

Vergaderjaar 2007–2008

26 283

Migratie Antilliaanse jongeren

Nr. 42

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2008

In deze brief zal worden ingegaan op de volgende toezeggingen en een motie:

- (1) De toezegging van 4 april 2007 om de Kamer te berichten over de resultaten van de externe evaluatie van de sociale vormingsplicht.¹ Deze toezegging is tevens gedaan tijdens het AO Migratie Antilliaanse jongeren van 18 maart jl.²
- (2) Ook zal in deze brief worden ingegaan op de motie Van Toorenburg/Dijsselbloem inzake de handhaving van de leerplicht en de sociale vormingsplicht.³
- (3) Ten slotte wordt in deze brief ingegaan op de vraag naar de stand van zaken van het Deltaplan Onderwijs van de regering van de Nederlandse Antillen.⁴

Achtergrond

In de aanpak van de jongerenproblematiek heeft de regering van de Nederlandse Antillen een belangrijk initiatief genomen door een sociale vormingsplicht (SVP) in te stellen. Het doel is om inactieve jongeren (geen school, geen VSBO-diploma en geen werk) van 16 tot 24 jaar door een combinatie van opleiding en werk voor te bereiden op betaald werk of het instromen in een (vervolg)opleiding. Nederland heeft in 2005 een pilot-project SVP gefinancierd. Op basis van deze pilot is besloten tot een gefaseerde integrale invoering van de sociale vormingsplicht. Vanaf maart 2006 is de sociale vorming een wettelijke verplichting geworden voor alle jongeren van 16 t/m 24 jaar op de Nederlandse Antillen die een bepaald opleidingsniveau niet hebben gehaald. De jongeren krijgen een zogenaamd kanstraject aangeboden; een combinatie van educatie in bepaalde beroepsrichtingen, sport, sociale, emotionele en maatschappelijke begeleiding. De integrale invoering van de Landsverordening Sociale Vormingsplicht vindt plaats in 3 fasen. De eerste fase is gestart per 1 mei 2006 en duurt 2 jaar, tot 30 april 2008.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IV, nr. 26; over de uitkomsten van de monitoringrapportage (audit) is de Kamer per brief van 2 november 2007 (TK 2007–2008, 31 200 IV, nr. 8).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 283, nr. 41.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 283, nr. 36.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 IV nr. 9.

Mede in het kader van de aanpak van het probleemgedrag van een groep jongeren van Nederlands-Antilliaanse afkomst in Nederland, ondersteunt de Nederlandse regering de gedachte dat er extra inspanningen nodig zijn om de jeugd op de Nederlandse Antillen een perspectief te bieden.¹ Hiertoe heeft de Nederlandse regering in 2006 maximaal € 19 miljoen extra voor de komende vijf jaar beschikbaar gesteld voor de sociale vorming van de jongeren. Aan deze Nederlandse bijdrage zijn enkele voorwaarden verbonden. Eén daar van is een regelmatige monitoring en het uitvoeren van een externe evaluatie na een periode van 2 jaar. Hierna wordt ingegaan op de resultaten van de externe evaluatie. Gezien de verantwoordelijkheid van de regering van de Nederlandse Antillen en de bestuurders van de eilandgebieden (zie ook onder 1.3) voor de uitvoering en de handhaving van de SVP, richten de conclusies en aanbevelingen zich in eerste instantie tot deze partijen.

1. Evaluatie SVP

In opdracht van USONA is door Regioplan een evaluatie uitgevoerd van de sociale vormingsplicht.² In deze brief wordt aan de hand van de beoordeling over de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, impact en duurzaamheid en aan de hand van het toetsingkader ingegaan op de hoofdconclusies van deze evaluatie. Vervolgens geef ik een reactie op de evaluatie.

