategisch handelen en samenwerken tussen organisaties, kennis en vaardigheden ten aanzien van samenlevingsopbouw en het bevorderen van participatie.*

#### 6. Resultaatgerichtheid

Het systeem van dagelijkse elektronische registratie van de uitvoeringspraktijk levert een schat aan informatie op. Dit biedt grote mogelijkheden, niet alleen als vorm van systematisch werken in de praktijk, maar ook als basis voor wetenschappelijke analyses. Het systeem van systematische elektronische registratie biedt ook de mogelijkheid om te voorzien in de terechte behoefte bij beleidsmakers, het management van welzijnsorganisaties en sociale projecten en ook bij de professionals zelf aan meer gesystemiseerd inzicht in processen en effecten van hun maatschappelijke interventies.

#### *Aanbeveling*

*Het verdient aanbeveling om dit systeem te continueren en verder te verfijnen, zodat ook aspecten als indirecte effecten, samenwerking tussen instellingen en participatie van bewoners meer systematisch gevolgd kunnen worden.*

We hebben geconstateerd dat het elektronische logboek een belangrijke instrument vormt, zowel voor de TOS-baas als voor de TOS-medewerkers. Dergelijke instrumenten kunnen goed samengaan met en vormen een belangrijke ondersteuning bij een incrementele manier van werken. Op deze wijze is er niet alleen een adequaat inzicht voorhanden in de resultaten op uitvoeringsniveau, maar ook bevorderen zij de inhoudelijke onderbouwing van de beslissingen die worden genomen en

ondersteunen zij de inhoudelijke discussies tussen uitvoeringspraktijken onderling.

#### *Aanbeveling*

*Het op een meer systematische wijze werken met het elektronisch logboek, zoals dat nu op enkele locaties gebeurt zou een integraal onderdeel van TOS kunnen worden. Daarnaast kan gedacht worden aan het (door)ontwikkelen van methodieken die er op gericht zijn op meer systematische wijze hetgeen er leeft onder buurtbewoners, jongeren en kinderen te achterhalen opdat de inzet van TOS hierop kan worden afgestemd.*

## **TOS hoe verder? Een discussiebijdrage**

Het onderzoek kent, gezien het gegeven van de zoektocht, vooral een intern perspectief. Het is er op gericht te achterhalen in hoeverre en in welke opzichten het TOS-concept haar ambities waarmaakt.

Gegeven de grote vlucht die het TOS-concept neemt is er ook aanleiding om het vanuit een meer extern perspectief te bezien. Want gedurende het onderzoek heeft er een aanzienlijke uitbreiding van het aantal TOS-locaties plaatsgevonden. Alleen al in Rotterdam zijn er inmiddels 13 wijken in drie deelgemeenten waar TOS actief is in de buitenruimte. Daarnaast is TOS niet alleen actief in de steden van de provinciale proefinvoering te weten Dordrecht, Gouda, en Leiden, maar is TOS per 2001 ook geïntroduceerd in Schiedam, Delft en Amsterdam-Noord. Daarmee wordt duidelijk dat het TOS-concept door een groot aantal gemeentebesturen en beleidsmakers als belangwekkend wordt gezien. Vanuit dit extern perspectief dringen zich de volgende vragen op die in het vervolg nader zullen worden uitgewerkt:

- Professionalisering, déprofessionalisering of réprofessionalisering?
- Hoe TOS wat betreft interne organisatie in te richten?
- Hoe TOS extern organisatorisch en beleidsmatig te verankeren?

### **Professionalisering, déprofessionalisering of réprofessionalisering?**

Een van de centrale thema's bij de vraag hoe TOS verder ontwikkeld kan worden is de vraag hoe er omgegaan moet worden met het vraagstuk van personeel en professionalisering. Als het gaat om het sociale domein en het vraagstuk van professionalisering in het algemeen bestaan daarop verschillende visies. Enerzijds valt er een roep waar te nemen om meer deskundigheid respectievelijk professionalisering, anderzijds wordt er op gewezen dat juist déprofessionalisering zou moeten plaatsvinden. Daarmee lijkt er sprake te zijn van een dilemma tussen professionalisering en déprofessionalisering.

