

**Evaluatieonderzoek Subsidieregeling
Integratie en Participatie**

Amsterdam, 29 maart 2010

Rapport

Uitgebracht aan: Dienst Maatschappelijke
Ontwikkeling, afdeling Diversiteit
en Integratie

**Evaluatieonderzoek Subsidieregeling Integratie en
Participatie (SIP)**

Amsterdam, 29 maart 2010

drs. M.N. Baracs
M. van der Helm, MSc
dr. V.P. Kouwenhoven

INHOUD

SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	3
2. METHODIEK	4
2.1 Werkwijze	4
2.2 Definities	5
2.3 Begeleidingscommissie	6
3. HUIDIGE WERKING VAN DE SIP	8
3.1 De verordening	8
3.2 SIP in de praktijk	9
4. DE EFFECTEN VAN DE SIP	12
4.1 Het meten van effecten van sociaal beleid	12
4.2 Effectiviteit	13
4.3 Functionaliteit	16
4.3.1 Sociale functie en hulpverleningsfunctie	16
4.3.2 Voorlichtings- en informatiefunctie	18
4.3.3 Educatieve functie	19
4.3.4 Functies rond taal, cultuur en religie	20
4.4 Bereik	21
4.5 Professionaliteit	23
5. DE WERKING VAN DE SIP	26
5.1 De SIP-regeling in de praktijk	27
5.2 Partnerschap met DMO	28
5.3 Bestuurlijke speerpunten	29
5.4 Sturingsinstrumenten	30

6. CONCLUSIES	32
7. AANBEVELINGEN	35
BIJLAGE	

SAMENVATTING

De belangrijkste vraag die in dit onderzoek beantwoord moest worden was op welke wijze de Subsidieregeling Integratie, Participatie en sociale cohesie (SIP) bijdraagt aan de integratie en participatie van Amsterdammers en aan de sociale cohesie in de stad. In 2008 ontvingen 48 organisaties een periodieke subsidie vanuit de SIP (eenjarig of meerjarig). In 2009 waren dat er 44. In 2008 werden 52 projectsubsidies toegekend. In 2009 waren dat er 48. In totaal was daarmee een bedrag gemoeid van 1,30 miljoen euro in 2008 en 1,25 miljoen euro in 2009. Zoals verderop in deze rapportage zal worden aangetoond bedraagt het bereik van de SIP organisaties in 2009 circa 40.000 Amsterdammers.

De onderzoekers concluderen dat de gemeente Amsterdam via de SIP een belangrijke bijdrage levert aan het sociaal kapitaal van de stad. Dit blijkt uit een analyse van een selectie van de in 2008 en 2009 vanuit SIP gefinancierde activiteiten van vrijwilligersorganisaties en interviews met betrokkenen. Ons oordeel is daarbij gebaseerd op onder meer het bereik, de verantwoording en de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties afgezet tegen ons referentiekader en onze ervaring met vergelijkbare organisaties en regelingen.

De vanuit de SIP gesubsidieerde activiteiten van de vrijwilligersorganisaties en de maatschappelijke functies die zij daarmee vervullen, liggen in lijn met de doelstelling van de SIP zoals beschreven in de verordening en die is vastgesteld door de Amsterdamse gemeenteraad in oktober 2007. Namelijk, initiatieven van burgers te ondersteunen, gericht op het bevorderen van participatie en integratie daar waar de sociaal-maatschappelijke omgeving Amsterdammers onvoldoende in staat stelt te integreren en te participeren. Vooral de spreekuren, de voorlichtingsbijeenkomsten en doorverwijzing naar de professionele hulpverlening die de vrijwilligersorganisaties met financiering uit de SIP realiseren, dragen bij aan de participatie van de doelgroep binnen de Amsterdamse samenleving. Dit wordt bevestigd door partnerorganisaties, die aangeven anderszins geen of beperkte toegang te hebben tot deze groepen. De SIP maakt volgens hen dus nadrukkelijk een brugfunctie mogelijk. Daarbij worden de

bestuurlijke speerpunten, zoals die zijn vastgesteld door de Amsterdamse gemeenteraad in oktober 2009 door de SIP-organisaties onderschreven. Er zijn dan ook meer dan voldoende aanwijzingen voor positieve effecten van de SIP op de integratie en participatie en de versterking van het sociaal kapitaal binnen de stad.

1. **INLEIDING**

In Amsterdam is een grote hoeveelheid vrijwilligersorganisaties actief. Een flink aantal van deze organisaties zet zich in voor de integratie en participatie van vrouwen en (etnische) minderheden en/of voor de sociale cohesie in de Amsterdamse samenleving. Zij leveren daarmee een bijdrage aan het sociaal kapitaal van de stad. De gemeente Amsterdam investeert in de opbouw en activiteiten van deze vrijwilligersorganisaties, onder andere door middel van de Subsidieverordening Integratie, Participatie en sociale cohesie (SIP).

In 2007 hebben twee evaluaties van de SIP plaatsgevonden. Een door de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), afdeling Diversiteit en Integratie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de regeling. Daarnaast heeft de Adviesraad Diversiteit en Integratie de SIP onder de loep genomen. Naar aanleiding van de bevindingen is in 2008 de huidige verordening SIP in werking getreden. Twee jaar later bestond er bij DMO behoefte aan een aanvullende externe evaluatie van de SIP, die meer gericht zou zijn op de maatschappelijke effecten van de regeling.

Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid heeft deze evaluatie uitgevoerd in de eerste maanden van 2010. Het onderzoek moest inzicht geven in de mate waarin de SIP bijdraagt aan de integratie en participatie van Amsterdammers en aan de sociale cohesie in de stad. Wat valt er te zeggen over de effecten? Ook moest een antwoord worden gegeven op de vraag of de werking van de regeling in de praktijk is verbeterd met de aanpassingen van 2007. Als ervaren adviesbureau op het vlak van maatschappelijke vraagstukken in het algemeen en integratie van minderheden in het bijzonder, heeft Van de Bunt het nodige referentiekader ontwikkeld. Deze kennis werd ingezet voor de uitvoering van dit onderzoek. De resultaten van de evaluatie worden beschreven in deze rapportage.

2. **METHODIEK**

2.1 **Werkwijze**

Dit onderzoek is de eerste evaluatie van de SIP sinds de herziening van de regeling in oktober 2007. Het onderzoek is in een relatief korte periode uitgevoerd. In januari en februari 2010 hebben de onderzoekers dossiers bestudeerd, gesprekken gevoerd met de uitvoerende ambtenaren, interviews gehouden met vrijwilligersorganisaties die gebruik maken van de SIP en met maatschappelijke instellingen die een partnerrelatie hebben met de vrijwilligersorganisaties.

De evaluaties die DMO en de Adviesraad Diversiteit en Integratie in 2007 uitvoerden, hebben vooral het proces van subsidieverlening en de uitwerking van de subsidieverordening op het aantal gesubsidieerde organisaties en hun activiteiten bekeken. De evaluaties hebben niet onderzocht hoe groot het effect en het (indirecte) bereik van de periodieke en projectsubsidies is. Ook is in 2007 nog weinig aandacht besteed aan de vraag wat de daadwerkelijke bijdrage van de SIP is aan de integratie en participatie van (etnische) minderheden in de stad en hoe de SIP bijdraagt aan de sociale cohesie. Wat zijn de maatschappelijke effecten?

Dit evaluatieonderzoek omvat een effectrapportage afgezet tegen de doelstellingen uit 2007. Het onderzoek doet waar mogelijk een uitspraak over het belang van een regeling als de SIP. Het evaluatieonderzoek gaat in op de wijze waarop de SIP bijdraagt aan de participatie en integratie van de doelgroep. Ook wordt gekeken naar de functies die de door de SIP gesubsidieerde organisaties vervullen en welke doelgroep zij bereiken. Daarbij wordt nagegaan of de organisaties methodieken hebben om inzichtelijk te maken wat hun achterban wil en wat de effecten zijn van hun inzet.

Daarnaast wordt nader bekeken op welke wijze de huidige subsidieverordening tot uitvoering wordt gebracht. De vragen die beantwoord worden zijn:

- hoe verloopt de uitvoering van de huidige subsidieverordening SIP?
- ervaren de afnemende organisaties klantgerichtheid en partnerschap met DMO?
- wordt er meer samengewerkt tussen zelforganisaties, en met andere instellingen, dan voor 2008?
- welke procedurele instrumenten zijn voorhanden om onprofessionele of onkundige organisaties, met onwenselijke effecten, te ontdekken en tegen te gaan?

Voor de toetsing van de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten en van de professionaliteit van de aanvragende organisaties is een selecte steekproef (n=27) genomen uit de dossiers van 2008 en 2009. Deze cases vormen een afspiegeling van de toegekende subsidies. Er zijn zes driejarige en acht eenjarige periodieke subsidies geselecteerd, tien projectsubsidies gericht op de verschillende bestuurlijke speerpunten (armoedebestrijding, antidiscriminatie, homo-emancipatie en vrouwenemancipatie) of op ontmoetingsactiviteiten. Ten slotte zijn drie afgewezen aanvragen nader bekeken. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met de uitvoerende ambtenaren, bestuursleden van vrijwilligersorganisaties die gebruik maken van de SIP, deelnemers aan vanuit de SIP gefinancierde activiteiten en vertegenwoordigers van ondersteunende en partnerorganisaties (zie bijlage).

