

Evaluatie Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten 2005 – 2008

T. Tadjman

A.M. Weltevrede

M. van San

J. de Boom

Evaluatie Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten 2005-2008
Rotterdam: Risbo

Juni 2010

Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
tel.: 010-4082124
fax: 010-4081141

© Copyright Risbo BV. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Directie van het Instituut.

ISBN #####

Inhoudsopgave

Voorwoord	vii
Hoofdstuk 1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.3.1 Planevaluatie	2
1.3.2 Procesevaluatie	3
1.3.3 Effectevaluatie	5
1.4 Opbouw van het rapport	6
Hoofdstuk 2 Planevaluatie	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Geschiedenis van de Bestuurlijke Arrangementen	7
2.3 Relevante onderzoeken onder Antillianen, reacties van Antillianengemeenten, Kamerstukken en -discussies	9
2.4 De projecten binnen de Bestuurlijke Arrangementen	15
Hoofdstuk 3 Procesevaluatie	21
3.1 Succesfactoren	22
3.1.1 Laagdrempelige, outreachende, warme aanpak waarin tijd is voor het opbouwen van vertrouwen	22
3.1.2 Omvattende aanpak: Intensieve samenwerking, doorverwijzing en snelle doorstroming	25
3.1.3 Regie en visie	28
3.1.4 Het belang van preventie: jong beginnen, gezinsaanpak, moeders centraal	28
3.1.5 Vraaggestuurd werken en empoweren	30
3.1.6 Eerst praktische hulp	31
3.1.7 Rolmodellen	31
3.2 Faalfactoren	32
3.2.1 Startproblemen van projecten	32
3.2.2 Stellen van 'targets' werkt verlamdend of nodig uit tot 'fraude'	32

3.2.3	Toegangscriteria van projecten	33
3.2.4	Het verloop van de financiering	34
3.2.5	Strakker toezicht op projecten en structurele aanpak.....	35
3.2.6	Versnippering, weinig 'kruisbestuiving' tussen projecten	36
3.2.7	Hulpverleningsketen nog meer stroomlijnen.....	37
3.2.8	Houding reguliere instellingen.....	38
3.2.9	Meervoudige en complexe problematiek	39
3.2.10	'Charisma' van de initiatiefnemer/projectleider	42
Hoofdstuk 4 Uitkomsten van interventies.....		43
4.1	Inleiding	43
4.2	Drie doelstellingen	44
4.3	De cijfers: beschikbaarheid en berekening oververtegenwoordiging... ..	44
4.4	Voortijdig schoolverlaten.....	46
4.4.1	De relatie tussen interventie en outcome	49
4.5	Werk	50
4.6	Criminaliteit.....	52
4.6.1	De relatie tussen interventie en outcome	57
Hoofdstuk 5 Samenvatting en conclusies		61
5.1	Inleiding	61
5.2	Samenvatting bevindingen	61
5.2.1	Planevaluatie.....	62
5.2.2	Procesevaluatie.....	63
5.2.3	Uitkomsten van interventies	67
5.3	Conclusies en aanbevelingen.....	70
Bijlagen		75
Bijlage bij hoofdstuk 1		77
Bijlage bij hoofdstuk 3		81
Bijlage bij hoofdstuk 4		83
Literatuur		87

Voorwoord

Hoewel het grootste deel van de immigranten afkomstig uit de Nederlandse Antillen het goed doet in de Nederlandse samenleving baart een (te) grote groep onder hen nog steeds ernstige zorgen. Met name heerst er grote zorg over het welzijn van Antilliaanse jongeren, die op velerlei terreinen tot een risicogroep behoren. Om die reden zijn in 2005 met de 21 'Antillianengemeenten' de zogenoemde Bestuurlijke Arrangementen afgesloten. De bedoeling hiervan was om op basis van een grote reeks projecten, verdeeld over al deze steden, schooluitval, werkloosheid en criminaliteit binnen de Antilliaanse groep tegen te gaan.

Na al deze jaren van ervaring is het tijd geworden om de balans op te maken en na te gaan wat de verschillende initiatieven uiteindelijk hebben opgeleverd. De twee vragen die dan ook in dit onderzoeksrapport centraal staan zijn: Wat zijn de succes- en faalfactoren van de projecten voor Antilliaanse risicjongeren, ontwikkeld en uitgevoerd in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen? En in hoeverre hebben deze projecten invloed gehad op schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse risicjongeren in de periode 2005-2008?

Dit rapport doet verslag van de planevaluatie, procesevaluatie en effectevaluatie die wij hebben gedaan om hierover een uitspraak te kunnen doen. Het was vooral de bedoeling om na te gaan in hoeverre de ingezette interventies geleid hebben tot een afname van schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder de groep. Maar daarnaast waren we meer in het algemeen geïnteresseerd in de ervaringen van professionals die de verschillende projecten hebben opgezet en uitgevoerd.

Het onderzoek kwam tot stand in opdracht van het Ministerie van VROM (Wonen, Wijken en Integratie). Er is aan gewerkt door een team van onderzoekers onder leiding van Prof.dr. M. van San, tevens eindredacteur van het rapport. Naast de onderzoekers drs. Tomislav Tudjman, drs. Afke Weltevrede en drs. Jan de Boom hebben drs. Sara Rezai en Tim Konrad, BA hun medewerking verleend aan het project.

We zijn verder veel dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie bestaande uit dhr. Gerben Roest (Ministerie van VROM), mevr. Yolanda van Zuilekom (Ministerie van VROM), dhr. Raymond Labad (Movimentu Antiano i Arubano pa Promové Partisipashon – MAAPP), dhr. Glenn Helberg (Overlegorgaan Caribische Nederlanders – OCaN), dhr. Marnix Arendshorst (Overlegorgaan Caribische Nederlanders – OCaN), mevr. Rianne Swinkels (Gemeente Rotterdam), mevr. Lydia Schijven (Gemeente Tilburg), dhr. Jan Brandenburg (Gemeente Amsterdam), dhr. Arjen Verweij (Ministerie van VROM), dhr. Ard Broeze (Ministerie van VROM) en mevr. Inge van der Werf (Ministerie van VROM). Zij hebben dit onderzoek met grote toewijding begeleid. Wij danken hen voor alle inhoudelijke commentaren.

Ten slotte danken we de professionals die ons te woord hebben gestaan alsook de jongeren die met ons het gesprek wilden aangaan. Zonder hun medewerking was dit rapport nooit tot stand gekomen.

Marion van San, mei 2010

1.1 Aanleiding

De migratie van Antillianen werd lange tijd gedomineerd door de komst van hoger opgeleiden, studenten en arbeidsmigranten. In de jaren tachtig echter kreeg Nederland -met name als gevolg van de slechte economische situatie op de Antillen en de dreigende sluiting van de Shell raffinaderij op Curaçao- te maken met de komst van ongeschoolden en laagopgeleiden uit de Antilliaanse en vooral Curaçaose “volksklasse”. Het zijn met name deze migranten en hun kinderen die onvoldoende aansluiting vonden bij de Nederlandse samenleving en waarvan een aantal problemen veroorzaken.

Deze problemen werden eerst zichtbaar in zeven gemeenten waar dan ook vanaf het begin van de jaren negentig samen met het Rijk initiatieven ontplooid werden om de positie van deze groepen te verbeteren en daarmee problemen te voorkomen. De inzet was kortlopend en was in eerste instantie gericht op toeleiding naar werk en later op huisvestingsproblemen. Het effect van deze inzet was vooral dat gemeenten de doelgroep beter in beeld kregen en de complexiteit van de problemen beter inzichtelijk werd. Daarnaast kwamen ook in andere gemeenten Antilliaanse jongeren steeds meer negatief in beeld. Deze gemeenten organiseerden zich wat in 2005 resulteerde in afspraken met het Rijk om een grootschalig programma te ontwikkelen met als doel voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid, criminaliteit en overlast onder Antilliaanse risicojongeren te verminderen. In deze zogeheten Bestuurlijke Arrangements maakten de Antillianengemeenten en het Rijk voor de periode 2005-2008 afspraken waarbij het bevorderen van een stabiele leefsituatie van Antilliaanse jongeren centraal stond. Gemeenten hadden veel vrijheid om een lokale aanpak te ontwikkelen. De inhoud van het Bestuurlijk Arrangement was daarom afhankelijk van de specifieke problemen ter plaatse en de prioriteiten die de afzonderlijke gemeenten stelden.

Het huidige beleidsprogramma is inmiddels afgelopen en daarmee is nu de tijd gekomen om de balans op te maken van de tot nu toe gedane inspanningen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van dit onderzoek is de activiteiten die in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen zijn ondernomen te evalueren. Aan de hand van een planevaluatie wil het Ministerie van VROM meer inzicht krijgen in de manier waarop gemeenten hun doelen wilden bereiken. Daarnaast wil het Ministerie door middel van een procesevaluatie meer duidelijkheid krijgen over de organisatie en werking van een aantal geselecteerde lokale projecten uit de Bestuurlijke Arrangementen zoals die zijn vormgegeven en uitgevoerd door de 21 Antillianengemeenten in de periode 2005 – 2008. Inzicht in de inhoud en de structuur van de plannen en in de organisatie en implementatie van de projecten geeft nog geen duidelijkheid over eventuele effecten van het beleid. Door middel van een effectevaluatie wil VROM ook daar meer inzicht in krijgen.

De onderzoeksvragen die daarbij zijn geformuleerd luiden:

1. Wat zijn de succes- en faalfactoren van de projecten voor Antilliaanse risicjongeren, ontwikkeld en uitgevoerd in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen?
2. In hoeverre hebben deze projecten invloed gehad op schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse risicjongeren in de periode 2005-2008?

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Planevaluatie

Het evaluatietraject is gestart met een inventarisatie van de plannen. De planevaluatie richtte zich op de manier waarop gemeenten hun doelen wilden bereiken. Het ging daarbij om het achterhalen en expliciteren van de *working mechanisms* en de context waarbinnen deze mechanismen werkzaam zijn. We hebben dus de veronderstellingen onderzocht waarop de werkzaamheid van een interventie/beleidsmaatregel is gebaseerd. Bij de planevaluatie horen vragen zoals: Zijn de projecten goed beschreven en opgezet? Zijn er duidelijke doelstellingen geformuleerd? etc.

Deze planevaluatie is gedurende de looptijd van het Bestuurlijk Arrangement reeds uitgevoerd door middel van de "Projecten Monitor Antillianengemeenten".