Ook in het geval van TOS zien we het dilemma tussen professionalisering/deskundigheidsbevordering en déprofessionalisering terugkomen. Bovendien laat de vraag naar professionalisering zich op verschillende manieren stellen en verfijnen. We hebben daarbij immers te maken met verschillende arbeidsposities: de TOS-baas en de TOS-medewerkers. Het is de vraag of er voor deze arbeidsposities eenzelfde of juist verschillende beleidslijnen gevolgd zouden moeten worden wat betreft verdere professionalisering.

Daar waar er een roep om professionalisering optreedt, vertaalt dat zich in de praktijk in de behoefte aan het bevorderen van grotere deskundigheid. Ook binnen TOS constateren we de behoefte aan het bevorderen van de deskundigheid, bijvoorbeeld de deskundigheid wat betreft de omgang van de medewerkers met kinderen of bijvoorbeeld de behoefte aan kennis en vaardigheden van TOS-bazen wat betreft samenlevingsopbouw. De vraag is of een verdere professionalisering in de traditionele zin op dit moment wel een adequate oplossing biedt bij het (zoeken naar nieuwe mogelijkheden van) het versterken van de sociale infrastructuur. Is er wel voldoende inzicht en kennis in dit opzicht die professionalisering mogelijk zou maken? Wij zijn van mening van niet als dit zou impliceren dat volstaan zou worden met klassieke professionalisering.

De TOS-baas zou zich naar onze mening verder moeten ontwikkelen als professionele generalist. Een generalist die deskundigheden heeft op meerdere vlakken zoals: het pedagogisch terrein, het vlak van sociale processen en wijkgericht werken, het terrein van samenlevingsopbouw, maar ook op het vlak van het bevorderen van management, samenwerking en afstemming. Maar een professionele generalist die zich tevens kenmerkt door een basisoriëntatie waarbij belang van het persoonlijk contact met de burger/wijkbewoners wordt erkend, er betrokkenheid is met de bredere (wijk)context en de eigen plaats en positie van de burger/ouder/wijkbewoner worden erkend. Daarmee pleiten wij voor verdere professionalisering en tegelijkertijd réprofessionalisering van de TOS-baas.

Wat betreft de medewerkers lijken er twee visies tegenover elkaar te staan. Ten eerste de notie van 'het goud van de straat', zoals de huidige TOS-medewerkers wel worden geduid binnen TOS. Ten tweede de visie dat de huidige medewerkers vervangen dienen te worden door beter en hoger geschoolden.

De notie van 'het goud van straat' kan beschouwd worden als een reactie op onderkende negatieve kanten van (klassieke) professionalisering, waarbij professionals onvoldoende 'de taal van de straat zouden spreken'. Ze zouden onvoldoende in staat zijn in persoonlijk contact te treden met kinderen en volwassenen in de buurten. Maar het onderzoek toont aan dat uitvoeringscapaciteit die is aangetrokken vanuit arbeidstoeleidende maatregelen ook duidelijk zijn beperkingen kent. Wat betreft 'de taal van de straat' en 'het in persoonlijk contact kunnen treden met bewoners' blijken sommigen daar wel toe in staat, maar velen ook niet. Maar het is een misvatting dat het 'goud van de straat' beperkt zou blijven tot (een deel van) de langdurig werklozen. Het heeft ook betrekking op jongeren en volwassenen die níet werkloos zijn. Het lijkt van belang om ook ruimte te bieden, te experimenteren en ervaring op te doen met andere modellen waarin ook zij bij TOS betrokken

kunnen worden.

Wat betreft de TOS-medewerkers lijkt weliswaar een zekere deskundigheidsbevordering op zijn plaats, maar als dit zou leiden tot een nieuw beroep, met daaraan gekoppeld een eigenstandige opleiding etcetera is de vraag of daarmee niet in de val van klassieke professionalisering wordt getrapt met op termijn alle consequenties van dien. Bovendien verhoudt zich dat slecht met het belangwekkende idee dat mensen uit de wijk of doelgroepen met niet-professionele kwaliteiten juist een extra dimensie zouden betekenen voor het werken van TOS in de buurt. Dit betekent dat in opleidingstrajecten van medewerkers er aandacht moet bestaan voor het bevorderen van deskundigheden *en* aandacht voor de heroriëntatie die we hebben aangeduid als *ré*professionalisering. Daarnaast zouden er enerzijds meer ruimte en mogelijkheden moeten komen om de uitvoering minder eenzijdig te bemensen met langdurig werklozen, en zou er gebruik gemaakt kunnen worden van stagiaires uit de MBO- en HBO-beroepsopleidingen. Zo blijft er ook voor langdurig werklozen plaats, waarbij er tegelijkertijd wel scherper geselecteerd wordt op geschiktheid, de zogenaamde niet-professionele kwaliteiten en affiniteit met het werk van TOS. In de wijken zijn daarenboven ook andere mensen dan langdurig werklozen aanwezig met niet-professionele kwaliteiten die als (parttime) betaald medewerker of als vrijwilliger die kwaliteiten inbrengen die van betekenis kunnen zijn voor de uitvoering en ontwikkeling van TOS.