2.2 Definities

De definities voor doelgroep, integratie en participatie en sociale cohesie die in dit onderzoek worden gebruikt zijn overgenomen uit de verordening. De overige definities zijn door de onderzoekers opgesteld.

Doelgroep

Etnische groepen, vrouwen en homoseksuelen. Onder etnische groepen wordt verstaan personen afkomstig uit Suriname, de Nederlandse Antillen, Turkije, Marokko, Zuid Europa, niet-geïndustrialiseerde landen, waaronder vluchtelingen. Onder homoseksuelen wordt verstaan homoseksuele mannen, lesbische vrouwen, biseksuele mannen en vrouwen en transgenders.

Integratie en participatie

Deelname aan de Amsterdamse samenleving door de doelgroep of door andere Amsterdammers samen met de doelgroep.

Sociale cohesie

Samenhang tussen verschillende groepen Amsterdammers met het doel wederzijds respect te vergroten.

Zelforganisaties

Organisaties die gevormd zijn rond een bepaalde etnische, religieuze of maatschappelijke groepering en die door vrijwilligers georganiseerde activiteiten ontplooiën ten behoeve van die groepering.

Partnerorganisaties

Professionele organisaties of instellingen die in partnerschap met zelforganisaties maatschappelijke vraagstukken aanpakken. In het geval van de SIP-organisaties zijn dit onder andere de GGD, het COC Amsterdam, Centrum Advies en Beleid Oudere Migranten (CABO) en Dienst Werk en Inkomen (DWI). Maar ook welzijnsinstellingen, scholen, GGZ-instellingen en taalaanbieders vervullen die rol.

Ondersteunende organisaties

Organisaties die als formele taak hebben de zelforganisaties te ondersteunen in het proces van subsidieverlening. In het geval van de SIP betreft het de Vrijwilligerscentrale Amsterdam en ACB Kenniscentrum.

2.3 **Begeleidingscommissie**

De onderzoekers werden bijgestaan door een begeleidingscommissie. Deze bestond uit de heer drs. John Goring, zelfstandig ondernemer en oud-gemeenteraadslid voor de VVD, en mevrouw dr. Anja van Heelsum, onderzoeker van het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), gespecialiseerd in migrantenzelforganisaties. De begeleidingscommissie is twee keer bijeen geweest. Tijdens de eerste bijeenkomst op 2 februari 2010 werden de methodiek en kaders besproken. Op de tweede bijeenkomst van 18 februari 2010 werden de bevindingen besproken.

De kanttekeningen van de begeleidingscommissie zijn hieronder kort samengevat en in deze rapportage verwerkt.

De begeleidingscommissie deelde met de onderzoekers de opvatting dat de mogelijkheden van het meten van effecten van sociaal beleid binnen de kaders van een beperkte evaluatiestudie beperkt zijn. De begeleidingscommissie adviseerde in dit verband om de functionaliteiten van de door de SIP organisaties uitgevoerde activiteiten expliciet te benoemen. Zij onderschrijft de functionaliteiten en de conclusies betreffende het maatschappelijk nut die in dit rapport beschreven zijn.

De begeleidingscommissie gaf voorts aan dat een zwaardere verantwoording van de activiteiten van de zelforganisaties naar de subsidieverstrekker niet wenselijk is. Indien wordt gepleit voor een verdergaande verantwoording van effecten, dan zal dit mogelijk leiden tot een onevenredig zware inspanning, die van de grotendeels op vrijwilligers draaiende organisaties niet kan worden verwacht. Wel zou blijvend gezocht kunnen worden naar alternatieve methoden om de effectiviteit op termijn beter in beeld te krijgen. Te denken valt in dit verband bijvoorbeeld aan meer casuïstiek.

Tot slot adviseerde de begeleidingscommissie om nadrukkelijk stil te staan bij mogelijke verbeterpunten in het partnership tussen de gemeente en de zelforganisaties en waar nodig te komen tot verbetering van de communicatie. Hetgeen ook in de rapportage verder is uitgewerkt.

3. **HUIDIGE WERKING VAN DE SIP**

3.1 **De verordening**

In de verordening staat het doel van de regeling als volgt omschreven¹:

“De gemeente stelt zich op het standpunt dat alle Amsterdammers in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun integratie in de Amsterdamse samenleving. Alleen daar waar de sociaal-maatschappelijke omgeving Amsterdammers onvoldoende in staat stelt te integreren, ziet de gemeente het als haar taak om initiatieven van burgers gericht op het bevorderen van integratie te ondersteunen. Daarnaast ondersteunt de gemeente burgers en burgerinitiatieven verenigd in vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor anderen en hun omgeving.”

De doelgroep van de regeling wordt als volgt toegelicht:

“Initiatieven van vrijwilligersorganisaties die de participatie van etnische groepen, vrouwen en homoseksuelen bevorderen en die bijdragen aan integratie en sociale samenhang in de Amsterdamse samenleving komen onder deze verordening voor subsidie in aanmerking. Dit zijn niet langer alleen initiatieven van etnische groepen. De doelgroep van de verordening is alle stedelijke vrijwilligersorganisaties die met hun activiteiten bijdragen aan integratie, participatie en sociale cohesie. De reden waarom in het bijzonder aandacht wordt besteed aan etnische groepen is dat deze groepen meestal minder middelen ter beschikking hebben en moeilijker de wegen vinden om zonder ondersteuning tot een goede integratie, participatie en sociale cohesie te komen. Vrouwen en homoseksuelen ervaren eveneens, maar om andere redenen, drempels om volwaardig te kunnen participeren in de Amsterdamse samenleving.”

¹ Bijzondere Subsidieverordening Integratie, Participatie en sociale cohesie (SIP), oktober 2007.
Toelichting op artikel 1.2

3.2 SIP in de praktijk

De SIP kent twee soorten subsidies: een periodieke subsidie en een projectsubsidie. Periodieke subsidies worden verleend voor reguliere activiteiten op drie- of eenjarige basis en voor de daaraan gerelateerde huisvesting- en organisatiekosten.

Projectsubsidies worden verleend voor eenmalige projecten. Onder de SIP kunnen organisaties ieder jaar maximaal drie projectsubsidies aanvragen. Periodieke subsidie kan pas worden aangevraagd wanneer in een eerder boekjaar gebruik is gemaakt van de projectsubsidie en daarover naar tevredenheid van de gemeente verantwoording is afgelegd. Als twee achtereenvolgende jaren gebruik is gemaakt van een eenjarige periodieke subsidie kan een driejarige periodieke subsidie worden aangevraagd. In 2008 ontvingen 48 organisaties een periodieke subsidie vanuit de SIP (eenjarig of meerjarig). In 2009 waren dat er 44. In 2008 werden 52 projectsubsidies toegekend. In 2009 waren dat er 48. In totaal betekent dat een bedrag van 1,30 miljoen euro in 2008 en 1,25 miljoen euro in 2009.

Subsidie kan worden verleend aan Amsterdamse vrijwilligersorganisaties, voor activiteiten die bijdragen aan de integratie, participatie en sociale cohesie van de doelgroep zoals:

- voorlichtingsactiviteiten;
- de stimulering van gebruik door de doelgroep van het aanbod van algemene maatschappelijke voorzieningen;
- de begeleiding van personen of groepen naar algemene maatschappelijke voorzieningen (onder andere door het houden van spreekuren);
- de stimulering van deelname aan het onderwijs en de arbeidsmarkt door de doelgroep (waaronder ook stimulering van ouderparticipatie op scholen);
- activiteiten ter bevordering van sociale activering van de doelgroep (onder andere door stimulering van vrijwilligerswerk en (kader)trainingen voor vrijwilligers);
- de bevordering van dialoogvoering en onderlinge samenwerking tussen personen behorende tot de doelgroep en andere Amsterdammers;
- taalcursussen Nederlands, gegeven door vrijwilligers;

- of ontmoetingsbijeenkomsten van personen uit de doelgroep, waarbij ten minste drie keer per jaar een bijeenkomst wordt georganiseerd waarbij ook personen worden uitgenodigd die niet tot de directe achterban en de doelgroep van de organisatie behoren.

Op basis van de aanbevelingen uit de interne evaluatie door DMO en het advies van de Adviesraad Diversiteit en Integratie is in 2008 de vernieuwde Subsidieverordening SIP van kracht geworden. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de vorige regeling zijn:

- organisaties kunnen een meerjarige periodieke subsidie voor een periode van drie jaar verleend krijgen;
- naast subsidie voor activiteitenkosten kan ook een (basis-)subsidie worden verleend voor huisvestingskosten en organisatiekosten, waarvan de hoogte bepaald wordt op basis van de omvang van de betalende achterban van de organisatie en op basis van het aantal integratiebevorderende activiteiten dat de organisatie uitvoert;
- ontmoetingsactiviteiten vallen onder het doel van de verordening, mits minimaal drie keer per jaar een ‘open ontmoetingsdag’ wordt georganiseerd waarbij ook personen en organisaties worden uitgenodigd die niet tot het eigen netwerk van de organisatie behoren;
- de maximale hoogte van de te verlenen projectsubsidies is verhoogd van € 10.000,- naar €15.000,-;
- enkele bepalingen in de gewijzigde SIP zijn juridisch vereenvoudigd om de toegankelijkheid en leesbaarheid te vergroten.