1.1 Bevindingen Regioplan

1.1.1 Relevantie en doeltreffendheid

De evaluatoren concluderen dat de SVP een uiterst **relevant** beleidsinstrument is omdat het aansluit bij de problemen van de doelgroep en bij het mogelijke perspectief dat de deelnemende jongeren kan worden geboden. Hoewel wordt geconstateerd dat volgens officiële tellingen³ een kwart van de doelgroep is ingestroomd in de SVP – en hiermee is de doelstelling van de eerste fase behaald – kan over de **doeltreffendheid** nog geen afgewogen antwoord gegeven worden. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de meeste jongeren nog in hun kanstraject zitten, zodat nog niet veel over het toekomstperspectief gezegd kan worden. Omdat de variatie tussen de trajecten te groot is kan er op dit moment nog geen kosten-batenanalyse worden uitgevoerd om inzichtelijk te maken welke trajecten de beste resultaten opleveren. De evaluatoren constateren echter wel dat er over de efficiëntie van het programma het nodige kan worden opgemerkt. De constatering dat de benodigde randvoorwaarden bij aanvang van de SVP in hoge mate ontbraken speelt, hierbij een grote rol.

1.1.2 Impact

Om de **impact** van het programma te vergroten is het wenselijk om de SVP in te bedden in een bredere zorginfrastructuur. Daarnaast is de relatie met de arbeidsmarkt een belangrijke graadmeter voor de impact van het programma. Werkgevers beginnen in toenemende mate een beroep te doen op het arbeidsaanbod van de sociaal vormingsplichtigen en ook de banengroei op de Nederlandse Antillen lijkt in belangrijke mate geënt te zijn op dit arbeidsaanbod. De uitstroomprofielen van de SVP sluiten redelijk goed aan bij deze vraag. Een verbeterpunt op dit terrein is het eerder en beter betrekken van de werkgevers bij de opzet van de kanstrajecten.

1.1.3 Duurzaamheid

Bij de beoordeling van de **duurzaamheid** van het project speelt naast de institutionele draagkracht en het politieke draagvlak de financiering een

¹ Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 283, nr. 31 Migratie Antilliaanse jongeren.

² Zie bijlage 1, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Het feitelijke aantal deelnemers dat een traject volgt (en afrondt) ligt vanwege absentie en uitval lager. De uitval bedraagt ruim een kwart.

belangrijke rol. De evaluatoren constateren dat de afzonderlijke eilanden inmiddels het belang van de SVP zijn gaan inzien. Het feit dat de SVP integraal onderdeel uitmaakt van de eilandelijke samenwerkingsprogramma's Onderwijs en Jongeren (2008–2012) getuigt hiervan. De evaluatoren merken voorts op dat op het moment van het evaluatieonderzoek het borgen van de financiën met het oog op de toekomst nog niet aan de orde was (zie onder 1.3). Ook wordt opgemerkt dat, met het oog op de duurzaamheid, de positie en capaciteit van de eilandelijke projectbureaus versterkt moet worden als deze, vooruitlopend op de staatkundige veranderingen, per 2008 in de volle breedte verantwoordelijk zijn voor de samenwerkingsmiddelen. De centrale rol van de Dienst Jeugd en Jongerenontwikkeling van het landelijke ministerie van Onderwijs en Cultuur komt te vervallen en daarnaast is de opdracht om de relatie Onderwijs en SVP op eilandelijk niveau te versterken. In dit kader dient ook rekening gehouden te worden met de constatering van de evaluatoren dat het in de toekomst zinvol lijkt om voor de kleinere eilanden te bezien op welke praktische wijze de sociale vormingsplicht uitgevoerd kan worden. Dit betekent dat er ruimte zou moeten zijn om ook tot een andere organisatorische inrichting (dan die is vastgelegd in de Landsverordening en het bijbehorende programma Kans op Perspectief) van het programma te komen die goed aansluit bij de lokale situatie.