Een dergelijke combinatie van medewerkers op uitvoerend niveau, waarbij gedacht kan worden aan langdurig werklozen, jongeren in opleiding, jongeren en volwassenen in deeltijdaanstelling en vrijwilligers uit de wijk, lijkt ons belangwekkender en meer mogelijkheden te bieden dan de huidige invulling van het concept en dan volledige professionalisering.

### **Hoe TOS wat betreft interne organisatie in te richten?**

Bij het TOS-project is er sprake van een enigszins gecompliceerde wijze waarop de deelprojecten organisatorisch worden verankerd. Enerzijds worden zij ondergebracht bij lokale welzijnsinstellingen, anderzijds hebben zij duidelijk een intieme, meer inhoudelijke relatie met TOS-Centraal. Dit impliceert dat een TOS-deelproject zowel met de lokale welzijnsorganisatie als met TOS-Centraal van doen heeft. Het onderzoek wijst er op dat de verhoudingen soms enigermate dubbelzinnig zijn.

Daarmee zijn er in principe drie relaties die om nadere organisatie vragen:

- De relatie tussen TOS-deelprojecten en de lokale welzijnsorganisaties;
- De relatie tussen TOS-Centraal en de TOS-deelprojecten;

-De relatie tussen TOS-Centraal en lokale welzijnsorganisaties.

#### *De relatie tussen TOS-deelprojecten en de lokale welzijnsorganisaties*

Het behoeft in principe geen automatisme te zijn dat TOS- deelprojecten aan lokale welzijnsorganisaties worden opgehangen. In sommige gevallen kan aan andere organisaties op wijkniveau worden gedacht of aan TOS-deelprojecten die min of meer zelfstandig opereren zonder dat zij in formele zin aangehaakt zijn bij een lokale organisatie. De concrete uitwerking zal af moeten hangen van lokale gegevens en mogelijkheden. Maar als voor aanhaken wordt gekozen, is een belangrijk aspect dat daarbij vormgegeven moet worden aan een zekere mate van autonomie en bewegingsruimte.

#### *De relatie tussen TOS-Centraal en TOS-deelprojecten*

TOS-Centraal vervult een aantal functies die een belangrijke meerwaarde vormen ten opzichte van een situatie van verschillende TOS-praktijken los van elkaar, zonder betrokkenheid op elkaar, zonder uitwisseling van 'best practices', zonder de mogelijkheid te reflecteren en zonder gemeenschappelijke inspiratie. Door TOS-Centraal wordt begeleiding, ondersteuning en deskundigheidsbevordering geboden. Het is ook de plaats waar de nadere invulling en uitwerking van het TOS-concept kan plaatsvinden. De wijze waarop dat momenteel evenwel georganiseerd is, is de kracht maar ook de zwakte ervan. De kracht is dat er een grote enthousiasmerende werking en inspiratie uitgaat van de projectleider TOS in combinatie met het feit dat TOS-Centraal wat betreft omvang zeer bescheiden is. Maar aan de andere kant is het niet transparant hoe de besluitvorming verloopt en hoe bevoegdheden zijn verdeeld tussen TOS-Centraal en de TOS-deelprojecten.