In een *access database* zijn alle plannen ingevoerd en gekwantificeerd. Deze gedigitaliseerde plannendatabase bevat essentiële informatie voor de eerste fase van de evaluatie en geeft een belangrijke eerste indruk van de kwaliteit van de plannen. In de monitor wordt bijvoorbeeld ingegaan op de hoofd- en nevendoelestellingen van de projecten, hoe deze doelstellingen zijn geformuleerd (SMART of niet), of projectdoelstellingen worden behaald etc. Hierover is eerder door Regioplan gerapporteerd (Regioplan, 2009). Omdat in deze database in principe alle plannen van de 21 gemeenten zijn opgenomen vormde zij tevens een goed selectiekader voor het vervolg van het evaluatietraject. De planevaluatie werd door ons gecompliceerd door de bestudering van bronnen (Tweede Kamerstukken betreffende de Bestuurlijk Arrangementen, TOPA rapport, Taskforce rapport etc.) en enkele interviews met sleutelpersonen van het Rijk en gemeenten. In hoofdstuk 2 wordt de planevaluatie behandeld alsook de secundaire bronnenanalyse.

1.3.2 Procesevaluatie

Selectie van relevante plannen

In deze onderzoekstap hebben we op basis van de in de database beschikbare informatie, een selectie gemaakt van projecten die in aanmerking kwamen om te worden geëvalueerd. Projectplannen die onduidelijk zijn omschreven, die van een onvoldoende omvang waren, waarin de doelstellingen niet duidelijk (SMART) zijn geformuleerd of waarbij geen beleidsgedachte achter het werkingsmechanisme van een interventie is geëxpliciteerd, zijn niet geselecteerd.

De Factsheet Monitor Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren, meting 2007 (Regioplan 2009) laat zien dat de plannen in het algemeen redelijk goed in elkaar lijken te zitten. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat er van 124 projecten 98 (79 procent) zijn waarvan de doelstellingen duidelijk zijn omschreven en tevens SMART zijn geformuleerd.

Subselectie van relevante plannen

Bij de bestudering van de database Projecten Monitor Antillianengemeenten 2008 viel onmiddellijk de grote variëteit aan typen projecten (van brassbands tot huiswerkbegeleiding tot ondersteuning van zelforganisaties) op. Wat ook opviel bij de bestudering van de database is dat het merendeel van de projecten zich op alle drie de hoofddoelstellingen, te weten onderwijsuitval, werkloosheid en criminaliteitsbestrijding richten. Om meer inzicht te krijgen in de succes- en

faalfactoren van de projecten hebben wij projecten bij de evaluatie betrokken die we hebben gegroepeerd aan de hand van de clusterindeling: Ondersteuning, Bereiken doelgroep, Huisvesting, Werk en Repressie. Hieromheen hebben we groepsgesprekken georganiseerd met projectleiders en projectmedewerkers.

Groepsgesprekken

Voor het behalen van een zo groot mogelijke variëteit aan projecten, zijn uiteindelijk acht groepsgesprekken georganiseerd rondom de clusters. In totaal zijn er 71 projecten geselecteerd en benaderd. Voor een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop we tot de selectie zijn gekomen verwijzen we naar de bijlage bij hoofdstuk 1.

In maart 2010 zijn alle acht groepsgesprekken gehouden (in Rotterdam, Den Haag en Utrecht als vergaderplaatsen) met een gemiddelde van vier tot zes projecten per groepsgesprek. De gesprekken duurden zo'n 2,5 uur per bijeenkomst. Er zijn 46 medewerkers van 35 projecten aanwezig geweest bij de groepsgesprekken. In de volgende tabel 1.1 worden de verschillende thema's onderscheiden en de opkomst van het aantal projecten.

Tabel 1.1: Opkomst groepsgesprekken naar thema en cluster

Cluster	Thema	Opkomst projecten
Ondersteuning	Toeleiding Antillianen naar school en werk	5
	Schooluitval	5
	Opvoeding	3
Bereiken doelgroep	Ontmoeting, sport en spel	3
	Hulpverlening	8
Huisvesting	Huisvesting	4
Werk	Werk	3
Repressie	Repressie	4
Totaal		35

Doordat in de groepsgesprekken medewerkers van verschillende projecten met eenzelfde soort activiteit bijeen werden gebracht was er ruimte om in te gaan op de hoofdvraag van de evaluatie. Wij hebben hen laten reflecteren op de succes- en faalfactoren van de organisatie en uitvoering van hun projecten. Een bijkomend voordeel van deze opzet was dat in de groepsgesprekken de projectleiders direct onderling kennis konden uitwisselen.

Bij de procesevaluatie is ingegaan op de wijze waarop projecten zijn opgezet en uitgevoerd, met name op de kwaliteit van de organisatorische aanpak en uitvoering. In feite gaat het om de mate waarin het project is uitgevoerd zoals

beoogd in het plan. Bij de evaluatie zijn we ingegaan op de volgende onderwerpen:

- De organisatie van het project (doelen, beleidskaders, werking mechanismes van het project)
- De opzet en uitvoering van het project (tussentijdse aanpassingen)
- Succes- en faalfactoren van de opzet en uitvoering van het project
- Resultaat (uitkomsten van het project, evaluatie van het project)
- Tips voor andere projecten
- Onderbelichte problemen
- Nodige inzet projecten nabije toekomst.

Idealiter worden procesevaluaties uitgevoerd vanaf de start en gedurende de uitvoering (ex ante). In het onderhavige onderzoek is dat niet mogelijk geweest en is de evaluatie ex post uitgevoerd. In dergelijk onderzoek is het van belang alle stappen in het proces zo feitelijk mogelijk te reconstrueren, en dit op dezelfde manier te doen voor alle projecten.

Gesprekken met jongeren

Om ook de doelgroep zelf aan het woord te laten over de hulpverlening van Antilliaanse risicjongeren zijn er tien jongeren geïnterviewd. Vier jongeren zijn face to face geïnterviewd, zes jongeren telefonisch. In totaal zijn er zeven jongens en drie meisjes gesproken van twee projecten. Er is met hen gesproken over de inhoud van het project waaraan ze deelnemen, waarom ze deelnemen, wat ze eraan hebben, wat ze van het project vinden, etc. Daarnaast is met hen gesproken over algemenere zaken zoals wat volgens hen belangrijk is bij de hulpverlening aan Antillianen, welke problemen er spelen, of het volgens hen nodig is dat de hulpverlener van de Antillen komt, etc. De gesprekken met de tien jongeren dienen ter illustratie van de onderzoeksresultaten die in dit rapport aan de orde komen.

1.3.3 Effectevaluatie

Naast een planevaluatie en een procesevaluatie hebben we in dit onderzoek een poging gedaan om een effectevaluatie uit te voeren. De effectevaluatie moet duidelijk maken of de interventies resultaat hebben gehad op de prestatieafspraken tussen het Rijk en gemeenten op de terreinen schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. Zij laat zien of de waargenomen veranderingen daadwerkelijk aan de projecten/maatregelen mogen worden toegeschreven. De door ons uitgevoerde effectmeting probeert de effecten op twee niveaus in kaart te brengen. Ten eerste hebben we een algemene effectmeting over alle

projecten heen gedaan. Concreet hebben we daarbij gekeken of de doelstellingen in het Bestuurlijke Arrangement zijn behaald. Ten tweede is voor de geselecteerde projecten onderzocht of de effecten al in kaart waren gebracht, dan wel of effecten met de beschikbare informatie over die projecten alsnog in kaart konden worden gebracht.

1.4 Opbouw van het rapport

De opbouw van deze rapportage ziet er als volgt uit. In hoofdstuk 2 volgt een beschrijving van de aanleiding tot het instellen van de Bestuurlijke Arrangementen, gevolgd door recente ontwikkelingen die geleid hebben tot aanpassing van het beleid en de inzet voor de komende jaren. Afgesloten wordt met een inventarisatie van de projecten die uitgevoerd zijn in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen, de planevaluatie. Hoofdstuk 3 gaat in op de succes- en faalfactoren van de projecten voor Antilliaanse risicjongeren (de procesevaluatie) aan de hand van de groepsgesprekken en de gesprekken met de jongeren. De effectevaluatie volgt in hoofdstuk 4 waarin we, op basis van beschikbare data, inzicht willen geven in de resultaten van de uitgevoerde interventies op de drie terreinen van schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. In het laatste hoofdstuk geven we de conclusies weer.

2.1 Inleiding

In 2005 zijn er met 21 Antillianengemeenten Bestuurlijke Arrangementen afgesloten om de problemen die gemeenten met Antilliaanse risicojongeren kennen, te verminderen. De planevaluatie in dit hoofdstuk behandelt de achtergronden van de totstandkoming van de Bestuurlijke Arrangementen, relevante onderzoeken en relevante Kamerstukken en –discussies. Verder wordt een analyse gegeven van de soorten projecten en activiteiten die in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen uitgevoerd zijn. Hierbij worden de gedigitaliseerde plannen die door Regioplan in een database zijn gezet nader verkend. Er wordt ingegaan op de hoofd- en nevendoelestellingen van de projecten, hoe deze doelstellingen zijn geformuleerd (SMART of niet), de gedachte (*working mechanisms*) achter deze projecten en enkele andere kenmerken.

2.2 Geschiedenis van de Bestuurlijke Arrangementen

In de jaren '90 werden de eerste problemen met Antilliaanse jongeren zichtbaar in Nederland. Om deze problemen op te lossen maakte het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 1994 een programma voor scholing en arbeidsmarkttoeleiding voor Antilliaanse jongeren. Zeven gemeenten maakten gebruik van deze regeling. Deze regeling werd in 2001 vervangen door een rijksbijdrageregeling voor gemeenten met relatief veel Antillianen waar sprake was van een groeiende overlast door een deel van deze groep. In totaal deden negentien gemeenten en corporaties aan de regeling mee. De middelen waren expliciet bedoeld voor woonbegeleiding van jongeren, beter bekend onder de naam *Direkshon*. Alle regelingen gingen uit van een beperkte looptijd, maar werden uiteindelijk – zij het in gewijzigde vorm – vervangen door een nieuwe tijdelijke regeling. De regelingen richtten zich alleen op de aanpak binnen gemeenten.

Geleidelijk aan werd steeds meer duidelijk dat een samenhangende aanpak nodig was, waarbij Rijk en gemeenten samen op moesten trekken. Op initiatief van de gemeente Rotterdam verenigden de zogenaamde Antillianengemeenten zich daarom. Alle gemeenten waarvan minimaal twee procent van de inwoners van Antilliaanse/ Arubaanse herkomst was, werden uitgenodigd aan dit overleg deel te nemen. De toen achttien Antillianengemeenten riepen het Rijk te hulp om gezamenlijk de problemen met Antilliaanse jongeren aan te pakken.