1.1.4 Toetsingskader

Tot slot geven de evaluatoren een korte beoordeling van de behaalde resultaten ten opzichte van het toetsingskader voor de eerste fase van de implementatie van de sociale vormingsplicht.¹

Hierboven is al aangegeven dat de kwantitatieve doelstelling van het streefaantal van 880 ingestroomde deelnemers (inclusief de 210 deelnemers aan de pilot), in de zin van geplaatste deelnemers, is gehaald. De streefcijfers voor een succesvolle afronding van het traject zijn slechts ten dele gehaald. Van de pilotlichting heeft wel minimaal dertig procent van de deelnemers het hoofdtraject met succes afgerond. Bij de latere lichtingen (instroom vanaf 2006) liggen de afrondingspercentages voor de hoofdtrajecten lager. De evaluatoren merken hierbij op dat dit, gezien de duur van de trajecten – vaak zeker anderhalf jaar – niet verwonderlijk is. Als niet alleen naar het hoofdtraject, maar ook naar het na-traject gekeken wordt constateren zij ten slotte dat per september 2007 nog bijna geen enkele deelnemer het hele traject (voor-, hoofd- en na-traject) volledig had afgerond.

Bij de kwalitatieve beoordeling van de doelen concluderen de evaluatoren dat blijkt dat op sommige terreinen een verbetering van de kwaliteit van de kanstrajecten zeker gewenst is. Dit heeft zowel te maken met de inhoud van de trajecten als de interne programma-aansturing. Ook de samenwerking en inbedding van het programma in andere beleidsterreinen en programma's kan worden vergroot. Regioplan concludeert hiermee dat de doelen uit het toetsingskader al met al slechts ten dele zijn bereikt.

1.2 Reactie op de evaluatie

Op basis van de evaluatie van Regioplan concludeer ik dat de SVP een passend instrument is dat bijdraagt aan de verbetering van het toekomstperspectief van de Antilliaanse jeugd. De doelgroep heeft in de meeste gevallen geen alternatief. Het feit dat al meer dan een kwart van de doelgroep is ingestroomd in een kanstraject laat zien dat de Antilliaanse regering serieus werk maakt van de uitvoering van de sociale vormingsplicht. De uitval van circa 25% valt te betreuren, maar is, zoals de evaluatoren

¹ Een schematische weergave van deze beoordeling is terug te vinden in Tabel 8.1 op pag. 102–103 van het evaluatierapport van Regioplan.

aangeven, gezien de ernstige problematiek van de doelgroep, en in vergelijking met gelijksoortige trajecten in Nederland, niet uitzonderlijk. Omdat het instrument nog niet lang genoeg van kracht is om een oordeel te geven over de al dan niet succesvolle afronding van de kanstrajecten, wil ik daar nu niet op vooruitlopen. Het feit dat van de pilot-lichting wél 30% van de deelnemers het hoofdtraject succesvol heeft afgerond, maar dat dit percentage bij de eerste reguliere lichtingen lager ligt, baart enige zorgen.

Ik concludeer dan ook dat er in de eerste fase van de invoering van de SVP een belangrijk begin is gemaakt met de oplossing van een deel van de jeugdproblematiek, maar dat er nog een lange weg te gaan is. Vanuit die optiek doet Regioplan een aantal aanbevelingen ter verbetering van sommige aspecten van de sociale vormingsplicht. Mijns inziens is het met name van belang dat er meer aandacht komt voor het zorgaspect. Daarnaast zal er ook in de komende periode aandacht moeten blijven voor een aantal randvoorwaardelijke aspecten, zoals de waarde van de Sociale vormingsplicht-certificaten en het functioneren van het Jongerenregister. Ook moet er, zeker gezien de op handen zijnde nieuwe staatkundige structuur, geïnvesteerd worden in een adequate bemensing van de projectbureaus op de eilandgebieden.

Handhaving is wat mij betreft een cruciaal aandachtspunt. De evaluatoren constateren dat de handhaving tot dusverre vooral een preventief en voorlichtend karakter heeft gehad. Het sanctioneren van jongeren gebeurde via het opleggen van administratieve boetes (korting op de kanstoelagen). De verwachting is dat, nu het Openbaar Ministerie op basis van de nieuwe Nota Handhavend Toezicht Sociale Vormingsplicht een rol heeft gekregen in het sanctiebeleid, in de toekomst gebruik zal worden gemaakt van strafrechtelijke sancties.