Werken aan de Stad heeft een nieuw model voorgesteld dat de verhoudingen van een TOS-deelproject, de betrokken welzijnsorganisatie en TOS-Centraal helder tracht te regelen, gemodelleerd naar de idee van een franchiseorganisatie. Op hoofdlijnen komt dit er op neer dat er een contract gesloten wordt tussen een franchisenemer (bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie), TOS-deelproject en Werken aan de Stad. Het contract bevat de rechten en plichten over en weer, alsmede de financiële vergoedingen die daar tegenover staan. De franchisenemer wordt hierbij gepositioneerd als zelfstandig ondernemer die volledig handelt voor eigen rekening en risico. De autonomie van het TOS-deelproject, het ondernemend zijn van de TOS-baas zou hiermee meer tot uitdrukking worden gebracht. Het franchisemodel biedt de mogelijkheid dat ook andere organisaties dan welzijnsorganisaties de contractpartij voor Werken aan de Stad kunnen zijn. De projectleider

TOS is van mening dat het franchisemodel een veelbelovend model is en zeer goed in te passen is in het TOS-concept. Het franchisemodel is in zijn ogen te verkiezen boven een meer bureaucratische/ traditionele organisatievorm.

Aan het denken over een franchisemodel als organisatievorm voor TOS liggen verschillende belangwekkende en ons inziens terechte constateringten ten grondslag, die voortkomen uit lange ervaring met het werken in het sociale domein. TOS onderscheidt zich door een aantal belangwekkende kenmerken die weliswaar -met de groei van het aantal praktijken- om nadere uitwerking vragen:

- TOS-Centraal biedt het kader van waaruit begeleiding, ondersteuning en deskundigheidsbevordering worden geboden.
- Praktijkervaringen worden binnen dit kader door TOS-bazen uitgewisseld, er wordt van elkaar geleerd. Daarmee gebeurt er meer dan slechts het uitwisselen van 'best practises'. Er is erkenning voor het belang van 'bottom-up' werken vanuit een gedeeld concept.
- TOS-Centraal vormt daarmee tevens het kader waarbinnen de TOS-deelprojecten permanent op elkaar betrokken worden.
- De 'uitvinding' van het TOS-merk, de kleding en de missie van TOS leveren een belangrijke bijdrage aan de binding van medewerkers binnen en tussen deelprojecten en het maakt TOS zichtbaar en herkenbaar voor jeugd en volwassen buurtbewoners.
- Het merk TOS ondersteunt de afbakening van het werkterrein.
- In de praktijk kennen de TOS-bazen de facto een vrij grote autonomie.
- TOS-Centraal is beperkt van omvang.

We willen tenslotte enkele kritische en meer algemene vraagpunten bij het franchisemodel opwerpen.

- Een eerste vraag heeft betrekking op het feit dat er vele partijen op enigerlei betrokken zijn bij TOS. Als partijen bij TOS kunnen worden gezien: TOS-Centraal, de TOS-deelprojecten, de lokale welzijnsorganisaties of andere (wijkgerichte) organisaties, deelgemeente, gemeente, de provincie. De vraag is in hoeverre bij een franchiseconstructie al deze partijen daadwerkelijk aan elkaar gebonden worden. Want in de franchiseovereenkomst is er slechts sprake van twee partijen; de franchisegever (Werken aan de Stad) en de franchisenemer (de welzijnsorganisatie).
- Een tweede kanttekening is of de waarde en werkzaamheid van het instrument van een juridisch

contract in het algemeen en een franchisecontract in het bijzonder niet enigermate overschat worden. Het is waarschijnlijk dat in de context van TOS contracten in de praktijk eerder een symbolische betekenis zullen krijgen.

–Ten derde kan men zich afvragen of een franchisecontract wel het meest geschikte instrument is voor het sociale domein meer in het algemeen en het werkkerrein van TOS in het bijzonder. De vraag kan gesteld worden of een franchiseovereenkomst niet een constructie is, die meer geschikt is op het terrein van economische activiteiten (winkelketens/fastfood, economische/ organisatorische dienstverlening etcetera).

–Dit brengt ons, in het verlengde van het voorgaande, tot een meer algemene kanttekening. Ondernemend zijn op het sociale domein is niet identiek aan ondernemend zijn in ondernemersland. Het verhelderen van de werkafspraken en subsidierelaties tussen subsidieverstrekkers en -ontvangers is een belangrijk streven. Daar is nog veel te winnen.

Helaas is het zo dat niet zelden dit streven ontaardt in woordmagie waarbij in toenemende mate termen en begrippen uit de economische wereld gehanteerd worden zoals klant, product, productopbrengsten, zonder dat er voldoende is nagedacht of dergelijke termen wel geëigend zijn.