Op 4 oktober 2004 verscheen de notitie Antilliaanse risicjongeren (Tweede Kamer 2004, 26 283, nr.19) van de toenmalige minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (Verdonk) als antwoord op de motie Leerdam (Tweede Kamer 2004, 29 200 IV, nr.6). Hierin gaf zij aan een voorstander te zijn van een daadkrachtige aanpak. Het kabinet besloot tot een aanpak langs drie hoofdlijnen:

1. Het Rijk sloot Bestuurlijke Arrangementen af met de achttien Antillianengemeenten over de te behalen meetbare doelen op de resultaatgebieden voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en criminaliteit. Vooral gezinsondersteuning, begeleid wonen en de verbetering van informatievoorziening tussen verschillende instanties werden als speerpunten genoemd.
2. Daarnaast wilde men inzicht krijgen in meer specifieke aspecten van de problematiek en wilde men bovenlokale en innoverende initiatieven stimuleren.
3. Tot slot was het de bedoeling om deskundigen van gemeenten, wetenschappelijke instellingen, projecten en de Antilliaanse gemeenschap bij elkaar te brengen ten behoeve van de verdere gedachtevorming over een effectieve gezinsondersteuning, vormen van begeleid wonen en internaatachtige voorzieningen.

Uiteindelijk resulteerde dit in 2005 tot afspraken met het Rijk om een grootschalig programma te ontwikkelen met als doel voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid, criminaliteit en overlast onder Antilliaanse risicjongeren te verminderen. In deze zogeheten Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicjongeren maakten de Antillianengemeenten en het Rijk voor de periode 2005-2008 afspraken waarbij het bevorderen van een stabiele leefsituatie van Antilliaanse jongeren centraal stond.

Het uitgangspunt bij de Bestuurlijke Arrangementen was dat Rijk en gemeenten samen zouden werken aan het terugdringen van de oververtegenwoordiging

van Antilliaanse jongeren op het terrein van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid. De gemeenten konden projectplannen indienen waarin ze aangaven op welke manier zij hier naartoe zouden werken. Op die manier konden zij rekening houden met lokale omstandigheden, specifieke lokale kenmerken van de doelgroep, de bestaande infrastructuur en eerder opgedane kennis. Bovendien kon men op lokaal niveau de meest effectieve manier ontwikkelen om de doelstellingen te halen. Het voordeel hiervan was dat de Antillianengemeenten gemakkelijker op lokale ontwikkelingen konden inspelen en daarmee de mogelijkheid kregen projecten in te richten naar de eigen problematiek en een verbinding te maken met andere beleidsterreinen.

2.3 Relevante onderzoeken onder Antillianen, reacties van Antillianengemeenten, Kamerstukken en -discussies

Antillianenbeleid in zeven gemeenten tussen 2001 en 2004

In 2005 kwam Bureau Doca (Muskens, 2005) met een eindverslag van het Antillianenbeleid 2001 tot 2004 in zeven gemeenten (Amsterdam, Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Groningen, Nijmegen en Rotterdam). Belangrijke conclusies hierin waren:

- De gemeenten onderkennen hun problemen met Antilliaanse risicjongeren.
- Een succesvolle en sluitende aanpak van Antilliaanse risicjongeren omvat alle fasen en stadia van vinden, binden en begeleiden. Bij de aanpak zijn veel verschillende instellingen en instanties betrokken die toegankelijk zijn voor de Antilliaanse risicjongeren in kwestie. Voor de uitvoering zijn professionals in de eerste lijn nodig met de benodigde kwalificaties en een stevige Antilliaanse culturele bagage.
- De gemeenten moeten in ketens op geoliede wijze met elkaar samenwerken. De ketensamenwerking is in de praktijk erg moeilijk en is voor veel verbetering vatbaar.
- Succesfactoren die onderdeel zijn van het beleidsproces zijn de kwaliteit van de uitvoerende instellingen en hun professionals in de eerste lijn van de aanpak van Antilliaanse risicjongeren. De aanpak omvat vinden, binden en begeleiden van risicjongeren.
- De inbreng van de plaatselijke Antilliaanse gemeenschap in de aanpak is voor verbetering vatbaar.

- Risicofactoren voor de aanpak zijn de onbekendheid met de doelgroepen, de moeizame ketensamenwerking, de informatievoorziening en personele wisselingen van de projectleiding.

Change the Mind-set

In mei 2007 bracht het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) het adviesrapport *Change the mind-set* uit. Daarin werd een antwoord gegeven op de vraag waarom het huidige beleid niet het gewenste effect had. Er werd geconcludeerd dat het beleid zich richtte op een te beperkte aandachtsgroep, op te beperkte thema's en niveaus en te veel gericht was op symptomen. De bron van problemen als werkloosheid, schooluitval, criminaliteit en sociaal-economisch gebonden migratie lag volgens het OCaN in armoede en sociale uitsluiting.

Een aantal elementen lag hier volgens hen aan ten grondslag. Zo is onder de doelgroep naast een tekort aan geld ook sprake van een subcultuur van armoede. Dat is een levensstijl, voortgekomen uit (persoonlijke) omstandigheden, waarbij mensen berusten in hun lot en geld de drijfveer wordt voor het verwerven van status en erkenning. Stress en overlevingsstrategieën van uitgesloten zijn een gevolg van deze levensstijl. Verder ervaart een deel van de Antillianen een collectief trauma uit het slavernijverleden. Dit is een ongeheelede en ongedeelde psychische verwonding, die generaties aan elkaar overdragen. Het trauma kan van slachtoffers 'daders' maken. Dit trauma kan volgens OCaN grote gevolgen hebben voor het onderlinge vertrouwen, het gezinsleven en de manier van opvoeden. Verder draagt een tekort aan overheidsbeleid en negatieve beeldvorming ook bij aan het achterblijven van gewenste effecten.

Voor een effectief beleid was het volgens OCaN nodig dat de aandacht verschuift van de symptomen van de aansluitingsproblematiek naar de oorzaken van die problemen en daaraan gerelateerde oplossingen. De oplossingen liggen op meerdere terreinen, namelijk onderwijs en opvoeding, emancipatie en cultuur, gezondheid, woon- en leefomstandigheden, stimuleren van zelfstandig ondernemerschap / werk, beeldvorming en beleidsontwikkeling. Als laatste dient het beleid zich niet alleen te richten op jongeren maar op een bredere doelgroep en moeten beleidsmakers hun aandacht ook richten op de Nederlandse Antillen en Aruba.

Taskforce Antilliaanse Nederlanders

Gemeenten rapporteerden jaarlijks over de voortgang van projecten en de besteding van de aan hun toegekende middelen. Medio 2007 verscheen een

voortgangsrapportage (Regioplan, 2007) waaruit onder andere bleek dat 2005 een opstartjaar was geweest waarin sommige projecten (nog) niet van de grond waren gekomen en andere projecten waren gewijzigd. Volgens de analyse van Regioplan werd van de helft van de projecten eind 2006 de eigen projectdoelen (nog) niet gehaald (zie verder over projecten paragraaf 2.4). Naar aanleiding van deze outputrapportage werd door de minister van Wonen, Wijken en Integratie aan de ondertussen 21 Antillianengemeenten (AG-21) gevraagd na te gaan waar en hoe verbetering nodig en mogelijk was. Allereerst oordeelden zij dat Regioplan in haar rapportage slechts een gefragmenteerd beeld gaf, vervolgens gaven zij aan hoe de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangements verbeterd zou kunnen worden.

Volgens de AG-21 was bij een aantal projecten extra intensivering nodig, een aantal projecten behoefde aanpassing en een aantal zou moeten worden heroverwogen¹. Ook signaleerden zij forse knelpunten die een bestendig resultaat in de weg stonden. Genoemd werden de complexiteit van de problemen van de doelgroep, de noodzaak van een integrale aanpak, het zeer moeilijk bereikbaar en aanspreekbaar zijn van Antilliaans-Nederlandse jongeren, de aanzienlijke vertrouwensrelatie die voor een effectieve interventie noodzakelijk is en het gebrek aan outreachend werken bij diverse instellingen, die bovendien onvoldoende Antilliaanse expertise in huis hadden. De complexiteit, omvang en intensiteit van de problemen onder Antillianen vroegen om een langdurige, integrale inzet en vereisen volgens de AG-21, categoriaal beleid.

Bovenstaande constatering gaven op 1 februari 2008 (mede) de aanleiding voor de toenmalige ministers van Wonen Wijken en Integratie (Vogelaar) en Justitie (Hirsch Ballin) en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Bijleveld-Schouten) om “(...) *af te willen van een aanpak via een veelheid aan kleine, kortlopende en vaak geïsoleerde projecten. Daarvoor in de plaats moet een meer professionele, integrale en meerjarige aanpak komen waarin een goede balans wordt gevonden tussen preventie en repressie, tussen korte en lange termijn, tussen creëren van kansen en hard optreden tegen onacceptabel gedrag en tussen persoon- en systeemgerichte interventies* (Tweede Kamer 2008, 26 283, nr. 31).” Tegen deze achtergrond werd het niet zinvol geacht te wachten op de afloop van de Bestuurlijke Arrangements (eind 2008) om vervolgens te constateren dat de resultaten onbevredigend waren. Er werd dan ook besloten, met instemming van de AG-21, een gezamenlijke onafhankelijke Taskforce in te stellen die de opdracht

kreeg de Bestuurlijke Arrangementen van meer focus te voorzien, beter op gang te brengen en voorstellen te doen voor de verdere operationalisering (bij Rijk en gemeenten) voor de periode vanaf 1 januari 2009. Daarbij ging het om voorstellen over de prioritaire thema's en doelgroepen, de kwantitatieve onderbouwing, de te bereiken resultaten, de daarvoor in te zetten activiteiten, de aanwijzing van partijen die daarvoor verantwoordelijk waren, de wijze van monitoring van processen, de wijze van effectbeoordeling en de wijze waarop de Antilliaanse gemeenschap daarbij betrokken was.

Het in september 2008 uitgebrachte rapport *Antilliaanse probleemgroepen in Nederland* van de *Taskforce Antilliaanse Nederlanders* had als belangrijkste conclusies dat er meerjarige structurele programma's ingezet moesten worden bovenop de reguliere voorzieningen met name in zes grote steden², die de volgende richtlijnen kent:

1. scherpe kwantitatieve en kwalitatieve probleemomschrijving en –analyse van de doelgroep in de desbetreffende gemeente
2. een outreachende werkwijze voor het vinden en binden van de doelgroep
3. een persoons- en groepsgerichte benadering om multiproblemen integraal aan te kunnen pakken
4. een repressieve aanpak van overlastgevende en criminele groepen en personen
5. een duidelijke bestuurlijke regie.

Voor een dergelijke operatie meenden zij dat de overheid in de periode 2010 – 2017 jaarlijks negen miljoen aan cofinancieringsmiddelen diende in te zetten. Van deze middelen zou dan tachtig procent ingezet worden voor de zes grote steden en de overige twintig procent voor een meerjarige structurele projectaanpak in elf gemeenten³.