Daarnaast moet worden vermeld dat de bestuurlijke speerpunten van het huidige college stellen dat eenmalige activiteiten die in aanmerking willen komen voor ondersteuning vanuit de gemeente, gericht moeten zijn op de thema’s bestrijding van armoede en sociaal isolement, vrouwenemancipatie, antidiscriminatie, homo-emancipatie en ter bestrijding van homofobie². Deze wijziging is van kracht sinds 5 december 2009. Dit punt is meegenomen in dit evaluatieonderzoek.

² Met homo’s worden bedoeld homoseksuele mannen, lesbische vrouwen, biseksuele mannen en vrouwen en transgenders.

De diversiteit onder de organisaties die gebruik maken van de SIP is aanzienlijk. De SIP subsidieert organisaties die zowel variëren in grootte, doelgroep als het soort activiteiten van de organisatie. De grootte van de organisaties loopt uiteen van een vrijwilligersaantal van enkele tot ongeveer 50 vrijwilligers. En met een geschetste achterban variërend van ongeveer honderd tot enkele duizenden mensen³. De gesubsidieerde activiteiten worden bezocht door (enkele) tientallen mensen per maand voor de spreekuren en variërend van (enkele) tientallen tot (enkele) honderden voor de afzonderlijke voorlichting- en themabijeenkomsten⁴.

Onder de SIP-organisaties zijn vrouwenorganisaties, vluchtelingenorganisaties, organisaties die gericht zijn op homoseksuelen of op ouderen en organisaties die gericht zijn op specifieke etnische groepen. Ook zijn er organisaties die zich richten op een specifiek thema, zoals het tegengaan van discriminatie of het vergroten van de sociale cohesie. De gesubsidieerde activiteiten variëren van spreekuren, informatiebijeenkomsten, debatten, inhoudelijke themabijeenkomsten en informele ontmoetingen tot taallessen en computercursussen. De activiteiten variëren op hun beurt weer in grootte, variërend van enkele bezoekers tot grootschalige bijeenkomsten. Vanzelfsprekend loopt ook de mate van slagkracht uiteen. Er zijn organisaties die bijzondere successen weten te realiseren en organisaties die slechts beperkte resultaten boeken.

³ Deze schatting wordt gedaan op basis van de opgave van de organisaties zelf.

⁴ Hierop wordt in paragraaf 4.4 verder ingegaan.

4. DE EFFECTEN VAN DE SIP

4.1 Het meten van effecten van sociaal beleid

Zijn de effecten van sociaal beleid meetbaar te maken? Met deze vraag worstelen bestuurders en beleidsmakers al jaren. Is het te verantwoorden dat aanzienlijke sommen geld worden geïnvesteerd in activiteiten van vrijwilligersorganisaties, waarvan moeilijk inzichtelijk is te maken of ze het gewenste maatschappelijke effect hebben? Welke meetinstrumenten zijn er om de effectiviteit (of het gebrek daaraan) van deze activiteiten aan te tonen? Zijn kleinschalige en lokale activiteiten in verband te brengen met grotere maatschappelijke doelstellingen, zoals integratie en participatie?

Methodologisch is het op zijn best aannemelijk te maken dat er een *direct* verband bestaat tussen ‘input’ en ‘outcome’, dus tussen subsidie en maatschappelijk effect. Het meten van de een-op-een effecten van een subsidieregeling zou vereisen dat er beschikking is over een grote hoeveelheid tijd en middelen voor onderzoekers om over langere tijd metingen te verrichten en voor organisaties om een uitgebreide documentatie bij te houden van de sociaal-economische positie, het opleidings- en taalniveau, het sociale netwerk of de arbeidsparticipatie van de mensen uit de doelgroep. Deze middelen zijn niet voorhanden en het is twijfelachtig of de kosten zouden opwegen tegen de baten. Daarnaast kan men zich afvragen of een dergelijke professionaliteit van vrijwilligersorganisaties gevraagd kan worden. Wel is het mogelijk om indicatoren te benoemen en te onderzoeken aan de hand waarvan plausibele uitspraken over het maatschappelijke effect van de regeling kunnen worden gedaan.

In dit onderzoek naar de effecten van de subsidieverordening SIP is een aantal meetbare indicatoren vastgesteld, namelijk de functionaliteit en effectiviteit van de organisaties, het bereik van de activiteiten, de mate van professionaliteit van de organisaties en de manier waarop onderling samengewerkt wordt. Op welke manier schatten organisaties hun eigen effectiviteit in, hoe worden ze door professionele partnerorganisaties en ondersteuningsinstellingen beoordeeld, welke ervaring hebben

uitvoerders van de regeling met de aanvragers en hoe worden de activiteiten geëvalueerd door de deelnemers? Op basis van dergelijke indicatoren kan een uitspraak worden gedaan over de maatschappelijke effecten van de SIP.

De onderzoekers hebben gekeken naar de volgende aspecten van de vanuit SIP gefinancierde organisaties:

1. effectiviteit: realiseren de organisaties de effecten die ze zelf beogen? Zijn deze in lijn met de doelstellingen in de verordening;
2. functionaliteit: Welke functies hebben de organisaties die door de SIP gesubsidieerd worden? En zijn deze uitzonderlijk;
3. bereik: welke doelgroep beogen de organisaties met hun activiteiten te bereiken? En hoe groot is die groep;
4. professionaliteit: zijn de organisaties goed genoeg georganiseerd om effectieve activiteiten te realiseren?

4.2 **Effectiviteit**

Om de effectiviteit van de organisaties te toetsen is op basis van de dossiers en de gesprekken met de betrokkenen een antwoord gezocht op de volgende vragen:

1. Hebben de organisaties een duidelijke visie op thema's integratie en participatie en de formulering van hun eigen missie?
2. Zijn de activiteiten die door de organisaties zijn opgegeven, ook daadwerkelijke uitgevoerd?
3. Hoe beoordelen de organisaties zelf hun effectiviteit en kunnen zij deze beoordeling meetbaar maken?

1. Formulering van visie, missie en uitgangspunten

De doelstellingen van de organisaties liggen in lijn met de doelstellingen van de SIP, namelijk het bevorderen van de participatie van etnische groepen, vrouwen en homoseksuelen en bijdragen aan integratie en sociale samenhang in de Amsterdamse samenleving. De zelforganisaties gebruiken dezelfde bewoordingen en uitgangspunten zoals die zijn omschreven in de subsidieverordening. Participatie, integratie en sociale cohesie worden door vrijwel alle partijen genoemd als doelstelling en uitgangspunt van de vrijwilligersorganisaties. Dit blijkt zowel uit de

aanvragen, verantwoordingen, publieke websites, gesprekken met de organisaties zelf en gesprekken met partnerorganisaties.

Een Afghaanse vluchtelingenorganisatie geeft aan dat zij streeft naar de positieverbetering van Afghanen in Nederland door middel van participatie. Zij wijzen mensen de weg naar studie, werk en sociale voorzieningen. “Als 2% van de Nederlanders arts is, streven wij naar 2% artsen van Afghaanse afkomst. En als 90% van de Nederlanders werk heeft, willen wij ervoor zorgen dat 90% van de Afghanen werk heeft.”

Een Somalische vluchtelingenorganisatie is naar eigen zeggen opgericht “om integratie, participatie, emancipatie en sociale activering van Somalische vrouwen te bevorderen in Amsterdam en omstreken”. De organisatie richt zich met name op lager opgeleide en oudere vrouwen die in isolement leven, een oorlogstrauma hebben en te maken hebben met een taalbarrière. Vrijwilligers van de organisatie ondersteunen deze vrouwen onder andere bij de opvoeding en bij het vinden van scholing en werk. Dit doen zij door middel van spreekuren, cursussen en huiskamergesprekken om kennis en vaardigheden te vergroten. Hierbij werken zij samen met een Irakese vrouwenstichting.

Het doel van een Chinese ouderenorganisatie is om Chinezen in Amsterdam te emanciperen, onder andere door middel van voorlichting. “Integratie is voor ons weten wat er gebeurt in de samenleving, interesse hebben en kennis hebben van andere culturen, en de Nederlandse cultuur en wijze van denken begrijpen.” Veel Chinese ouderen zijn laag opgeleid en hebben daardoor extra moeilijkheden met de taal. De organisatie geeft aan dat de beste manier om mensen te laten integreren en participeren, is om te zorgen voor educatie en opleiding.

2. *Uitvoering activiteiten*

Uit zowel de jaarverslagen als de gesprekken met de organisaties, de deelnemers en de partnerinstellingen blijkt dat de meeste activiteiten doorgang vinden en naar tevredenheid van de organisatie en achterban zijn uitgevoerd. De besturen zelf plaatsen soms kritische kanttekeningen bij de uitvoering (bij sommige bijeenkomsten

was de opkomst bijvoorbeeld lager dan verwacht), maar schetsen ook achtergronden, oorzaken en verbeterpunten. Naast de mondelinge verantwoording over uitgevoerde activiteiten, wordt de verantwoording ondersteund met (jaar)verslagen, financiële overzichten, foto's, programma's, flyers en folders, of zijn de activiteiten daadwerkelijk aan de gang tijdens het bezoek van de onderzoekers.