Ten slotte zijn voor mij de relatie met de arbeidsmarkt en de afstemming tussen het regulier onderwijs en de SVP punten waarop verder geïnvesteerd zou moeten worden.

1.3 Recente ontwikkelingen

Op 25 januari jl. heb ik met minister Leeflang van Onderwijs en de Onderwijsgeëdeputeerden van de 5 Antilliaanse eilandgebieden een nieuw samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren ondertekend. Het nieuwe programma behelst een samenvoeging van de vorige programma's Onderwijsvernieuwing, dat in 2007 afliep, en het en programma Sociale Vormingsplicht. Het doel hiervan is een betere aansluiting tussen het reguliere onderwijs en de sociale vormingsplicht. Het nieuwe samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren bouwt voort op de basiselementen van de programma's Onderwijsvernieuwing en SVP en kent een looptijd van 5 jaren (2008 tot en met 2012). De inhoud van het nieuwe programma is gebaseerd op het Deltaplan van Minister Leeflang, op de midterm-evaluatie van het onderwijsprogramma en op de monitoringrapportages van de SVP. Handhaving leerplicht, inrichting zorgstructuur en de verbetering aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt zijn inhoudelijke speerpunten van het programma. Nieuw is de eilandelijke benadering waardoor de eilandgebieden verantwoordelijk voor de uitvoering van hun deel van het programma Onderwijs en Jongeren.

Om de afstemming tussen de eilanden te borgen, wordt het programma gevolgd door een begeleidingscommissie, waarin het ministerie van OCW namens Nederland zitting neemt. In het eerste jaar komt deze commissie 4 maal per jaar bijeen. In de loop van dit jaar zal de commissie een voorstel doen om de begeleiding na de wijziging van de staatkundige structuur (de BES-eilanden vallen dan immers onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW) vorm te geven.

De inhoudelijke betrokkenheid van Nederland wordt niet alleen geborgd via de begeleidingscommissie, maar ook via het halfjaarlijks voortgangs-overleg tussen de eilandgebieden en Nederland. Eventuele knelpunten in de uitvoering van het programma zullen in dit overleg aan de orde worden gesteld, op basis waarvan het programma bijgestuurd kan worden.

1.4 Relatie met aanpalende projecten en activiteiten

De SVP staat niet op zichzelf. Zoals gezegd, is aansluiting bij het reguliere (beroeps)onderwijs van groot belang, hetgeen vorm zal moeten krijgen binnen het nieuwe samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren. Daarnaast is er een aantal andere projecten en initiatieven dat een bijdrage levert aan de verbetering van de toekomst van de Antilliaanse jeugd en waaraan Nederland een financiële bijdrage levert.

In het TAM-project werken BZK en Defensie samen om betere kansen te scheppen op de arbeidsmarkt voor dienstplichtige Antilliaanse jongeren. Ik verwijs naar de brief van 19 december 2007 van de Minister van Defensie voor de resultaten van dit project¹.

Daarnaast worden middelen van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, projectdirectie Leren & Werken ingezet voor het project Academy Hotel and Training Centre. Deze middelen worden ter beschikking gesteld ten behoeve van de verbetering van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt op de Nederlandse Antillen. Het project wordt onder verantwoordelijkheid van het eilandgebied Curaçao uitgevoerd door CHATA (Curaçao Hospitality and Tourism Association) en beoogt praktijkgerichte leer-werktrajecten op te zetten.

Ten slotte worden via de Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO) projecten van NGO's ondersteund die bijdragen aan de maatschappelijke ontwikkeling van de jeugd. In de opdracht aan AMFO is de jeugd als doelgroep centraal gesteld.