Naast deze aanbevelingen noemde de Taskforce in haar rapport een aantal waarschijnlijk succesvolle methodische interventies:

- mentoraten en coaches van Antilliaanse Nederlanders
- gezinsaanpak in diverse gradaties met in het bijzonder aandacht voor vormen van opvoedingsondersteuning
- “onorthodoxe methoden” om hulpverleningsinstanties beter toegankelijk te maken.

¹ Reactie 21 Antillianen gemeenten naar aanleiding van de outputrapportage van Regioplan, 27 september 2007 en (gedeeltelijk) notitie ambtelijk overleg AG-21, 4 juli 2007

² Te weten: Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Tilburg, Almere en Dordrecht

³ Te weten: Groningen, Eindhoven, Arnhem, Zoetermeer, Nijmegen, Capelle a/d IJssel, Schiedam, Spijkenisse, Lelystad, Vlaardingen en Den Helder.

De AG-21 lieten in een reactie⁴ weten grotendeels positief te zijn over het rapport van de Taskforce. Zij zagen ook een meerwaarde in de voorgestelde methodische aanpak met onderscheid tussen een programmatische en projectmatige aanpak afhankelijk van de omvang van de problematiek. Dat vroeg volgens hen om een structurele, meerjarige integrale inzet.

Samenwerken aan samenwerking

Op 6 september 2006 besloot de toenmalige minister van Vreemdelingenzaken en Integratie (Verdonk) tot het instellen van een Team Ondersteuning Participatie in Antillianengemeenten (TOPA). Uitgangspunt voor TOPA was het stimuleren en ondersteunen van de participatie van de Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap bij de ontwikkeling en uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen. Deze TOPA liep tot 31 december 2008.

Op 26 juni 2009 werd bij besluit van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Van der Laan) TOPA 2009 ingesteld, als vervolg op TOPA 2006-2008. Aan TOPA 2009 werd gevraagd voorstellen te presenteren die aangaven op welke wijze de samenwerking en ondersteuning tussen de Antillianengemeenten en de Antilliaanse gemeenschappen in de periode 2010 – 2013 concreet vorm moesten krijgen.

In november 2009 kwam TOPA met haar rapport (TOPA, 2009). Het team onderschreef de conclusie van de Taskforce dat er bij de uitvoering van het Antillianenbeleid 2010 – 2013 behoefte bleef bestaan aan een externe advies- en ondersteuningspartner in relatie tot de realisatie, verbetering en optimalisering van de lokale samenwerking tussen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap. Dit alles vanuit de visie en ervaring dat een succesvolle samenwerking een essentiële randvoorwaarde was voor de slagingskansen van het lokale beleid (TOPA, 2009, p. 17).

Een goede samenwerking vereiste, volgens hen, een structureel karakter en daarin was de Antilliaanse gemeenschap als structureel participatieorgaan onontbeerlijk. Daarbij stelde TOPA de volgende verbeterpunten voor de beleidsperiode (2010 – 2013):

- Eén of meer ambtenaren zijn specifiek belast met de ondersteuning van het bestuur in de communicatie met de vertegenwoordiging van de Antilliaanse gemeenschap inzake de ontwikkeling en uitvoering van de beleidsmaatregelen.

⁴ Reactie 21 Antillianen gemeenten op het rapport van de Taskforce 'Antilliaanse probleemgroepen in Nederland. Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk'. Rotterdam, 7 oktober 2008.

- De participatieorganen (Antilliaanse gemeenschappen) zorgen samen met de gemeente voor professionalisering van hun besturen zodat, waar nodig, de omslag wordt gemaakt van een activiteitencommissie naar een adviesorgaan voor gemeente en gemeenschap.
- De participatieorganen (Antilliaanse gemeenschappen) vergroten hun representativiteit door meer activiteiten te organiseren om de doelgroep te activeren, bijvoorbeeld via thema-avonden met Antilliaanse Nederlanders en beleidsmedewerkers, en door leden te zoeken uit verschillende leeftijdsgroepen en verschillende Antilliaanse organisaties.

Verder concludeerde TOPA dat Antillianengemeenten vanaf 2010 een overgang moesten maken naar een meer samenhangende aanpak van projecten, die gecoördineerd en ingebed moesten worden binnen reguliere instellingen. Dit diende wel geleidelijk te gebeuren, want reguliere instellingen waren volgens hen nog onvoldoende in staat Antilliaanse risicojongeren te bereiken.

Afspraken voor 2009 en 2010 – 2013

Op 31 december 2008 is de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse Risicojongeren geëindigd. Om een soepele overgang van de Bestuurlijke Arrangementen naar de volgende periode te waarborgen, gaf de toenmalige minister van WWI aan dat 2009 een financieel overbruggingsjaar was. In een brief van oktober 2009 (Tweede Kamer 2009, 26 283, nr. 52) aan de Tweede Kamer gaf hij aan wat kabinet en gemeente, naar aanleiding van de onderzoeken, gingen doen. Daarbij werden niet alle aanbevelingen van de Taskforce opgevolgd, waarvan de belangrijkste was om niet negen miljoen euro aan cofinanciering in te zetten (werd 4,5 mln) (Tweede Kamer 2010, 26 283, nr. 55). Besloten werd de financiële inzet van de Bestuurlijke Arrangementen in de periode 2010 – 2013 voort te zetten. Op die manier konden goed lopende projecten zonder problemen gecontinueerd worden. Concrete afspraken zouden nog gemaakt worden. Met de voortzetting kon zo alvast voortgebouwd worden op de positieve ontwikkelingen op de terreinen schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. Daarbij was het de bedoeling om deze inzet (kennis en deskundigheid) meer en meer onder te brengen bij reguliere instanties. Overigens heeft het ministerie de mogelijkheid open gelaten voor verdere aanpassingen, mochten deze in de loop der tijd noodzakelijk geacht worden.

De Antillianengemeenten maakten plannen voor de periode 2010 – 2013 waarin de adviezen van de Taskforce over coördinatie, focus in de aanpak en de keuze voor methodieken werden verwerkt. De gemeenten hadden daarbij, net als in

2005, de vrijheid om eigen prioriteiten afhankelijk van de lokale context te kunnen stellen. Het kabinet vond het belangrijk dat de komende aanpak goed gecoördineerd en samenhangend werd. Dat betekent een nieuwe fase van beleid waarin in plaats van vele losse projecten naar een samenhangende aanpak werd gestreefd die beter gebruik maakte van de bijdrage die reguliere instanties leverden bij de vermindering van de problematiek. Zij wilden uiteindelijk af van specifiek beleid voor bepaalde groepen (zoals Antillianen). Dat vraagt van instellingen dat ze goed zijn uitgerust om met verschillende soorten aanpakken te kunnen werken.

Het belang van 'vinden-en-binden' werd verder benadrukt. Bepaalde Antilliaanse jongeren zijn lastig te bereiken en vragen om een intensief contact en begeleiding om ze na het 'vinden' ook te kunnen 'binden'. Het kabinet hamerde erop dat er voldoende coaches en begeleiders kwamen, waarvan vele met een Antilliaanse achtergrond. Verder gaf zij aan samenwerkingsverbanden op lokaal niveau te ondersteunen en de samenwerking tussen gemeenten en de Antilliaanse gemeenschap met de adviezen van TOPA verder te verbeteren (Tweede Kamer 2010, 26 283, nr. 55).

Vanaf 2010 sloten de gemeenten Spijkenisse en Hellevoetsluis zich aan bij de Bestuurlijke Arrangementen en maakte Arnhem geen verdere vervolgafspraken met het Rijk, omdat de omvang van de groep volgens de gemeente daar niet langer categoriaal beleid rechtvaardigde. Daarmee is vanaf 2010 het totaal aantal Antillianengemeenten uitgekomen op 22. Na 2013 is het de bedoeling de Rijksbijdrage geleidelijk af te bouwen en te streven naar een integratie van specifiek beleid in regulier beleid waarbij ook samenwerking met lokale gemeenschappen verder ontwikkeld wordt.

2.4 De projecten binnen de Bestuurlijke Arrangementen

Projecten en activiteiten

Regioplan heeft een database aangelegd waarin projecten, uitgevoerd in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen 2005 – 2008, zijn opgenomen. In 2005 is men begonnen in 21 gemeenten met een totaal aan 126 projecten die Regioplan weer heeft onderverdeeld in 166 soorten activiteiten. In 2008 treffen we een totaal aan van 131 projecten en 171 activiteiten. De meeste projecten (112) zijn begonnen in 2005. Zij worden gekenmerkt door overkoepelende doelstellingen op een drietal thema's: terugdringen van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en vermindering van criminaliteit.

De projecten hebben verschillende soorten doelstellingen die niet direct te relateren zijn aan de overkoepelende doelstellingen. Deze projectdoelstellingen hangen af van de op gemeentelijk niveau gemaakte afspraken met de 21 Antillianengemeenten. De aard van deze doelstellingen verschilt sterk per project. Zo is er bijvoorbeeld sprake van het contact leggen met honderd jongeren als voornaamste doelstelling tot aan het opsporen van tien criminele jongeren, die toegeleid moeten worden naar school en/of werk. De meeste gemeenten voeren vier tot zes projecten uit. Den Haag en Amsterdam voeren de lijst aan met respectievelijk 36 en 23 projecten. Vlaardingen heeft één project gehad en Zwolle twee. Er is een enorme diversiteit aan soorten projecten.

Kanttelingen

De keuze voor het aanleggen van een projectenmonitor heeft als voordeel dat snel overzichten naar clusters, behaalde doelstellingen, type projecten etc. kunnen worden gemaakt, maar heeft als belangrijk nadeel dat de *dynamiek en veranderingen in opzet en uitvoering* van projecten niet meegenomen kunnen worden. Deze dynamiek en de samenhang in de uitvoering is op lokaal niveau wel aanwezig geweest, zoals uit jaarrapportages van gemeenten te lezen valt. Vier jaar Bestuurlijke Arrangementen betekent namelijk niet vier jaar dezelfde uitvoering en invulling van projecten. Zo hebben er tijdens de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen veranderingen in het beleid plaatsgevonden, bijvoorbeeld verruiming van de leeftijdsgrens, waardoor doelen van projecten ineens verruimd werden. Dit is niet in een statische projectmonitor op te vangen. Daarnaast hebben projecten opstartproblemen gekend of zijn vervangen door nieuwe of verbeterde versies van projecten. Het meten van resultaten is derhalve geen eenvoudige optelsom. In deze paragraaf zullen de kenmerken van projecten besproken worden en zullen, waar dat nodig bleek, nuancerings aangebracht worden.