3. *Evaluatie van effectiviteit*

De organisaties verwoorden in hun aanvragen, beleidsplannen, jaarstukken en verantwoording zowel hun beoogde en behaalde 'directe resultaten' (output) als hun 'maatschappelijke bijdrage' (outcome). Ze geven bijvoorbeeld de hoeveelheid activiteiten op met de verwachte aantallen deelnemers en de inhoud van de bijeenkomsten. Daarnaast geven ze aan wat het resultaat van de bijeenkomst of van het spreekuur is, bijvoorbeeld het vergroten van de kennis van de sociale kaart van Amsterdam. De doelstellingen op niveau van het maatschappelijk resultaat zijn echter bijna nooit meetbaar geformuleerd. Bijvoorbeeld *in welke mate* kennisniveau van deelnemers is verbeterd of gedragsverandering tot stand is gebracht als resultaat van de bijeenkomsten en spreekuren. Hier wordt door DMO ook niet op gestuurd.

Vrijwel alle organisaties zijn nuchter over de realisatie en het effect van hun activiteiten. Zij geven het eerlijk toe als activiteiten een lagere opkomst hadden dan verwacht, of als activiteiten in het geheel geen doorgang vonden. Hoewel de organisaties in gesprekken aangeven positieve aannames te doen over de effectiviteit van hun activiteiten, is het bewijs hiervoor voornamelijk exemplarisch van aard. Voor bepaalde activiteiten (zoals computer- of taalcursussen) is het mogelijk om daadwerkelijk uitspraak te doen over vorderingen die de deelnemers maken. Van andere activiteiten, zoals spreekuren of ontmoetingsbijeenkomsten kan alleen het aantal deelnemers worden gerapporteerd. Niet alle organisaties houden dossiers bij van hun spreekuur. Een verklaring daarvoor is dat deze administratie relatief veel tijd kost. Ook komt het voor dat de informatie in de dossiers vertrouwelijk van aard is en na doorverwijzing naar professionele hulpverleningsinstanties wordt vernietigd. In de volgende paragraaf wordt in meer detail besproken welke functionaliteiten van de zelforganisaties uit het onderzoek naar voren komen.

Een organisatie voor Somalische vluchtelingen geeft aan: “Onze activiteiten hebben effect. Van eenvoudig: ik ken vrouwen die hier al jaren wonen maar niemand kenden. Nu hebben ze contact met andere mensen. Tot complex: zo hebben we op hoger niveau de workshops waar vrouwen een netwerk opgebouwd hebben.”

Een organisatie voor Irakese vrouwen heeft voor een cursus computervaardigheden samengewerkt met een professionele aanbieder die na afloop de vooruitgang van de deelnemers heeft geëvalueerd en gerapporteerd.

4.3 **Functionaliteit**

Maatschappelijke vrijwilligersorganisaties vervullen meerdere functies. In het onderzoek van dr. A. van Heelsum uit 2004⁵ worden de volgende functies van migrantenzelforganisaties onderscheiden.

- sociale functie en hulpverleningsfunctie;
- voorlichtings- en informatiefunctie;
- educatieve functie;
- functies rond taal, cultuur en religie.

Uit de gesprekken met de bestuursleden, vrijwilligers, in een aantal gevallen deelnemers en partner- en ondersteunende organisaties komt het beeld naar voren dat ook de Amsterdamse vrijwilligersorganisaties die gebruik maken van de SIP deze functies vervullen.

4.3.1 ***Sociale functie en hulpverleningsfunctie***

Vrijwel alle organisaties die gebruik maken van de SIP bieden laagdrempelige directe ondersteuning aan hun achterban, gericht op begeleiding bij het starten van inburgering, scholing of werk en op doorverwijzing naar instanties voor psychische en fysieke gezondheid. Meestal gebeurt deze ondersteuning in de vorm van een spreekuur. Mensen zoeken hulp bij de organisaties voor het benaderen van officiële

⁵ Heelsum, A. van, *Migrantenorganisaties in Nederland, Deel 2 - Het functioneren van de organisaties* (2004), pp. 20-24

instanties zoals het stadsdeel, DWI of de Belastingdienst. Veel organisaties bieden hulp bij het invullen van formulieren of het begrijpen van officiële brieven. En ook wordt bemiddeld bij problemen met instanties zoals de woningbouwvereniging of het energiebedrijf. Organisaties verwijzen regelmatig mensen door of gaan zelfs mee naar de professionele hulpverlening als er bijvoorbeeld sprake is van huiselijk geweld of een doktersbezoek.

Vooral vluchtelingenorganisaties en organisaties met een aanzienlijk deel analfabeten in de achterban bieden een spreekuur. In een aantal gevallen is een vrijwilliger van de organisatie zelf professioneel hulpverlener of wordt een professionele maatschappelijk werker uitgenodigd. Vaak wordt ook gebruik gemaakt van de inzet en expertise van stagiaires, bijvoorbeeld van de opleiding sociaal-juridische dienstverlening. De inlooptmogelijkheid wordt door organisaties als belangrijk voor de achterban aangemerkt. Behalve hulpverlening heeft het spreekuur een belangrijke sociale component. Vaak komen mensen voor ontmoeting met anderen op de koffieochtend of op een ontmoetingsbijeenkomst en doen ze vervolgens een beroep op de doorverwijzing naar de hulpverlening. Mensen worden door deelname aan het spreekuur en activiteiten onderdeel van een breder netwerk. Op die manier wordt volgens de organisaties (en volgens ambtenaren en professionele hulpverleners) sociaal isolement doorbroken en worden sociale problemen sneller gesignaleerd en opgepakt. Spreekuren zorgen zo voor versterking van de participatienetwerken van de doelgroep.

De voorzitter van een multiculturele vereniging die zich al 20 jaar inzet voor etnische minderheden in Nederland, vertelt dat de organisatie recentelijk melding kreeg van een man die volledig verlamd was en al jaren binnen bleef, verzorgd door zijn gezin. “Zij durfden geen hulp te zoeken omdat zij zich voor de situatie schaamden en ze niet wisten waar hulp te zoeken. Vrijwilligers van onze organisatie hebben de man en zijn gezin geholpen met het inschakelen van professionele zorg.”

Een Irakese vrouwenstichting, die empowerment van Irakese vrouwen beoogt te bevorderen door middel van spreekuren en voorlichtingsbijeenkomsten over bijvoorbeeld gezondheidsthema's en huiselijk geweld, ziet op het spreekuur veelal geïsoleerde vrouwen van boven de 40 die alleen wonen of helemaal geen familie

hebben en de taal niet goed beheersen. Zij worden geholpen met invullen van formulieren, of worden doorverwezen naar instanties als de GGD, GGZ- en WMO instellingen of wijkcentra. Vrijwilligers leggen regelmatig huisbezoeken af bij vrouwen die niet vaak buiten komen en waarvoor de stap naar het spreekuur te groot is. Via hun netwerk van Irakese vrouwen krijgen zij tips waar zij terecht kunnen.

De coördinator van een Ethiopische vluchtelingenorganisatie stelt: “Wij willen ons in de toekomst meer gaan richten op de eerste golf Ethiopische immigranten, die nu bijna klaar is voor het bejaardentehuis. Hierbij kunnen deze mensen de hulp van de vrijwilligers goed gebruiken.” Op de vraag wanneer zijn organisatie de doelstellingen behaald heeft en ‘klaar’ is, is zijn antwoord: “Over vijf à tien jaar, aangezien de huidige generatie het goed doet.”

4.3.2 *Voorlichtings- en informatiefunctie*

In het verlengde hiervan ligt de voorlichting- en informatiefunctie van de organisaties. De meesten organiseren, al dan niet in samenwerking met partnerorganisaties, voorlichtingsbijeenkomsten over thema’s als gezondheid, arbeid, scholing, wetgeving, rechten en plichten. Er wordt informatie gegeven over Nederlandse mores en instituties. Op die manier wordt de informatiepositie van de achterban versterkt en wordt de zelfredzaamheid van mensen bevorderd. Het initiatief voor een voorlichtingsbijeenkomst kan ook bij een professionele of gemeentelijke instelling liggen. De organisaties zijn dus voor professionele instellingen een vindplaats voor uiteenlopende doelgroepen. Zo betreft de GGD zelforganisaties bij voorlichting over HIV/Aids en GGZ-instellingen geven voorlichting over geestelijke gezondheid. Enkele organisaties bieden (gefinancierd vanuit de Dienst Werk en Inkomen) sociale en maatschappelijke activeringsplaatsen (SAP en MAP) waarin mensen stappen zetten richting participatie en uiteindelijk richting werk. Andere organisaties geven aan dat DWI er voorlichting komt geven. Via de organisaties hebben deze instellingen toegang tot de doelgroep. Over deze brugfunctie die de zelforganisaties vervullen zal onder de noemer ‘bereik’ worden uitgewijd.

De GGD ziet zelforganisaties als een belangrijke partner: “Ik denk dat we als professionele instellingen veel aan netwerk en toegang verliezen als de

basisfinanciering niet meer kan.”

De coördinator van een grote multiculturele vereniging geeft aan: “Mensen komen vaak via het DWI binnen, om een paar uur per week bezig te zijn. Zij worden eerst als gastheer of -vrouw ingezet, om daarna ook kadertrainingen te volgen, en steeds meer als vrijwilliger en trainer ingezet te worden. Zo doen ze ervaring op.”