2. Motie Van Toorenburg/Dijsselbloem

In het debat over de motie Van Toorenburg/Dijsselbloem inzake de SVP² heeft de Minister van Justitie benadrukt dat er aan de handhaving van de SVP geen verblijfsrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden. De indieners van de motie hebben daarop aangegeven dat zij dat met deze motie ook niet beogen. Zij gaven aan dat zij deze motie uitleggen als een verzoek aan de regering om, langs de weg van overleg, met de regering van de Nederlandse Antillen te komen tot een gezamenlijke handhaving van de leerplicht en de sociale vormingsplicht. Ik zal, mede namens de Minister van Justitie, volgens deze interpretatie van de tekst, op de motie ingaan.

Zoals hierboven is geschetst, is de SVP een instrument van de regering van de Nederlandse Antillen en is de regering van de Nederlandse Antillen verantwoordelijk voor de uitvoering en de handhaving van de SVP. De Nederlandse regering ondersteunt de doelstelling van de SVP en heeft daarom in het kader van het samenwerkingsbeleid geld ter beschikking gesteld voor de uitvoering van de SVP. De SVP maakt integraal onderdeel uit van het samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren 2008–2012. Handhaving van de leerplicht en de SVP is een speerpunt is van het samenwerkingsprogramma.³ Over de voortgang van dit programma wordt (zoals gezegd) tweemaal per jaar overleg gevoerd. De onder 1.2 genoemde verbeterpunten voor de SVP zijn daarbij wat mij betreft richtinggevend. Eventuele knelpunten in de uitvoering en de handhaving van de SVP zullen in dit overleg aan de orde worden gesteld. Op basis hiervan kan het programma eventueel worden bijgestuurd. Op deze

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 X en 31 200 IV, nr. 80.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, Handelingen nr. 69, pag. 4809–4819.

³ In de motie wordt zowel aan de leerplicht als aan de sociale vormingsplicht gerefereerd. De leerplicht op de Nederlandse Antillen is onlangs verhoogd van 16 tot 18 jaar; deze maatregel wordt gefaseerd ingevoerd. De sociale vormingsplicht is van toepassing op jongeren in de leeftijd van 16–18 jaar die geen opleiding volgen en geen werk hebben. Op papier is er dus sprake van een groep van 16 tot 18-jarigen die zowel onder de leerplicht als onder de sociale vormingsplicht vallen. In de praktijk blijkt dat de meeste deelnemers in de sociale vormingsplicht 18 jaar of ouder zijn. Bovendien is er op papier weliswaar sprake van een sociale vormingsplicht, in de praktijk (zo blijkt uit de monitoringrapportages en de evaluatie) geschiedt deelname aan de SVP tot nu toe op vrijwillige basis en is er geen sprake van effectieve handhaving van de plicht.

manier wordt uitvoering gegeven aan dat deel van de motie dat betrekking heeft op de Antilliaanse jongeren.

De motie heeft niet alleen betrekking op jongeren uit de Nederlandse Antillen, maar ook op jongeren uit Aruba. Aruba kent echter geen leerplicht, laat staan een leer-werkplicht of een sociale vormingsplicht. Dit deel van de motie is derhalve niet uitvoerbaar.

3. Stand van zaken Deltaplan onderwijs

Naar aanleiding van de vraag bij de begrotingsbehandeling Hoofdstuk IV¹ naar de stand van zaken van het Deltaplan Onderwijs van de Nederlandse Antillen bij heb ik deze bij de Minister van Onderwijs opgevraagd. Bijgaand stuur ik u de gevraagde informatie toe.² Op de relatie tussen het Deltaplan en het samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren ben ik hierboven ingegaan.³

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ 31 200 IV nr. 9.

² Bijlage 2, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Aangezien de ondertekening van het Onderwijs en Jongerenprogramma van recentere datum is dan de rapportage van minister Leeflang over het Deltaplan, zijn sommige punten uit de rapportage (m.n. op het gebied van de financiering) achterhaald door het nieuwe programma.