Clusters

Regioplan (2005) heeft een clustering van zeven categorieën gemaakt. Als we de activiteiten onderverdelen naar deze categorieën dan zien we dat ongeveer een derde valt in 'bereiken doelgroep' en een derde in 'ondersteuning' (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Clustering project

	N	%
Bereiken Doelgroep	49	29
Huisvesting	16	9
Ondersteuning	59	34
Organisatie	19	11
Overig	7	4
Repressie	8	5
Werk	13	8
Totaal	171	100

In bijlage 1 wordt uitgebreid ingegaan op de selectiecriteria van deze activiteiten naar acht clusters. Als we kijken naar de verschillende soorten activiteiten dan zijn die ook geclusterd terug te vinden in de database (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: Type activiteit

	N	%
Activering	11	6
Begeleiding Uitstroom	4	2
Begeleiding vsv'ers	10	6
Bereiken outreachment	11	6
Bereiken voorziening	20	12
Brug naar instellingen	4	2
Communicatie en informatie	6	4
Empowerment	9	5
Handhaving leerplicht	3	2
Huisvesting met woonbegeleiding	9	5
Huisvesting Tiernmoeders	2	1
Huiswerkbegeleiding	2	1
Inspraak	2	1
Mentoring door vrijwilligers	8	5
Mentoring met vrijwilligers	1	1
Mentoring met beroepskrachten	17	10
Nieuwkomers	3	2
Opvoedingsondersteuning	9	5
Organisatievorming	10	6
Overig	10	6
Regie	3	2
Repressie	5	3
Trajecten opzetten	3	2
Vrijtijdsbesteding	9	5
Total	171	100

Het uiteenrafelen van projecten in afzonderlijke activiteiten kan zinvol zijn om van groot opgezette projecten te bekijken welke terreinen deze bestrijken. Echter, er valt weinig te zeggen over de werking van die activiteiten, want het is vaak de combinatie van activiteiten in één project dat bijdraagt aan het realiseren van een doel. Het meten van een eventueel synergie-effect (het geheel is meer dan de som der delen) is niet mogelijk door de afzonderlijke activiteiten te bekijken.

SMART doelen en resultaat

Eén van de eisen in de subsidieregeling was dat projecten SMART beschreven zouden worden. Van de 171 activiteiten is dat in 77 procent van de gevallen ook zo.

Tabel 2.3: Omschrijving specifieke doelstellingen van project

	N	%
Beschreven en SMART	132	77
Beschreven maar niet SMART	20	12
Niet beschreven	7	4
Nvt	11	7
Totaal	171	100

Zoals eerder beschreven verschillen projectdoelen zeer van elkaar in aard, omvang en specificiteit. Een vergelijking van deze doelen met elkaar heeft dan ook geen zin. In de tussenrapportage van Regioplan (2007) wordt aangegeven of projecten hun doelstelling hebben gehaald tot 2006. Als we dat verder complementeren tot aan 2008 ontstaat tabel 2.4. Echter nuanceringen zijn hier op zijn plaats. Zoals onder het kopje *kanttekeningen* aangegeven is dit nogal een zwart-witte beoordeling. Hier is geen rekening gehouden met wijzigingen in de opzet en uitvoering van projecten. Bovendien zijn er enkele projecten vervangen door verbeterde versies. Er kunnen hier dan ook geen harde conclusies aan worden verbonden. Als we het sec bekijken dan kunnen we wel over het algemeen zeggen dat het steeds meer projecten is gelukt om hun doelstellingen te halen.

Tabel 2.4: Voldaan aan jaarlijkse projectdoelstelling

DOELSTELLING	2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Meer gehaald	22	26%	23	23%	33	31%	42	43%
gehaald	16	19%	23	23%	14	13%	22	22%
Niet gehaald	35	42%	35	36%	32	30%	30	31%
Onbekend	51	14%	18	18%	27	26%	4	4%
Totaal	85	100%	99	100%	106	100%	98	100%
NVT	39	-	25	-	18	-	20	-

Kijkend naar de hoofddoelstellingen, zien we dat driekwart van de projecten zich op alle drie de hoofddoelstellingen (voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit) richten. Daarom is bij elk project bekeken wat de belangrijkste doelstellingen zijn. Te zien in tabel 2.5 is dat van een kwart van de projecten, het onbekend is en dat de meerderheid zich richt op het bestrijden van schooluitval en criminaliteit.

Tabel 2.5: Belangrijkste doelstelling

	N	%
Criminaliteit	30	26
Onderwijsuitval	39	34
Werkloosheid	16	14
Allen	1	1
Onbekend	28	25
Totaal	114	100

Context

De activiteiten vinden plaats in diverse contexten. Negen procent vindt plaats in het buurtcentrum, zes procent op straat, vijf procent op school en ongeveer vier procent thuis (en ook zelforganisatie etc.). Een kwart van de activiteiten vindt plaats in meerdere omgevingen en voor een kleine twintig procent is er een specifiek gecreëerde omgeving.

Tabel 2.6: Context activiteit

	N	%
Anders	12	7,0
Buurtcentrum	16	9,4
Meerdere omgevingen	42	24,6
Nvt	19	11,1
Onbekend	24	14,0
Op straat	11	6,4
School	8	4,7
Specifiek gecreëerde omgeving voor project	32	18,7
Sportclub	1	,6
Thuis	4	2,3
Thuis en bij de zelforganisatie	1	,6
Thuis en op locatie	1	,6
Totaal	171	100,0

Financiën

De volgende bedragen waren beschikbaar in de 21 Antillianengemeenten.

Tabel 2.7: Totale budget Antillianen projecten per gemeente 2005 – 2008 (cijfers april 2008)

		Opbouw budget		
	Gemeente	Gemeente geld	Rijksgeld	Totale budget ⁵
1	Almere	1.079.270	878.735	1.958.005
2	Amersfoort	329.400	323.250	652.650
3	Amsterdam	2.094.000	2.094.000	4.188.000
4	Arnhem	103.000	103.000	206.000
5	Breda	366.680	340.620	707.300
6	Capelle aan den IJssel	373.080	373.080	746.160
7	Den Haag	2.296.928	2.296.928	4.593.856
8	Den Helder	1.326.526	349.000	1.675.526
9	Dordrecht	2.398.066	800.000	3.198.066
10	Eindhoven	1.446.000	550.000	1.996.000
11	Groningen	1.794.000	724.000	2.518.000
12	Leeuwarden	954.000	230.000	1.184.000
13	Lelystad	313.073	313.075	626.148
14	Nijmegen	1.447.501	407.501	1.855.002
15	Rotterdam	8.764.000	4.690.000	13.454.000
16	Schiedam	610.000	385.000	995.000
17	Tilburg	1.030.000	1.030.000	2.060.000
18	Vlaardingen	220.000	220.000	440.000
19	Vlissingen	184.000	190.000	374.000
20	Zoetermeer	324.000	324.000	648.000
21	Zwolle	318.250	318.250	636.500

Uit deze cijfers blijkt dat in de steden Rotterdam, Den Haag en Amsterdam het grootste budget besteed is aan Antillianenprojecten. Rotterdam steekt, wat betreft de inzet van eigen gemeentelijke gelden, ver boven de rest uit. Wellicht heeft dit te maken met hun programmatische aanpak van de Antillianenproblematiek. De Rijksbijdrage in 2005 -2008 was een specifieke uitkering.

⁵ Alle genoemde bedragen zijn exclusief financiële inzet van gemeentelijke diensten (en deelgemeenten).

Een van de hoofddoelen van het onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren van de projecten voor Antilliaanse risicojongeren die in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen zijn opgezet. Hiervoor hebben we acht groepsgesprekken georganiseerd met projectleiders en medewerkers van verschillende projecten. Vergelijkbare projecten hebben we gegroepeerd aan de hand van de volgende thema's;

- Toeleiding Antillianen naar school en werk
- Schooluitval
- Opvoeding
- Ontmoeting, sport en spel
- Hulpverlening
- Huisvesting
- Werk
- Repressie

Doordat in de groepsgesprekken *stakeholders* van verschillende projecten met eenzelfde soort activiteit bijeen werden gebracht, was er ruimte om van gedachten te wisselen over de hoofdvraag van de evaluatie. Bovendien konden de aanwezigen zelf zaken aandragen en vond kennisuitwisseling plaats. De bijeenkomsten werden derhalve nuttig gevonden door de respondenten zelf. In totaal zijn 35 projecten op de bijeenkomsten vertegenwoordigd. Voor een overzicht van de groepsgesprekken zie tabel b3.1 in de bijlagen.

Verder is er nog een groepsgesprek gehouden met de coördinatoren van de Antillianengemeenten over het gevoerde beleid en zijn tien Antilliaanse jongeren gesproken over twee projecten.

In het onderstaande verslaan we wat in de verschillende gesprekken naar voren gekomen is. In de gesprekken zijn veel succesfactoren en tips genoemd die volgens de respondenten belangrijk zijn om de hulpverlening aan Antillianen succesvol te laten zijn. Daarnaast zijn een aantal faalfactoren ter sprake gekomen. Uiteraard is een dergelijke visie bepaald door de context waarin projectmedewerkers verkeren en geeft het geen totaal beeld van de

gemeentelijke aanpak. In het onderstaande worden de succes- en faalfactoren uiteengezet.

3.1 Succesfactoren

3.1.1 Laagdrempelige, outreachende, warme aanpak waarin tijd is voor het opbouwen van vertrouwen

Een goede relatie met de cliënt wordt door veel projectmedewerkers als vereiste gezien voor een goede hulpverlening. Het contact moet niet vluchtig en sporadisch zijn, maar diepgaand. Velen geven aan dat het werken met Antillianen geduld en een lange adem vergt. Er moet eerst contact worden gelegd voordat er aan de slag gegaan kan worden. Bij sommige projecten vinden bijvoorbeeld in het begin van het hulpverleningstraject frequent huisbezoeken plaats om zo een relatie op te kunnen bouwen tussen de hulpverlener en de cliënt.

Het werkt het beste om het eerste contact te leggen op een laagdrempelige manier en vervolgens de cliënt bepaalde mogelijkheden aan te bieden.

“De ervaring is dat je mensen niet moet overvallen van kom koffie drinken en dan meteen vragen ga je werken? Laat het open voor de mensen. Niet iedereen staat open om geholpen te worden. Dat duurt even. (G2)⁶”

Wat niet blijkt te werken is dat mensen gepusht en geparkeerd worden bij een hulpverlener. De vertrouwensband met Antillianen is volgens de respondenten zo belangrijk omdat het een groep is met trots en schaamte en de neiging heeft niet de vuile was buiten te willen hangen.

Echter een van de respondenten waarschuwt voor het ontstaan van blinde vlekken en een kokervisie wanneer een hulpverlener te lang met een cliënt of een gezin werkt. Ook voor de hulpverlening kan het volgens de medewerker goed zijn dat met een nieuwe blik naar een geval wordt gekeken.