4.3.3 *Educatieve functie*

Een aanzienlijk aantal van de organisaties biedt zelf trainingen of cursussen aan de achterban aan. Dit kan Nederlandse taalles zijn voor vrijwillige inburgeraars, maar ook trainingen over solliciteren, computergebruik of communicatie. Ook huiswerkbegeleiding en lessen in de eigen taal voor kinderen (en geïnteresseerde buitenstaanders) worden georganiseerd⁶. Daarnaast organiseren de organisaties inhoudelijke bijeenkomsten rond thema's als opvoeding, politieke participatie of huiselijk geweld, al dan niet in samenwerking met professionele instanties.

Een bijkomende educatieve functie wordt vervuld doordat vrijwilligers en stagiairs binnen de organisaties werkervaring opdoen. Zelforganisaties spelen ten slotte een rol in het opleiden en laten doorstromen van de achterban, vanuit deelnemerschap naar eenvoudige vrijwilligersfuncties en van daaruit naar hogere vrijwilligersfuncties en in een enkel geval naar betaald werk.

Een Turkse organisatie, oorspronkelijk gericht op integratie en emancipatie van Nederlanders van Turkse afkomst, is in de loop der jaren uitgegroeid tot multicultureel centrum en ontvangt onder andere subsidie voor Nederlandse taallessen. Een deelneemster aan de Nederlandse les (eigenaresse confectiebedrijf) vertelt: “Ik had geen contact met Nederlanders, maar in de 6 maanden dat ik les volg heb ik wel mensen ontmoet met wie ik Nederlands spreek.” Haar kinderen volgen er muziekles en huiswerkbegeleiding.

⁶ Activiteiten gericht op kinderen worden niet vanuit de SIP gefinancierd. Zie de verordening Bijzondere subsidieverordening integratie, participatie en sociale cohesie (SIP), artikel 1.1, punt i.

Een oudere Marokkaanse vrijwilliger van een multiculturele vereniging vertelt: “Ik kwam hier binnen via het DWI om een paar uur per week bezig te zijn. Ik ontving de mensen die voor het spreekuur kwamen. Uiteindelijk heb ik een aantal trainingen en een taalcursus gevolgd en nu geef ik zelf af en toe een cursus, bijvoorbeeld een taalcursus Arabisch aan onze Nederlandse vrijwilligers.”

4.3.4 *Funcities rond taal, cultuur en religie*

Vrijwel alle organisaties organiseren ook bijeenkomsten rond religie, nationale feestdagen, taallessen of culturele evenementen uit het land van herkomst. Volgens de organisaties wordt door vergroting van kennis van de eigen achtergrond, de individuele identiteit van de deelnemers versterkt en kunnen mensen daardoor ook beter participeren in de Nederlandse samenleving. Ook worden dergelijke evenementen gebruikt om ontmoetingen met andere bevolkingsgroepen tot stand te brengen.

Een Afghaanse vluchtelingenorganisatie geeft te kennen het jammer te vinden dat de subsidiemogelijkheden voor culturele bijeenkomsten zijn afgeschaft. Zij zien bijvoorbeeld de viering van het Afghaanse Nieuwjaarsfeest als een belangrijke gebeurtenis, waarbij het culturele erfgoed getoond en beleefd kan worden en daarnaast ook veel aan netwerkvorming gedaan kan worden. Identiteitsbevordering en bevordering van het zelfbewustzijn wordt hierdoor gestimuleerd. De voorzitter stelt: “Naarmate jongeren minder van hun eigen cultuur weten zal de kans op radicalisering vergroten.”

Deze culturele activiteiten worden niet gefinancierd vanuit de SIP en zijn in dit onderzoek dan ook niet nader bekeken⁷.

⁷ Zie de verordening Bijzondere subsidieverordening integratie, participatie en sociale cohesie (SIP), toelichting op artikel 1.2.

4.4 **Bereik**

De achterban van de organisaties die gebruik maken van de SIP bestaat vaak uit eerste en tweede generatie migranten die niet uit eigen beweging de weg weten te vinden naar de reguliere instellingen of de hulpverlening. Dit komt doordat zij de kanalen niet kennen, huiverig zijn om hulp te zoeken of beperkte toegang tot informatie hebben. Andere redenen zijn een taalachterstand, een lager opleidingsniveau, psychische problemen of een gebrek aan netwerk.

De organisaties die gebruik maken van de SIP weten over het algemeen die mensen te bereiken die door de reguliere hulpverlening en professionele instanties niet of moeilijk bereikt worden. Professionele organisaties, zoals de GGD, beamen dat zij moeten samenwerken met zelforganisaties om bepaalde groepen te bereiken. Het succes waarmee zelforganisaties moeilijke doelgroepen bereiken, valt te verklaren vanuit de laagdrempeligheid van de organisaties. Omdat ze begeleiding bieden in de eigen taal, een veilige sfeer of zelfs een ‘thuis’-gevoel creëren komt de moeilijk bereikbare doelgroep toch binnen. Ook geven veel organisaties aan voortdurende bereikbaar te zijn voor vragen. Vrijwilligers staan (in tegenstelling tot professionals) vaak dag en nacht klaar om mensen te helpen. Een andere factor waardoor het succes verklaard kan worden zijn de ‘outreaching’ methoden. Vrijwilligers gaan op eigen initiatief langs bij mensen thuis. Omdat ze worden vertrouwd en de taal spreken hebben zij zelfs toegang achter de voordeur.

Om in aanmerking te komen voor een periodieke subsidie uit de SIP moeten organisaties inzicht geven in de omvang van hun achterban. Er moet opgave worden gedaan van de postcodes van de contribuanten die een in de verordening vastgesteld bedrag bijdragen⁸. Er moeten uit ten minste vier verschillende stadsdelen contribuanten zijn (naar een bepaalde spreidingsverhouding), om het stedelijk karakter van de activiteiten te waarborgen. Afhankelijk van het aantal contribuanten dat een organisatie heeft, kan een beroep worden gedaan op een bepaald bedrag aan ondersteuning in de organisatie- en huisvestingskosten. Om in aanmerking te komen

⁸ De betalende contribuanten zijn leden van een vereniging of donateurs van een stichting. Dit kunnen andere personen zijn dan de deelnemers aan de activiteiten van een organisatie,

voor projectsubsidie moet worden aangetoond dat deelnemers uit ten minste vier stadsdelen hebben deelgenomen. Ook is vereist dat het onderwerp van de activiteit een grootstedelijk of stadsdeeloverstijgend thema is.

Hier wordt opgemerkt dat sommige organisaties aangeven dat deze postcode- en contribuantenlijsten eenvoudig te manipuleren zijn. Ook de uitvoerend ambtenaren geven aan dat het uiterst lastig is om na te gaan of de opgave de werkelijkheid weergeeft. Een aanzienlijk deel van de organisaties houdt niet of nauwelijks deelnemerslijsten bij tijdens activiteiten. De organisaties zelf, maar ook de gemeente hebben dan ook geen volledig zicht op de gehele achterban en de spreiding over de stadsdelen. Hierdoor kunnen zij ook geen uitspraak doen over het *absolute* bereik. Er worden door de ambtenaren wel steekproefsgewijs controles uitgevoerd en verrassingsbezoeken gebracht aan de activiteiten. Tijdens deze bezoeken worden doorgaans geen grote afwijkingen van de opgegeven aantallen bezoekers geconstateerd. Op basis hiervan kan wel een inschatting worden gemaakt. Uit de dossiers en interviews komt het beeld naar voren dat de achterban van de SIP organisaties varieert van honderd tot enkele duizenden mensen. De spreekuren worden bezocht door (enkele) tientallen mensen per maand. De afzonderlijke voorlichting- en themabijeenkomsten worden bezocht door (enkele) tientallen tot (enkele) honderden bezoekers. Voor de SIP-organisaties en alle activiteiten samen betekent dit een jaarlijks bereik van circa 40.000 personen. Dit getal is gebaseerd op de aantallen die organisaties opgeven in hun subsidieverantwoordingen. Zoals gezegd worden deze steekproefsgewijs gecontroleerd door de ambtenaren van DMO⁹. Bij twijfel aan de juistheid van de opgegeven cijfers kunnen door DMO verschillende sturingsinstrumenten worden ingezet¹⁰.

Op basis van de dossieranalyse maken de onderzoekers de inschatting dat de meeste activiteiten een stedelijk bereik hebben. In een klein aantal gevallen is het bereik beperkt tot een of meerdere stadsdelen. Er kan dus wel uitspraak worden gedaan over

⁹ Het controleren van de feitelijke juistheid van deze getallen viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Hier kan dan ook niet meer dan een inschatting van de proportionaliteit worden gegeven. Aanvullend onderzoek is nodig om tot nauwkeuriger cijfers te komen.

¹⁰ Zie paragraaf 5.4

welke groepen de organisaties bereiken, maar van de concrete omvang van de achterban kan slechts een inschatting worden gemaakt.