Het verdient aanbeveling TOS dusdanig te organiseren dat er geen zware, bureaucratische maar juist een platte vorm van organisatie wordt gerealiseerd. We denken bij een dergelijke organisatie aan:

–een organisatievorm die ruimte biedt voor het doen van uitvindingen, het leren van elkaar, het streven naar kwaliteitsnormen, een lerende organisatie is en cumulatie van deskundigheid van wijkgerichte interventies bevordert;

–het ontwikkelen van herhaalbare kwaliteit in combinatie met contextgevoeligheid;

–dat de beslissingsbevoegdheid in de kleinschalige TOS-deelprojecten en de beslissingsruimte zo laag mogelijk gelegd worden;

–de verantwoording van de uitvoering/TOS-baas goed geregeld wordt, zowel naar TOS-Centraal als naar het (deel)gemeentelijk niveau;

–waarbij TOS-Centraal, de kleinschalige deelprojecten, de participerende welzijnsorganisaties, maar ook gemeentelijke subsidievertrekkers met elkaar in verband worden gebracht.

### **Hoe TOS beleidsmatig te verankeren: integrale facilitering?**

Stedelijk sociaal beleid krijgt in het bijzonder in grotere steden vorm in stedelijke

beleidsprogramma's, in kleinere steden spelen de diensten een belangrijke rol. Deze zogenaamde

beleidsprogramma's zijn bijvoorbeeld gericht op jeugd, veiligheid, sociale cohesie, samenlevingsopbouw, Sociale Vernieuwing, grote stedenbeleid, de veelkleurige stad etcetera. Deze programma's en de daaraan gekoppelde financiële budgetten worden vervolgens ondergebracht bij verschillende wethouders, ambtelijke diensten en programmaleiders. Een programma kent veelal een veelheid van betrekkelijk kleine projecten met een beperkte looptijd.

Alom is er het besef dat de gebruikelijke projectencarroussel, waarbij er sprake is van een caleidoscoop van onderling weinig samenhangende projecten, met een korte looptijd die weinig continuïteit vertonen en weinig cumulatie van kennis opleveren en teruggedrongen zou moeten worden. Er is duidelijk behoefte aan meer samenhang/integraliteit binnen maar ook tussen beleidsprogramma's en de uitvoering daarvan.

In dit verband is ook de observatie van Fortuin en Wentink (1999) ten aanzien van de samenhang tussen beleid en uitvoering van belang. Zij hebben voor een drietal succesvolle en zinvolle projecten op het vlak van onderwijs, welzijnswerk en integraal wijkgericht werken in Rotterdam de relatie tussen het uitvoerend niveau en de beleidsomgeving bestudeerd. Zij concluderen voor deze projecten dat:

...ze geen van drieën voortvloeien uit een beleidsprogramma of een interventie van beleidsmakers. Beleid speelt echter wel een belangrijke rol, omdat het de totstandkoming van dit soort activiteiten kan faciliteren of bemoeilijken. "Integraal" beleid blijkt in sommige gevallen eerder een rem dan een stimulans ... In de onderzochte activiteiten vindt integratie eerder vanuit het uitvoerend niveau plaats, in een voortdurend proces.

Een saillant detail uit hun studie is dat een belangrijke factor voor het succes van de bestudeerde projecten bleek te zijn dat er sprake was van charismatische kenmerken van de projectleider/bedenker in combinatie met het vermogen uit verschillende beleidsprogramma's financiering te verwerven. De wijze waarop deze financiering werd verworven bleek eerder bepaald te worden door een juist gebruik van de steekwoorden van het programma bij de subsidieaanvragen dan door de aard en inhoud van het project.

Het TOS-project kenmerkt zich door integrale uitvoering, het richt zich op sport en spel met jeugd in de buitenruimte, op het bevorderen van het sociale klimaat en veiligheid in de buitenruimte en op het versterken van de sociale infrastructuur. Het TOS-project in Rotterdam - waar TOS langere tijd actief is - is de afgelopen tijd bij verschillende beleidsprogramma's en dus ook verschillende ambtelijke diensten en wethouders ondergebracht geweest waar onder: het beleidsprogramma

Veiligheid van het Projectbureau Veiligheid, het sportopbouwwerk van de dienst Sport en Recreatie, bij de Wijkgerichte Aanpak van de dienst Volkshuisvesting en Stedenbouw. Maar daarnaast zijn er ook nog andere beleidsprogramma's waar TOS raakvlakken mee vertoont. Naast gemeentelijke beleidsprogramma's zijn bovendien nog verschillende deelgemeenten in Rotterdam betrokken bij de aanbesteding en uitvoering van TOS.