Meerdere medewerkers geven aan dat, indien men voor de keus staat, het beter is voor kwaliteit in plaats van kwantiteit te kiezen. Oftewel met een kleiner aantal cliënten een intensief traject in te gaan, dan met een groot aantal een oppervlakkig traject te bewandelen. Een medewerker zegt hier het volgende over: *“Echte duurzaamheid in relaties is belangrijk. Misschien is het beter vijftig mensen echt goed te helpen, dan iedereen een beetje. (G5)”*

⁶ De citaten in dit rapport zijn ten behoeve van de leesbaarheid en om privacyredenen in sommige gevallen aangepast.

Uit de gesprekken met de jongeren blijkt dat vertrouwen het kernwoord is in de relatie tussen de hulpverlener en de jongere. De meeste van de respondenten hebben een sterke behoefte aan iemand om mee te praten en hun problemen te uiten. Sommige van de jongeren laten expliciet weten de vertrouwensband als speciaal te ervaren.

Richandy: "Hij [jongerenwerker, red.] is iemand met wie je kan praten en kan vertrouwen. En dat is wel iets bijzonders. Dat kan niet met iedereen in je omgeving".

Rhonda: "Als ik hem bel om een afspraak te maken dan kan hij vrij snel een plekje in zijn agenda vinden. Met de brieven helpt hij mij goed. Ik kan hem altijd bellen voor advies. Vanaf de eerste dag dat ik hem over mijn probleem heb verteld, dat ik was afgewezen voor een woning, had hij meteen tijd om mij te helpen."

Outreachend

Om de doelgroep te bereiken, moeten hulpverleners achter hun bureau vandaan komen, is de mening van velen. Men moet outreachend te werk gaan en mensen persoonlijk benaderen. *"Een manier is dat de scholen melding maken van een onvindbare jongere. Wij sturen dan niet alleen een brief, maar gaan op pad om erachter te komen waar deze zich bevindt. (G6)"*

Een van de veel gebruikte manieren is letterlijk langs de deuren gaan om de doelgroep te bereiken. Zo vertellen enkele medewerkers dat ze de felicitatiedienst als ingang gebruiken, die mensen bezoekt als hun kind twee jaar wordt. Hierbij kan contact met de moeders gelegd worden en worden ze gestimuleerd hun kind naar de peuterspeelzaal te brengen. Dit heeft bij een project duidelijk vruchten afgeworpen. De moeders waren veelal niet op de hoogte van de Voor-en Vroegschoolse Educatie-voorzieningen (VVE). Door middel van de felicitatiedienst en huisbezoeken werden ze op de hoogte gebracht wat leidde tot een toename van de VVE-aanmeldingen onder de Antilliaanse doelgroep. De huisbezoeken werkten overigens volgens een medewerker niet om de schoolverlaters te bereiken. *"Doordat we ze niet kunnen dwingen, blijven ze meestal weg. Velen zie ik niet, waardoor ik huisbezoeken heb geprobeerd. Dit werkte ook niet, omdat de jongeren overdag werkten of op een andere locatie verbleven. (G6)"*

Sommige instanties maken gebruik van veldwerkers of anderen die een ingang hebben bij de jongeren om ze te bereiken: *"Nu ga ik mee met veldwerkers of anderen die een ingang bij de jongeren hebben naar een gesprek thuis. De veldwerker kan zich dan langzaam terugtrekken en dan kan ik een overzicht van de problematiek maken. (G4)"*

Sommige organisaties maken omgevingsanalyses om de doelgroep te bereiken. Een andere manier waarop de doelgroep bereikt wordt is middels mond tot mond reclame. Als men wat langer bezig is, dragen jongeren ook weer andere jongeren aan. Hiervoor is het cruciaal om de organisatie zo in te richten dat er korte lijnen zijn en men per mobiele telefoon bereikbaar is. *"Het is heel*

belangrijk om altijd bereikbaar te zijn.(...) Je wordt altijd gebeld, zeker als je eenmaal hun vertrouwen hebt gewonnen, kun je ze niet teleurstellen. (G6)”

De Antilliaanse jongeren die wij gesproken hebben, zijn voornamelijk via vrienden of familie in contact gekomen met de hulpverleners van het project waar zij momenteel aan deelnemen. Een enkeling heeft via school of via een stageplaats de hulpverlener leren kennen. De aanleiding was soms een specifieke hulpvraag, maar vaker is het contact op een informele wijze begonnen, dat uiteindelijk in een vorm van begeleiding is uitgemond. De meeste jongeren die wij gesproken hebben, hebben al meerdere jaren contact met de hulpverlener.

Deskundigheid

Het hebben van Antilliaanse medewerkers heeft volgens verschillende medewerkers een meerwaarde. *“Als je verdiepend wil praten, heb je soms een Antilliaanse medewerker nodig om die laatste belangrijke vraag te stellen (in het Papiaments). (G6)”* Het is volgens de professionals als Antilliaanse medewerker makkelijker om binnen te komen in de Antilliaanse gemeenschap, die erom bekend staat gesloten te zijn en haar problemen liever binnenskamers te houden.

Verschiedende medewerkers geven de voorkeur aan een mix van Antilliaanse en niet-Antilliaanse hulpverleners. Met name voor nieuwkomers is het relevant om ook een Antilliaanse hulpverlener beschikbaar te hebben.

Een mogelijk risico bij het hebben van Antilliaanse medewerkers is volgens enkele respondenten overigens dat ze met name in kleinere gemeenten te sterk deel uitmaken van de Antilliaanse gemeenschap en dit de hulpverlening negatief beïnvloedt. Enkele medewerkers geven aan dat er van beide kanten inspanningen geleverd moeten worden. *“We werken in onze gemeente ook aan de acceptatie bij de Antillianen dat je in Nederland nu eenmaal met Nederlandse hulpverleners te maken krijgt. (G4)”*

“De jongeren hebben geen hulpverlener nodig die Papiaments spreekt, maar iemand die geduld en tijd voor ze heeft. En dat kan iedereen. Het probleem is dat niet iedereen met hart en ziel te werk gaat. [...] Het is ook moeilijk om de verschillende bevolkingsgroepen allemaal anders te benaderen. Je kunt de kinderen ook duidelijk maken hoe zij zich kunnen aanpassen aan de (non-verbale) communicatie van de docent. [zonder dat dit een conflict wordt]. (G6)”

We hebben de jongeren gevraagd of zij het nodig vinden dat de hulpverlener van Arubaanse of Antilliaanse afkomst is. Geen van de jongeren vond dat per se nodig. Het merendeel van de jongeren is van mening dat het wel enigszins uitmaakt, met name doordat ze elkaar vanwege de taal beter kunnen begrijpen. Toch vinden ze allemaal dat de etniciteit van de hulpverlener van ondergeschikt belang is. Meerdere respondenten geven aan dat de kwaliteit van de hulpverlening van groter belang is. Volgens enkele andere respondenten is het vooral belangrijk dat er sprake is van een vertrouwensband. Een van deze respondenten geeft aan dat het in eerste instantie vanwege de overeenkomsten kan lijken dat het vertrouwen sneller tot stand komt als de hulpverlener ook van Antilliaanse afkomst is, maar dat dat niet de werkelijke reden is. Een andere respondent denkt dat het beter zou zijn als de hulpverlener een autochtone Nederlander is omdat hij 'de Nederlanders' beter zou kennen. Weer een andere respondent vertelt zowel contact gehad te hebben met Antilliaanse als niet-Antilliaanse hulpverleners en met beide goede ervaringen gehad te hebben.

Siny: "Met Danny is het anders. Klinkt raar, maar bijna elke Antilliaan met een probleem gaat direct naar hem toe. Hij is goed te vertrouwen.

Interviewer: Het vertrouwen is belangrijk?

Siny: Ja.

Interviewer: Nog belangrijker dan het Antilliaan zijn?

Siny: Ja.

Interviewer: Of komt het vertrouwen sneller als de hulpverlener een Antilliaan is?

Siny: Nou, misschien lijkt het in eerste instantie makkelijker door de overeenkomsten, maar dat is het niet."

Stacey: "Dat maakt niet uit. Danny praat ook een beetje Papiaments. Dus als ik niet uit mijn woorden kom kan ik overgaan op het Papiaments."

Richandy: "Het maakt niet uit welke culturele achtergrond iemand heeft. Als iemand jou begrijpt en je met je problemen kan helpen dan is dat goed.

Interviewer: En het is niet dat dat met een Antilliaan net iets makkelijker is?

Richandy: Nee. Misschien qua taal soms."

3.1.2 **Omvattende aanpak: Intensieve samenwerking, doorverwijzing en snelle doorstroming**

Intensieve samenwerking

Omdat de problematiek meervoudig is, is volgens de professionals een omvattende aanpak nodig. "We proberen de cirkel rond te maken, door alle leefgebieden van de jongeren aan te pakken. We hopen hiermee ruimte [rust, red.] in de hoofden van de jongeren te creëren. (G3)"

Hiervoor is samenwerking tussen verschillende instanties cruciaal. Veel projectmedewerkers geven aan al veel met andere partners samen te werken. Het gebeurt op kleine schaal, bijvoorbeeld rondom een cliënt waarbij een hulpverleningsinstantie met het buurtcentrum, de wijkagent en de ouders een "mininetwerk" opbouwen.

In verschillende gemeenten wordt de samenwerking op een meer structurele en geïnstitutionaliseerde wijze georganiseerd. Veel van de gemeenten werken met ketenoverleggen, casuïstieke overleggen en centrale overleggen. Verschillende instanties zoals politie, leerplichtambtenaren, maatschappelijk werk en sociale dienst schuiven aan bij deze overleggen. Door alle projectmedewerkers die aan zulke overlegvormen deelnemen, worden deze als positief ervaren.