Een vrijwilligersorganisatie voor Noord-Afrikaanse jongeren met homoseksuele gevoelens organiseert debatten en inloopavonden met als doel de beeldvorming over homoseksuelen te verbeteren en het zelfbeeld en zelfvertrouwen van de jongeren te vergroten door middel van ontmoeting en het bieden van rolmodellen. Thema's als eerwraak, veilige seks en voorlichting over interculturele relaties worden besproken. "Voor professionele instellingen is het moeilijk om goed met deze doelgroep om te gaan. De manier van werken is Arabisch. Een eigen organisatie is dus heel belangrijk."

Een bestuurslid van een vereniging voor moslimvrouwen en -meisjes vertelt waardoor zij contact kunnen krijgen met moeilijk bereikbare groepen: "Vrouwen die mishandeld zijn en via deur tot deur bezoeken worden bereikt, begrijpen wij en wij weten precies waar zij behoefte aan hebben. Wij hebben vaak in dezelfde fase gezeten. Wij worden als 'zus' gezien. Er wordt op hetzelfde niveau gevoeld en informatie overgebracht. Dit is heel anders dan de rol die professionele organisaties kunnen spelen."

De coördinator van de CABO stelt: "De vrijwilligersorganisaties zijn 'het cement' van de samenleving. De effecten van de organisaties liggen op vele vlakken: het bouwen van sociaal kapitaal. Door het doorbreken van een isolement en het maatschappelijk meedoen zijn ze een bron van emancipatie, niet alleen voor vrouwen."

4.5 Professionaliteit

Om een oordeel te kunnen geven over de professionaliteit van de organisaties die gebruik maken van de SIP is op basis van de dossiers, gesprekken met de betrokken zelforganisaties, deelnemers, partner- en ondersteunende organisaties en ambtenaren gekeken naar de volgende vragen/indicatoren:

1. formuleren de organisaties hun doelstellingen helder?

2. hebben de organisaties zicht op de ontwikkelingen in het veld? Zijn de organisaties zich bewust van het politiek- en maatschappelijk krachtenveld, hebben zij visie op hun eigen positie hierin en zijn zij in staat om hierin te opereren?
3. hebben de organisaties zicht op de behoeften van de doelgroep?
4. is er aandacht voor educatie van vrijwilligers en bestuursleden, en sprake van continuïteit van de organisatie en betrokken personen?
5. maken de organisaties gebruik van gestructureerde evaluatie van hun eigen organisatie en activiteiten?
6. is er sprake van goede communicatie en welke indruk geeft de locatie?

1. Helderheid formulering doelstellingen

De aanvragen zijn, uitzonderingen daargelaten, van een redelijk hoog niveau. Zowel de schrijfstijl als de presentatie en onderbouwing van activiteiten zijn kwalitatief goed te noemen. Van veel organisaties valt de grote inhoudelijke betrokkenheid op waarmee de aanvragers hun projecten presenteren, door bevrologen teksten te formuleren of door te refereren aan demografische gegevens (bijvoorbeeld Staat van de Stad) en wetenschappelijke onderzoeksresultaten.

2. Positionering in krachtenveld

De organisaties zijn doorgaans in staat zich te positioneren in het speelveld van andere zelforganisaties en professionele organisaties. Zij kennen de organisaties, staan er mee in contact en weten hoe zij zich hiertoe tot hen verhouden. Ook kunnen zij meestal duidelijk aangeven wat hun meerwaarde is ten opzichte van andere organisaties. De organisaties zeggen zich, op een aantal uitzonderingen na, over het algemeen bewust niet met politiek of religie bezig te houden.

3. Zicht op behoeften doelgroep

Uit lezing van de jaarverslagen en gesprekken met de zelforganisaties kan worden opgemaakt dat vrijwel alle organisaties hun doelgroep en de ontwikkelingen van hun doelgroep, redelijk goed in beeld hebben. Vaak kunnen ze die ontwikkelingen ook met wetenschappelijke bevindingen onderbouwen. Zij signaleren vrijwel allemaal de veranderende behoeften van hun eigen doelgroep, en weten deze te plaatsen binnen bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor kunnen de organisaties redelijk goed vooruit kijken en inspelen op toekomstige behoeften.

4. *Opleiding en continuïteit*

Vrijwel alle organisaties bieden hun vrijwilligers kadertrainingen. Bij veel van de organisaties wordt gewerkt met studenten uit het hoger onderwijs, vaak met een sociaal-juridische achtergrond, die in het kader van stages tijdens bijeenkomsten en spreekuren advies geven.

Besturen van de zelforganisaties zorgen voor overdracht aan nieuwe bestuursleden wat de continuïteit van de organisatie waarborgt. Een belangrijke kanttekening bij de continuïteit, is dat deze niet vanzelfsprekend is. Een aanzienlijk aantal zelforganisaties wordt al lange tijd (soms vele jaren) geleid door dezelfde bevlogen frontmannen en vrouwen, die vaak al bij de oprichting betrokken waren. Hier schuilt hier een risico in. Als zij de organisatie verlaten, zijn er dan genoeg capabele mensen om het werk over te nemen? Een enkele zelforganisatie bleek te bestaan uit slechts een persoon. Dit was een organisatie die niet periodiek ondersteund werd.

5. *Evaluatie*

In paragraaf 5.1 werd al gesproken over de evaluatie van effecten. Hier worden de middelen beschreven die organisaties beschikbaar hebben om hun activiteiten te evalueren. Verantwoording wordt nauwkeurig en volgens de richtlijnen afgelegd: de activiteiten die door de zelforganisaties zijn uitgevoerd worden in verslagen beschreven. De verantwoordingen worden ondersteund met financiële overzichten, bonnen, foto's, programma's en flyers van activiteiten. Een klein aantal organisaties bevraagt de achterban met enquêtes na afloop van de activiteiten om deze te evalueren. Hier valt op dat de organisaties relatief weinig tijd en geld besteden aan het intern evalueren van de eigen activiteiten en de eigen organisatie. Het is daardoor zeer verschillend hoezeer er op het eigen functioneren wordt gereflecteerd en van goede en slechte ervaringen wordt geleerd.

6. *Communicatie en locatie*

Uit het onderzoek blijkt dat zowel de professionele organisaties, als de gemeente en onderzoekers goed en direct contact kunnen leggen met de zelforganisaties. De zelforganisaties zijn goed bereikbaar en vrijwel allemaal op zeer korte termijn te spreken. Bij bezoeken bleken de locaties verzorgd en de administraties geordend.

5. DE WERKING VAN DE SIP

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de wijze waarop de regeling sinds 2008 wordt uitgevoerd. Zijn de aanbevelingen uit eerder onderzoek door de eigen afdeling en door de Adviesraad Diversiteit en Integratie overgenomen? Is de gebruikersvriendelijkheid, klantvriendelijkheid en samenwerking inderdaad toegenomen? Welke verbeterpunten zien de organisaties en de uitvoerende ambtenaren zelf? Welke instrumenten zijn er voorhanden om te sturen op ongewenste ontwikkelingen?

Om een antwoord op deze vragen te formuleren zijn gesprekken gevoerd met de uitvoerend ambtenaren van DMO en bilateraal met een aantal bestuursleden van de organisaties die gebruik maken van SIP. Daarnaast is gesproken met medewerkers van de Vrijwilligerscentrale Amsterdam, die de organisaties ondersteunen bij het aanvragen van subsidie uit de SIP.

Ook is er een rondetafel bijeenkomst georganiseerd waar organisaties werden bevraagd op hun samenwerking met DMO en hun ervaringen met de SIP. In de rondetafel bijeenkomst werd aan de hand van stellingen gediscussieerd. Dit levert het volgende beeld op:

	Stelling	Eens	Oneens
1	Hogere eisen aan professionaliteit van de organisaties en verantwoording zal de effectiviteit verbeteren	2	7
2	De speerpunten zijn goede afspiegeling van de thema's die leven onder de doelgroep	7	2
3	De SIP-organisaties hebben voldoende inspraak in het vormgeven van de regeling	2	7
4	Organisaties moeten een eigen bijdrage vragen om te laten zien dat waarde wordt gehecht aan de activiteiten	2	7
5	De netwerkbijeenkomsten van DMO dragen bij aan netwerkvorming en kennisuitwisseling tussen organisaties	6	3
6	DMO is een goede partner voor vrijwilligersorganisaties	7	2

5.1 De SIP-regeling in de praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat de wijzigingen in de SIP-verordening uit 2007 hebben bijgedragen aan een verbeterde werking van de regeling. Zowel door de uitvoerend ambtenaren als de organisaties wordt dit bevestigd. Vooral de mogelijkheid van meerjarige subsidie en ontmoetingsbijeenkomsten wordt positief gewaardeerd. Ook de gebruiksvriendelijkheid is verbeterd, zoals de leesbaarheid van de verordening en het gebruik van formats en formulieren. Maar de gebruiksvriendelijkheid wordt nog niet als groot ervaren. De regeling wordt als ‘doorwrocht’, ‘degelijk’ of ‘streng maar rechtvaardig’ omschreven. De verantwoordingsvereisten worden als “zeer zwaar” geschetst. Organisaties achten de SIP vooral voor hun basisaanbod (zoals bureaunkosten, huisvestingskosten, voorlichtingsbijeenkomsten en spreekuur) van belang. Een aanzienlijk deel geeft aan voor het voortbestaan afhankelijk te zijn van de SIP.