Dit brengt ons bij de vraag of er niet gestreefd zou moeten worden naar een “*integrale facilitering*” van TOS. Integrale facilitering zou een (tussen)oplossing kunnen vormen tussen enerzijds het gegeven dat in de praktijk van het gemeentelijk beleid er nu eenmaal een veelheid aan beleidsprogramma's en diensten bestaat en anderzijds het gegeven dat de integraliteit van het beleid in belangrijke mate tot uitdrukking komt op uitvoeringsniveau. Het voert te ver in dit bestek om de idee van integrale facilitering vergaand concreet uit te werken. We willen volstaan met een mogelijke duiding hoe een dergelijke vorm van facilitering tot stand zou kunnen komen -andere uitwerkingen zijn uiteraard ook mogelijk- en wat de voordelen daarvan zouden kunnen zijn.

Projecten zoals TOS, die zich kenmerken door integrale uitvoering en die een meerjarige investering vragen, zouden in aanmerking kunnen komen voor integrale facilitering. Dit houdt in dat wordt nagegaan in welke mate er en bij welke gemeentelijke deelprogramma's en diensten sprake is van substantiële raakvlakken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren in overleg met, maar niet door, de programmaleiders of hoofden van dienst. Diegene die daarmee wordt belast dient voldoende ambtelijke statuur te hebben om met de programmaleiders in overleg te treden, vanuit affiniteit met het sociale domein, en om hen te binden. Dit levert vervolgens een advies op met daarin een verdeelsleutel waarlangs de meerjarige bekostiging van het project uit de budgetten van de beleidsprogramma's plaats kan vinden. Maar tevens resulteert dit in een helder samenhangend geheel van inhoudelijke aspecten waarover verantwoording via vastgelegde voortgangsrapportages kan worden afgelegd. Indien er met een programmaleider of hoofd van dienst geen overeenstemming wordt bereikt, wordt zijn visie aan het advies toegevoegd. Besluitvorming vindt vervolgens plaats op het niveau van college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

Naast de gebruikelijke financiële verantwoording vindt inhoudelijke verantwoording respectievelijk voortgangsrapportage -bijvoorbeeld jaarlijks- plaats aan alle leiders van de betrokken beleidsprogramma's of hoofden van dienst. Deze formuleren vervolgens na beraadslaging een gemeenschappelijk advies aan het college en de raad.

Een dergelijke gang van zaken kan verschillende en belangrijke voordelen opleveren. Ten eerste wordt er meer recht gedaan aan het feit dat integraal beleid op uitvoeringsniveau gestalte moet krijgen en dat het beleid integrale uitvoering meer moet faciliteren. Een dergelijke werkwijze van integrale facilitering nodigt uit tot een meer inhoudelijke dialoog tussen programmaleiders en diensten onderling. Een inhoudelijke dialoog gericht op het vorm en inhoud geven aan een samenhangend beleid en integrale uitvoering van sociaal beleid gericht op de leefbaarheid van de wijken en van de stad. Dit kan als positief gevolg hebben dat de verschillende beleidsprogramma's (diensten) minder langs elkaar heen werken, er meer kennis over en weer ontstaat en er nagedacht wordt over hoe de verschillende programma's (diensten) elkaar kunnen ondersteunen.

Ten tweede wordt er meer ruimte gemaakt voor de inhoudelijke verantwoording in de verticale kolom tussen uitvoering en het gemeentelijke politieke niveau. Dit wordt daarmee inhoudelijk beter geïnformeerd en weet beter wat er speelt, welke resultaten worden geboekt en waar zich knelpunten voordoen. Daarmee kan ook het politieke niveau een grotere binding ontwikkelen met het beleid gericht op het sociale domein en in het verlengde daarvan gerichte beslissingen nemen.

Ten derde kan dit er toe bijdragen dat er zo enig tegengewicht wordt geboden aan het invullen van programma's met kortlopende en qua omvang beperkte projecten. Integrale facilitering zou -op termijn- kunnen leiden tot een aantal meerjarige speerpunten in het beleid met een meer uitgewerkte onderlinge samenhang.

Tenslotte betekent integrale facilitering dat er een voorziening wordt geboden waarbij er door projectleiders van interessante projecten minder tijd en energie hoeft te worden gestoken in het jaarlijks rond krijgen van de financiering.