Om een goede samenwerking mogelijk te maken en daadkrachtig en snel te kunnen reageren is het volgens verschillende projectmedewerkers belangrijk dat de lijnen tussen de verschillende instanties kort zijn. *“Het ketenoverleg bijvoorbeeld wordt als een effectief middel gezien om de hulpverlening te verbeteren, omdat men hierdoor minder tegen de bureaucratie aanloopt. Het is belangrijk dat mensen van de verschillende organisaties elkaar kennen. Je moet het meer van mensen hebben dan van de regels en procedures. (G5)”*

In de overleggen wordt vaak intensief vergaderd over een casus en de aanpak op elkaar afgestemd. Hoewel het tijdsintensief is, werpt het echter volgens verschillende medewerkers vruchten af. *“Het is waar dat het intensief vergaderen over één casus veel tijd, energie en geld kost. Het is op deze manier wel mogelijk om iemand uit de rotzooi te houden. De cliënt is ten dele partner aan tafel. In de praktijk werkt het goed. (G5)”*

Overleg tussen instanties uit verschillende gemeenten wordt tevens van belang geacht. De groepsgesprekken worden in dit kader door diverse projectmedewerkers genoemd als voorbeeld van hoe het zou moeten. Zoals een projectmedewerker het zegt: *“Het zorgt ervoor dat het werk gesmeerd blijft en niet lokaal vastroest. (G6)”*

Er is wel afstemming en structureel overleg tussen de Antillianengemeenten, echter volgens enkele projectmedewerkers is dit niet afdoende. Er zou ook overleg moeten zijn tussen mensen uit de praktijk. *“Er is structureel overleg tussen de Antillianengemeenten. Dit overleg staat echter verder van de materie af. (G5)”* Medewerkers vinden dat er niet alleen tussen instanties goed moet samengewerkt worden, maar ook met de Antillen. *“De uitwisseling tussen gemeentes is belangrijk. Maar ook samenwerking met de Antillen. Er is nu tussen Den Haag en de Antillen een samenwerkingsverband gesloten. Het is belangrijk omdat de Antillianen heel erg mobiel zijn. (G6)”*

Doorverwijzen en snelle doorstroming

Cruciaal in het bieden van hulpverlening is de mogelijkheid tot doorverwijzing. Wanneer een jongere met een probleem wordt gevonden moet er doorverwezen kunnen worden naar een vervolgtraject. *“Je moet nooit iemand zo maar wegsturen. Je moet altijd zorgen een netwerk van contactpersonen bij verschillende organisaties te hebben, zodat je iemand kunt doorverwijzen. (G5)”* Met name via vrijetijdsactiviteiten kunnen jongeren die problemen hebben, worden bereikt en vervolgens worden doorverwezen. Tijdens de activiteiten worden problemen gesignaleerd en er wordt doorverwezen naar instanties die hulp kunnen bieden. *“In een vrijetijdsproject signaleer je iets meteen en neem je*

zo een jongen apart. Je vraagt hem wat er is en dan komt alles naar boven. Die jongen heeft ook een band met jou en vertrouwt je door de activiteit. [...] Je moet eerst al het andere op een rijtje krijgen. Die jongen heeft misschien wel andere problemen, geen huis etc. Dus dan benader ik eerst een andere partner, zoals maatschappelijk werk. Daar werk ik ook mee. Die doorstroming [naar andere partners, red.] moet altijd werken. En als hij dan klaar is en weer komt spelen, vraag je hem of het weer goed gaat. Zo signaleer je dat. Het is heel belangrijk voor deze groep. Want, het is een hele gesloten cultuur, waar mensen niet snel over hun thuissituatie praten. (G1)” Om te kunnen signaleren is deskundigheid ter plaatse nodig. Aan de vrije tijdsactiviteiten zou dus een professional verbonden moeten zijn. Doorverwijzen alleen heeft volgens verschillende respondenten geen zin. Vaak is het nodig dat de hulpverlener de eerste keer meegaat naar de instantie en naderhand nog een check- up doet om te kijken of de cliënt nog naar de instantie gaat waarnaar is doorverwezen.

Een van de projecten waar wij jongeren van hebben gesproken, had een jongerencentrum als verzamelplek. De jongeren gingen hier voornamelijk heen voor de gezelligheid en een leuke vrijetijdsbesteding. Op den duur bespraken ze ook hun problemen met de medewerkers en werd er naar oplossingen gezocht.

Roensly: “Bij de inloop kom ik voor de gezelligheid, beetje praten, computeren en zo. Maar ik kom niet zo vaak meer naar de inloop. Ik ben bijna achttien en de inloop is tot achttien jaar. [...] Ik hou er wel van om met hen [de jongerenwerkers, red.] te praten. Ik kan goed met ze opschieten. En anders kom ik voor een gezellige tijd met de andere jongeren. Beter dan thuis zitten of op straat hangen.

Int.: Krijg je ook ergens echt hulp bij?

Roensly: Ja. Als ik iets niet snap of ik zoek werk dan helpen ze mij. Of als ze zien dat ik ergens moeite mee heb dan helpen ze me. Je kan altijd op ze bouwen en ze alles toevertrouwen. Wat in de kamer wordt besproken, blijft daar.”

Nadat Gilberto een tijdje bij Het Honk langs was gekomen om gebruik te maken van het internet, kregen de hulpverleners het vermoeden dat hij een functiebeperking had, na doorverwezen te zijn naar een psychiater kwamen ze erachter dat hij ADHD had:

Gilberto: “I came here for the internet for a while. Later on they helped me to solve problems, financial problems for example. I also have ADHD and they helped me to get to a psychiatrist. Due to my ADHD and computer game addiction, I tend to forget the errands I have to do. That’s when things get screwed up and I get in trouble. Nahaira [Een Antilliaanse medewerkster van het jongerencentrum] reminds me of the things I have to do and helps me when I get into trouble. I don’t know what to do, because I have never been in that kind of trouble before, so she helps me out.”

De hulpverlening die de jongeren krijgen vindt op een erg proactieve wijze plaats. De hulpverleners nemen voor hen contact op met de woningcorporatie om een huis te regelen, spreken met een contactpersoon van school in het geval van moeilijkheden, zorgen dat ze een regeling krijgen voor het aflossen van een schuld, enzovoort. De relatie tussen jongerenwerker en jongere, zoals wij die gepercipieerd hebben tijdens ons veldwerk en aan de hand van de interviews, is persoonlijk van aard. De jongerenwerkers kennen de jongeren goed, en de jongeren voelen zich duidelijk bij hen op hun gemak.

Rhonda: “Danny helpt mij met mijn problemen, zoals het opstellen van een brief aan de woningbouwcoöperatie. Of hij gaat mee naar de gemeente als ik iets niet begrijp. Of naar mijn oudste zoon als ik op bezoek ga bij de voogd. Dan vraag ik Danny mee als back-up zodat ik daar niet alleen hoeft te staan en voor mezelf moet opkomen. Hij helpt mij om een beetje sterk over te komen.”

3.1.3 Regie en visie

In meerdere groeps gesprekken wordt het belang van een goede regie benadrukt. Het wordt als een belangrijke succesfactor benoemd voor goede hulpverlening. Vaak vervult de gemeente die regierol. *“De gemeente voert hier de regie over, waardoor de projecten niet los van elkaar opereren. Dat is bij ons de grootste kracht. (G7)”*

Een centrale aanpak voorkomt dat jongeren bij verschillende loketten tegelijk aankloppen. Een van de projecten die tijdens de bijeenkomsten ter sprake kwam, is expliciet gericht op het stroomlijnen van het zorgtraject van jongeren. *“Deze centrale aanpak zorgt ervoor dat de verschillende loketten samenwerken, zodat de jongeren niet meer kunnen ‘shoppen’ bij de loketten. Als ze zich ergens aanmelden, komen ze uiteindelijk altijd langs ons. (G3)”*

Sommige andere steden werken met een casemanager die de verbindende schakel vormt tussen verschillende instanties en Antilliaanse jongeren. Ook dit wordt een succesfactor genoemd. *“Bij ons in onze gemeente was het probleem dat hulpverlening te verkokerd was. Het is een grote opgave voor straathoekwerkers om jongeren met meervoudige problemen te begeleiden. Er is een casemanager nodig om de lijnen uit te zetten. De straathoekwerker levert aan en de casemanager voert de regie. Hierdoor raak je de jongere niet kwijt en blijft de jongere betrokken. De straathoekwerker blijft nodig, omdat jongeren en organisaties elkaar niet vinden. De straathoekwerker moet alleen niet een verlengstuk van een organisatie worden. De hulpverlening houdt niet op op het moment dat er geen contact meer is. De casemanager moet aan de bel trekken, zodat de straathoekwerker of politie erachter aangaat. (G4)”*

Bovendien wordt er voor een programmatische sluitende aanpak gepleit waarbij verschillende ketens in elkaar worden geschoven en zo de problematiek constructief wordt aangepakt. *“Vanuit de veiligheidsketen, de zorgketen en vanuit jeugd en gezin worden goede dingen gedaan. Deze ketens moeten in elkaar geschoven worden om de aanwas van onderaf tegen te gaan, anders is het dweilen met de kraan open. Systeemgericht denken is noodzakelijk (G5)”* Projecten werken daarom in sommige gevallen bewust met bijvoorbeeld contactfunctionarissen die altijd bereikbaar zijn voor de doelgroep en contact houden met de andere hulpverleners. *“Het is belangrijk dat mensen kunnen terugvallen op vertrouwelingen. Dit voorkomt regelmatig veel ellende en werkt deëscalerend. (G5)”*

3.1.4 Het belang van preventie: jong beginnen, gezinsaanpak, moeders centraal

De meerderheid van de projectmedewerkers geeft aan dat men zo jong mogelijk moet beginnen met hulpverlening. Om de problematiek omtrent

Antilliaanse jongeren constructief aan te pakken moet zoveel mogelijk preventief te werk gegaan worden.

Verschillende projecten zijn in gaan zetten op preventie. Zo is een project gericht op het voorkomen van voortijdig schoolverlaten zich, in plaats van op middelbare scholieren, meer gaan richten op basisschoolleerlingen: *“Op de basisschool zijn de leerlingen nog jong en doen ze het nog goed, ze zijn meer kneedbaar. De overgang naar de middelbare school is problematisch. Daar worden ze meer opgevoed door hun omgeving en komen ze in aanraking met roken, blowen, sexualiteit etc. (G6)”* Ook een vrijetijdsproject is zich bewust op kleine kinderen gaan richten omdat die nog “kneedbaar zijn”.

Voor de groep waarvoor dat al te laat is, moet overigens volgens verschillende respondenten ook hulp worden geboden. *“Je moet de jongeren opvangen daar waar ze afglijden en aan de andere kant preventief te werk gaan. [...] Er is een groep die ‘in de shit zit’ die geholpen moet worden. Deze kost ons namelijk heel veel energie. Tegelijkertijd kun je ervoor zorgen dat die groep kleiner wordt als je aan de voorkant durft te beginnen. Een aanpak van de lange adem is nodig. Als je het gedrag langzaam voortgaat dan sluipt het er vanzelf ook in bij de jongere. Als je als baby al op gestolen spullen slaapt; tja, dan is de kans groot dat de vicieuze cirkel niet doorbroken wordt. Nederland heeft zich heel lang tolerant opgesteld en ze vrij gelaten. Het gevolg daarvan moet nu opgeruimd worden. (G6)”*

Moeders centraal

Het is van belang dat het hele gezin deel uitmaakt van de begeleiding, vooral omdat dit een bron is van veel problematisch gedrag van Antilliaanse jongeren. *“Onze filosofie is: thuis ontstaat alles. (G1)”*

Als er binnen het gezin problemen zijn moet een gezinsgerichte aanpak worden opgezet. *“Je moet beginnen bij de gezinnen en de jongeren op veel vroegere leeftijd al aanpakken. Veel preventiever te werk gaan. (G4)”*

Gezien het hoge percentage alleenstaande moeders betekent dit in veel gevallen inzetten op de moeders. *“Als de situatie in een gezin verbetert heeft dit een positief effect op schoolverzuim. Wat betreft werkloosheid heeft scholing en betere integratie van Antilliaanse vrouwen in de maatschappij een gunstig effect. Dit werkt ook positief op de kinderen. Als vrouwen minder afhankelijk zijn van een uitkering, zijn ze minder geneigd op foute mannen te vallen, en geven ze een beter voorbeeld aan hun kinderen. (G2)”* Enkele professionals benadrukken dat de betrokkenheid van vaders bij de opvoeding vergroot zou moeten worden om stabiliteit in het gezin te brengen.