De onderzoekers concluderen dat de SIP-regeling over het algemeen goed functioneert. De uitvoering van de regeling gebeurt kritisch en nauwkeurig. De uitvoerend ambtenaren zijn betrokken bij het veld en hebben grote kennis over de organisaties en relevante personen. Organisaties blijken over het algemeen goed op de hoogte van de regeling. De eisen die de SIP aan aanvragers stelt, worden door de organisaties als hoog, maar begrijpelijk en acceptabel gezien. Gebruikers zijn over het algemeen tevreden over de regeling.

Natuurlijk zijn er ook enkele kritische kanttekeningen te maken.

- de SIP-cyclus (aanvragen, beschikken, verantwoorden en vaststellen) verloopt niet optimaal. Met name de communicatie over de doorlooptijden en behandeltermijnen dient te worden verbeterd;
- late uitbetalingen en trage beschikkingen worden door organisaties als problematisch ervaren. Sommigen gaven aan geen projectsubsidies meer aan te vragen om dat uitsluitend vaak maanden op zich laat wachten. Ook de uitvoerend ambtenaren geven aan dat dit verbeterd moet worden. Mogelijk door de cyclus van de beoordeling te herzien;

- de samenwerking van de SIP-organisaties met professionele instellingen loopt goed. De zelforganisaties weten professionele instellingen goed te vinden, en ook andersom zijn de organisaties voor professionals toegankelijk;
- onderling is nog weinig sprake van samenwerking. Organisaties geven aan dat waar onderwerpen worden behandeld die de specifieke doelgroep van een organisatie aangaan, of die in een andere taal worden gehouden, samenwerking niet altijd opportuun is. Wel wordt er samengewerkt op thema's met die een breder publiek aangaan, zoals competentieverbetering van bestuursleden en vrijwilligers door kadertrainingen, of inhoudelijke themabijeenkomsten;
- de mogelijkheid om subsidie te ontvangen voor ontmoetingsactiviteiten (mits
- minimaal drie keer per jaar een 'open ontmoetingsdag' wordt georganiseerd waarbij ook personen en organisaties worden uitgenodigd die niet tot het eigen netwerk van de organisatie behoren) wordt door organisaties wel gewaardeerd. Uit het onderzoek blijkt echter dat hier in de praktijk nog weinig gebruik van wordt gemaakt. De organisaties geven aan dat zij wel het initiatief nemen om deze ontmoetingsactiviteiten te organiseren, maar dat de behoefte van hun achterban hieraan veelal ontbreekt.

5.2 Partnerschap met DMO

De bevroegde organisaties spreken bijna zonder uitzondering lovend over de inzet en betrokkenheid van de uitvoerend ambtenaren. Van 'partnerschap' tussen gemeente en SIP-organisaties is echter geen sprake. SIP-organisaties ervaren hun relatie met DMO als die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Organisaties voelen zich niet altijd gewaardeerd door DMO en ervaren te weinig mogelijkheid tot inspraak. Ook de transparantie van subsidieverlening kan beter volgens de organisaties. Wat ontbreekt, is een duidelijke gezamenlijke agenda waarin de richtlijnen, zoals de bestuurlijke speerpunten, in samenwerking tussen SIP organisaties en de gemeente wordt benaderd.

Organisaties geven aan dat de communicatie vanuit DMO niet altijd optimaal verloopt. Een terugkerend voorbeeld is dat afwijzingen wel met juridische onderbouwing, maar zonder extra (bijvoorbeeld mondelinge) toelichting worden verstuurd. Ook werd aangegeven dat in 2009 aanvragen werden ingediend terwijl de

organisaties niet op de hoogte waren gesteld dat het subsidieplafond al bereikt was. De klantvriendelijkheid is volgens de organisaties sterk afhankelijk van de behandelend ambtenaar. De organisaties geven aan de uitvoerend ambtenaren goed te kennen en te waarderen maar zien veel kansen voor verbetering in de communicatie en klantvriendelijkheid.

De netwerkbijeenkomsten vinden regelmatig plaats en worden door de organisaties als waardevol beschouwd, maar zijn top-down georganiseerd. Veel organisaties en partnerorganisaties, adviseren om deze bijeenkomsten te organiseren in samenwerking met de zelforganisaties met bijvoorbeeld een tussenpersoon in te stellen die helpt om netwerken te bestendigen en inhoud te geven.

Externe ondersteuning wordt over het algemeen positief gewaardeerd. Aan de ene kant sturen op professionaliseren en aan de andere kant korten op ondersteuningsstructuren (als de Vrijwilligerscentrale Amsterdam en ACB Kenniscentrum) ervaren de organisaties als problematisch. Daarnaast zouden sommige organisaties graag zien dat zij zelf hun ondersteuners kunnen kiezen. Als mogelijkheid wordt genoemd om een brede ondersteuningsvorm (shared service center) op te zetten voor alle zelforganisaties waar zij financiële, organisatorische en inhoudelijke ondersteuning kunnen krijgen.

5.3 **Bestuurlijke speerpunten**

Zoals gezegd is het sinds 1 januari 2010 alleen nog mogelijk projectsubsidies aan te vragen voor activiteiten die zich richten op de vier bestuurlijke speerpunten, te weten vrouwenemancipatie, homo-emancipatie en homotolerantie, het tegengaan van armoede en sociaal isolement en anti-discriminatie. De onderzoekers hebben de organisaties gevraagd hoe ze tegen deze speerpunten aankijken en de uitvoerend ambtenaren hoe ze verwachten dat dit in de praktijk zal uitwerken.

Het belang van de vier speerpunten wordt door vrijwel alle onderzochte organisaties onderschreven. Veel organisaties besteden in hun reguliere activiteitenaanbod ook al aandacht aan een of meer van deze thema's. Wel geven veel organisaties aan dat de

speerpunten niet uitputtend zijn en dat men meer inspraak zou willen in de vaststelling ervan.

De uitvoerend ambtenaren geven aan dat de speerpunten voor startende organisaties in veel gevallen minder relevantie hebben en de toegang tot de SIP misschien zelfs bemoeilijken. Twee jaar goed verantwoorde projectsubsidies zijn immers vereist om voor periodieke subsidie in aanmerking te komen. Voor een nieuwe vluchtelingenorganisatie ligt het meer voor de hand om een laagdrempelige activiteit voor de achterban te organiseren. Met name het speerpunt homo-emancipatie en homotolerantie wordt door vrijwel alle organisaties als een ‘onmogelijk onderwerp’ gezien om hun achterban mee te confronteren. Zeker voor beginnende organisaties. Uit de rondetafel bijeenkomst blijkt dat de speerpunten voor de gevestigde organisaties geen grote belemmering vormen.

Een vrijwilligster van een grote multiculturele vereniging vertelt: “Homoseksualiteit wordt bij ons in alle openheid besproken in bijeenkomsten. Ik stond daar zelf versted van. Blijkbaar voelen mensen zich door de diverse samenstelling van de groep, vrij om te praten over moeilijke onderwerpen.”

Een Chinese ouderenorganisatie vertelt: “Homoseksualiteit is een taboe voor Chinezen. Het heeft geen zin om hier bijeenkomsten over te organiseren, want daar komt niemand op af.” Wel geven ze aan dat op individuele vragen van deelnemers over homoseksualiteit antwoord wordt gegeven en het taboe daarmee wordt doorbroken.

Een Surinaamse organisatie stelt: “voor ons pakken die bestuurlijke speerpunten goed uit. Wij richten ons toch vooral op het thema anti-discriminatie met het organiseren van activiteiten rond de herdenking van de afschaffing van de slavernij.”

5.4 Sturingsinstrumenten

Verkeerd gebruik van de regeling kan nooit helemaal voorkomen worden. In de praktijk blijkt dit echter bijna niet voor te komen en beheersbaar te zijn. De uitvoerend ambtenaren geven aan over voldoende sturingsinstrumenten te beschikken

om ongewenste ontwikkelingen of misbruik van de regeling tegen te gaan. Doorgaans maken ze een dergelijke inschatting op basis van hun ervaring en kennis van het veld. Formeel instrument is het inschakelen van de accountantsdienst van de gemeente Amsterdam (ACAM) voor een financiële controle of het starten van een BIBOB procedure. Daarnaast is er de mogelijkheid gesprekken te voeren met de organisatie om contracten te controleren en stukken op te vragen bij de Kamer van Koophandel, die onaangekondigd langs te gaan op activiteiten of een samenwerkingsverklaring op te vragen. Ook biedt de tekst van de verordening enige interpretatieruimte, die benut wordt om te sturen op onduidelijke aanvragen. Er zijn geen excessen aangetroffen.

De verantwoording van het bereik van de organisaties geschiedt deels door deelnemerslijsten, deels aan de hand van aanvullend 'bewijsmateriaal', waaronder verslagen, foto's etc. Het genoemde bereik in de jaarverslagen en verantwoordingen komt overeen met de mondelinge antwoorden van de zelforganisaties en wordt grotendeels bevestigd door de gemeente. De ambtenaren wonen steekproefsgewijs bijeenkomsten bij. De organisaties, maar ook de gemeente hebben zoals eerder gesteld geen volledig beeld van het bereik en de spreiding over stadsdelen. Ook is er beperkt zicht op de financieringsbronnen op lokaal niveau en beperkte afstemming met stadsdelen, om te voorkomen dat aanvragen dubbel worden ingediend en te zorgen dat lokale activiteiten lokaal worden gefinancierd.

Organisaties zouden gestimuleerd en ondersteund kunnen worden in bijvoorbeeld het uitzetten van enquêtes om zowel de behoefte als de maatschappelijke effecten van hun activiteiten in kaart te brengen.

6. CONCLUSIES

Maatschappelijke effecten:

- Via de SIP wordt door de vrijwilligersorganisaties een duidelijke bijdrage geleverd aan voornamelijk de *participatie* van de doelgroep. Uit het onderzoek blijkt dat de vrijwilligersorganisaties functies vervullen die in lijn liggen met de doelstellingen die de gemeente met de subsidieregeling (SIP) voor ogen heeft.
- De SIP organisaties realiseren laagdrempelige activiteiten die gericht zijn op *positieverbetering* (emancipatie, educatie, werk, taalbeheersing) en *informatie* (gezondheid, rechtspositie, instanties) van de achterban. De SIP organisaties spelen een belangrijke rol bij het doorbreken van het *sociale isolement* van leden van hun doelgroep.
- De organisaties blijken in staat om een doelgroep, die voor professionele organisaties moeilijk bereikbaar is, te bereiken en te bedienen. De organisaties hebben hierdoor meerwaarde. Daarnaast zorgen de zelforganisaties vanuit hun brugfunctie voor toegang van gemeente en partnerorganisaties tot deze moeilijk bereikbare groepen. De SIP-organisaties dienen als aanspreekpunt en belangenbehartigers van deze groepen. De organisaties zijn in zeker opzicht representanten van toegangspoorten tot en sociaal werkers voor die groepen.
- De organisaties die gebruik maken van de SIP scoren overwegend positief op de gestelde indicatoren voor professionaliteit, ondanks het feit dat zij volledig draaien op vrijwilligers. Kanttekeningen die hierbij geplaatst kunnen worden zijn de beperkte aandacht en de middelen voor reflectie en evaluatie binnen de organisaties, beperkte methodieken om de eigen effectiviteit te meten en het risico dat schuilt in de continuïteit van het bestuur van sommige organisaties. De effectiviteit van de vrijwilligersorganisaties kan mogelijk verder worden vergroot door aanvullende evaluatie en ondersteuning.
- Ten slotte zijn de indirecte effecten van de organisaties het vermelden waard. Gedoeld wordt op de stagiaires die bij de vrijwilligersorganisaties een stageplaats vinden en de vrijwilligers die er werkervaring opdoen en soms doorstromen naar

hogere posities en zelfs betaald werk. Stagiaires brengen kennis en praktische inzet de organisaties in en ontwikkelen er een netwerk onder de doelgroep dat ze na afronding van hun opleiding meenemen in hun werk.

- *Procedureel*: de SIP is een degelijke subsidieregeling die – afgezien van een aantal praktische verbeterpunten - goed functioneert. Uitvoerders en organisaties geven aan dat de regeling verbeterd is met de aanpassingen van de verordening van 2007;
- organisaties blijken over het algemeen goed op de hoogte van de regeling. De eisen die de SIP aan aanvragers stelt, worden door de organisaties als hoog, maar begrijpelijk en acceptabel gezien. Gebruikers zijn over het algemeen tevreden over de regeling;
- de uitvoering van de SIP-regeling gebeurt kritisch en nauwkeurig. De uitvoerend ambtenaren zijn betrokken bij het veld en hebben grote kennis over de organisaties en relevante personen;
- organisaties achten SIP vooral voor hun basisaanbod van belang, zoals bureaunkosten, huisvesting, voorlichting, spreekuur. Een aanzienlijk deel geeft aan voor het voortbestaan afhankelijk te zijn van SIP.
- op dit moment wordt vooral gestuurd op ‘output’ (bereik, postcodetelling, contribuanten) en op een eigen inschatting van de ‘outcome’ (resultaat). Er zijn voldoende aanwijzingen voor positieve resultaten, echter onvoldoende handvaten om deze verder meetbaar te maken;
- het belang van bestuurlijke speerpunten van de SIP-regeling wordt door vrijwel alle onderzochte organisaties onderschreven. Sommigen geven aan meer inspraak te willen. Voor nieuwe organisaties kunnen de speerpunten een drempel betekenen;

- de regeling SIP biedt voldoende mogelijkheden om te sturen. Verkeerd gebruik van de regeling komt bijna niet voor en wordt door de ingebouwde sturingsinstrumenten grotendeels ondervangen.
- Het ‘partnerschap’ tussen gemeente en de SIP organisaties kan verder worden verbeterd. Dit betreft vooral de gezamenlijke vaststelling van speerpunten, communicatie en planning.

Hoofdconclusie

De SIP is een degelijke subsidieregeling die – afgezien van een aantal praktische verbeterpunten - goed functioneert. Er kan gesteld dat de gemeente Amsterdam door het financieren van de activiteiten van de vrijwilligersorganisaties vanuit de SIP-regeling:

1. een aanzienlijke bijdrage levert aan de participatie (en in het verlengde daarvan aan de integratie) van de doelgroep en het sociaal kapitaal van de stad;
2. toegang heeft tot doelgroepen die voor professionele organisaties uiterst moeilijk bereikbaar zijn.

Ons oordeel is daarbij gebaseerd op onder meer het bereik, de verantwoording en de professionaliteit van de gesubsidieerde organisaties afgezet tegen ons referentiekader en onze ervaring met vergelijkbare organisaties en regelingen.

7. AANBEVELINGEN

De onderzoekers doen de volgende aanbevelingen:

- handhaven van de regeling betekent een blijvende investering in het sociale kapitaal van de gemeente Amsterdam. Via SIP hebben gemeente en partnerorganisaties toegang tot anderszins moeilijk bereikbare doelgroepen;
- realiseer overzicht over financieringsbronnen op lokaal niveau en zorg voor afstemming met stadsdelen zodat aanvragen niet dubbel worden ingediend en lokale activiteiten lokaal worden gefinancierd;
- het partnerschap tussen gemeente en de SIP organisaties kan verder worden verbeterd op onder meer de volgende punten:
 - gezamenlijke agendering speerpunten en invulling netwerkbijeenkomsten;
 - de inrichting van de jaarlijkse SIP-cyclus;
 - verbeteren communicatie en transparantie van DMO richting organisaties.
- bij de beoordeling van de resultaten van de organisaties dienen niet zozeer de verantwoordings-eisen verder te worden aangescherpt, maar meer nadruk te worden gelegd op het zichtbaar maken van de maatschappelijke effecten en de communicatie daarover. Daartoe wordt aanbevolen om de verdere mogelijkheden te verkennen van het aanreiken van een meetinstrumentarium waarmee de daadwerkelijke effecten van de SIP beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Dit zowel ten behoeve van de gemeente als ten behoeve van de doelgroepen zelf, die met een dergelijk instrumentarium nog beter kunnen sturen op de verdere bevordering participatie en integratie.

BIJLAGE**GESPREEKSPARTNERS****Gesprekken gevoerd met SIP-gebruikende
vrijwilligersorganisaties:**

Assadaaka, Ahmed el Mesri, 29/1/2010
DIR, M. Asmellash, 1/2/2010
EMCEMO, Abdou Menebhi, 4/2/2010
Ibno Khaldoun, Nora el Jebli en Roemer van Oordt, 10/2/2010
IFTIN, Shukri Said, 8/2/2010
Milli Görüs Vrouwenfederatie, Seyma Halici, 8/2/2010
Nafar, C. Gadir, 10/2/2010
Stichting Irakese Vrouwen Nederland (SIVN), Suzan Karam,
4/2/2010
Stichting Turks Onderwijs Centrum (STOC), Ismail Ercan,
2/2/2010
Vereniging van Afghanen in Amsterdam en Omstreken
(VAAO), O. Qurishi, N. Rahim 2/2/2010
Wa Lai, Mary van der Made, 28/1/2010

**Gesprekken gevoerd met ondersteunende en
partnerorganisaties:**

Adviesraad Diversiteit en Integratie, Ankie Verlaan en Bülent
Okyay, 10/2/2010
CABO, Wendela Gronthout en Wasilis Psathas, 11/2/2010
COC Amsterdam, Tania Barkhuis, 10/2/2010
GGD, Arnoud Verhoeff, 3/2/2010
Vrijwilligerscentrale Amsterdam, Savitri Groag en Grad
Sissingh, 2/2/2010

Gesprekken gevoerd met ambtenaren

DMO SIP, Ahmed Abaida, 29/1/2010, 15/2/2010
DMO SIP, Iwan Kempenaar, 29/1/2010
DMO SIP, Jannie Stegeman, 9/2/2010

Rondetafel bijeenkomst, 9/2/2010

Centro Cultural Hispanohablantes de Amsterdam, M. Rodriguez

Commission for Filipino Migrant Workers, J. Belisario

DVA (Demokratische Volksvereniging Amsterdam), H. Ayhan

Sitara Surinaams-Hindostaanse Vrouwenorganisatie, S. Jaggan

San-Oost, X. Dankerlui

Lisanga, Y. Kitenge

Plan-A, N. Rahim

Vluchtelingen Vrouwen Raad, M. Hashimi

HTIB, Y. Aslan, S. Yilmaz en D. Kara

Leden begeleidingscommissie

Drs. John Goring

Dr. Anja van Heelsum