Dreiging met sancties kan in sommige gevallen een belangrijke stok achter de deur zijn om bij gezinnen binnen te komen. De sancties liggen op het gebied van het stopzetten van de uitkering, uithuisplaatsing van het kind en dergelijke. Stopzetting van de uitkering komt niet veel voor, de sanctie werkt kennelijk preventief. Bovendien werkt dreiging van uitkering stopzetten niet altijd, aangezien er een groep tussen zit die niet afhankelijk is van een uitkering.

3.1.5 Vraaggestuurd werken en empoweren

Empoweren

In veel projecten wordt steeds meer ingezet op het aanreiken van handvaten, zelfstandigheid en uiteindelijk eigen verantwoordelijkheid. *“De bedoeling van het project is ook om mensen zelfstandigheid mee te geven. Je moet dus voorkomen dat mensen zich aan je gaan vastklampen. Een tip is om meer met gezin en omgeving bezig te zijn. Empoweren. (G1)”*

“Door ze zelf de stappen te laten nemen, zijn het sterkere persoonlijkheden geworden. De rest leert, ondanks fouten, steeds meer bij. Wij geven ze een ‘rugzak met informatie’ die zij op hun reis kunnen gebruiken. (G6)” Een voorwaarde hiervoor is dat de Antilliaanse probleemjongeren in de projecten gemotiveerd zijn om stappen te ondernemen.

Hulpvraag centraal

Verschillende projecten zetten in op vraaggestuurd werken. Bij het vraaggestuurd werken staat de hulpvraag van de cliënt centraal en bepaalt de cliënt het tempo. Wanneer de hulpverlener de hulpbehoevende teveel aan de hand neemt en vooruit trekt, is de kans op recidive volgens een medewerker groot wanneer de hulpverlening eindigt. *“Het is ook belangrijk om vraaggericht te werken. Veel loopt stuk op hulpverleners die hun eigen doelen hebben en vanuit een verkokerde visie snel iets voor elkaar willen krijgen. Ze hollen vooruit op de hulpbehoevende. Als mensen dan losgelaten worden, is er grote kans dat ze in recidive vervallen. Verkokering en versnippering van ons stelsel is hier debet aan. Een opvolging van verschillende hulpverleners werkt niet goed. (G2)”*

“Sommige projecten werken expliciet met een flexibele hulpverlening die toegespitst wordt op de cliënt. Er is bewust niet gekozen voor een vast veiligheidsteam, maar voor een ad-hoc samenstelling van het gezelschap, toegespitst op de cliënt (G5)”

“Een standaardaanpak zal nooit bij geen enkele doelgroep werken. Werken met Antillianen, vraagt om geduld, begrip en kennis van de achtergrond. Het is maatwerk. (G7)”

Een medewerker geeft echter aan dat een groot deel van de cliënten echter niet in staat is om een hulpvraag te formuleren of soms van mening is dat ze geen hulp nodig hebben. *“Zo is het ook als de jongere de hulpvraag niet kan formuleren. Zogenaamd heeft deze dan geen probleem. Deze jongere moet je blijven opzoeken en mee blijven praten en uiteindelijk komt datgene waar ze mee zitten wel naar buiten. (G4)”* In die zin wordt van de medewerkers voldoende flexibiliteit verwacht zodat zij toch kunnen inspelen op problemen die zich met de cliënten voordoen.

3.1.6 Eerst praktische hulp

Verschillende projecten beginnen met het verlenen van praktische hulp. Er wordt orde op zaken gesteld wat betreft basale zaken als huisvesting, schulden, justitie etc. Hierdoor wordt een basis gecreëerd om vervolgens op verder te bouwen. *“Veel van de betrokken moeders hebben een verleden van verwaarlozing en mishandeling, jeugdzorg, tehuizen. Ze hebben vaak hun opleiding niet afgemaakt, hebben geen werk en gaan om met foute vriendjes. Het is vaak nodig eerst orde op zaken te stellen wat betreft basale zaken als huisvesting en financiën. (G2)”*

Ook wordt bepaalde praktische hulp geboden zodat men ze dan vasthoudt in de gemeente. *“We wilden de Antillianen zo snel mogelijk aan het werk hebben om ze een dagbesteding te bieden. Antillianen gaan anders hopen tussen steden en wij willen ze graag vasthouden. Ze krijgen snel een uitkering en een adres waardoor ze niet naar een andere stad gaan. (G7)”*

3.1.7 Rolmodellen

In diverse projecten komt het begrip rolmodel ter sprake, een persoon die dicht bij de leefwereld van een Antilliaanse jongere aansluit, vaak omdat die zelf het parcours van een problematische situatie naar een gewenste situatie heeft doorlopen. *“Eén van de jongeren die er vanaf het begin bij was, is instructeur geworden. Je moet dat doen, want dan leren ze ook omgaan met andere jongeren. Het overdragen leren ze daar ook. Hun vaardigheid wordt nog groter. (G1)”*

Niet alleen jongeren ook volwassenen worden ingezet als rolmodel. *“Wij verzorgen trainingen voor volwassenen, die op hun beurt weer als rolmodel aan jongeren gekoppeld worden. Een doel bijvoorbeeld is het voorkomen van schooluitval. (G4)”*

Het werken met rolmodellen blijkt goed te werken, omdat de jongeren zich met het rolmodel kunnen identificeren en omdat het rolmodel signalen snel oppikt. In onderstaand voorbeeld betreft het een ex-ganglid die als rolmodel fungeert. *“We hadden in het begin veel blank personeel, die wel met hart en ziel aan het werk waren, maar geen feeling voor de Antilliaanse jongeren hadden. We werken tegenwoordig met rolmodellen van de straat. Ook moeilijk, zo hebben we bijvoorbeeld een ex-ganglid bij ons werken. Deze heeft dan wel de kennis die wij ontberen. Hij pikt signalen veel sneller op dan wij. Wij plaatsen deze rolmodellen op een voetstuk, laten ze ondersteunen door professionals en ontlasten ze van hun administratieve taken. (G6)”*

Inzet van Antilliaanse professionals en van Antilliaanse vrijwilligers werkt positief voor het bereiken van de doelgroep, rolmodellen en ondersteuning op het persoonlijk vlak ver buiten wat voor een professional mogelijk is. Daarnaast is in veel gemeenten een beraad geformeerd dat bij de beleidsontwikkeling betrokken is.

3.2 Faalfactoren

3.2.1 Startproblemen van projecten

Verschillende projecten hebben startproblemen gehad, omdat zij in het begin onbekend waren bij de instanties en er veel tijd overheen ging vooraleer wederzijds vertrouwen werd opgebouwd. Daarnaast was het bereiken van de doelgroep vaak een probleem. Op den duur kwamen er meer doorverwijzingen van de instanties, werden projecten serieuzer genomen en werd er vanuit instellingen teruggekoppeld. Daarnaast gebeurde het dat projecten ten onder gingen aan hun eigen succes. Zo waren er trajecten die door toename van hun naamsbekend na verloop van tijd overspoeld werden met cliënten. Dat leverde de organisaties problemen op vooral wanneer zij niet genoeg medewerkers hadden.

3.2.2 Stellen van ‘targets’ werkt verlamdend of nodigt uit tot ‘fraude’

Het stellen van ‘targets’ werkt verlamdend of heeft tot gevolg dat medewerkers ‘frauderen’ met hun resultaten. Een van de professionals stelt het als volgt: *“Er wordt verkeerd gemeten. Reken ons niet af op de groep die we niet bereiken, maar op wat wij doen met de jongeren die we wel bereiken. Wij worden ook afgerekend op effecten waar wij niets aan kunnen doen. Het is moeilijk jongeren aan een baan te helpen midden in een crisis. Het is vechten tegen de bierkaai.*

Je slaat de jongerenwerkers lam met dit soort afrekeningen. En dat is funest. (G6)”

Er worden daarnaast voorbeelden gegeven van projecten waarin targets worden gesteld die onhaalbaar blijken (begeleiding van twintig criminele jongeren waarvan er tien binnen negen maanden op school of aan het werk moeten zijn). Andere targets zijn zo opgesteld dat ze eenvoudig te halen zijn (het voorbeeld wordt gegeven van een organisatie die als target had op jaarbasis veertig doorverwijzingen te doen). Deze doelstelling is op papier erg snel behaald, maar zet uiteindelijk weinig zoden aan de dijk.

Door de opzet van de Bestuurlijke Arrangementen komt kwantiteit volgens sommige professionals boven kwaliteit terecht: *“Om een goede beoordeling te kunnen maken moet je bekijken wat voor vergrijpen de recidive betreft. Als er bijvoorbeeld minder ernstige vergrijpen gepleegd worden, is dit ook een positief resultaat. Je moet de mensen langere tijd volgen, om te zien of de positieve resultaten aanhouden. (G5)”*

Bovendien stellen de targets de medewerkers soms voor moeilijke dilemma's. *“Het is belangrijk dat je je naast op de jongeren ook op het gezin richt. Alleen lastig is dat je als veldwerker wordt afgerekend op het aantal doorverwezen jongeren. Hierdoor is er geen tijd over voor het gezin. (G4)”*

Een ander voorbeeld van een dilemma is dat in een project is gebleken dat zij niet iedereen na een jaar weer los kunnen laten, maar waar langere intensieve begeleiding een noodzaak is. Dit heeft als consequentie dat, bij gelijkblijvende capaciteit en financiële middelen, nieuwe gevallen moeten wachten.

Sommige andere projecten hebben weleens jongeren moeten weigeren omdat ze aan hun maximum zaten. Men vreest dat die jongeren in de illegaliteit of in andere steden belanden. Een andere gemeente is meestal niet op de hoogte van een verleden van een jongere met alle gevolgen van dien voor zowel de jongere als de hulpverlenende organisaties.

3.2.3 Toegangscriteria van projecten

Veel organisaties hanteren toegangscriteria waardoor sommige deelnemers buiten de trajecten vallen, terwijl ze daar wel in zouden horen.

In een project rondom werkervaring viel de doelgroep in de leeftijdscategorie vijftien tot achttien jaar. Men merkte echter dat zij in die groep achter het net aan het vissen waren. Deze Antilliaanse jongeren hadden al veel andere bezigheden waardoor het lastig was ze naar school of werk te krijgen. Men kwam er verder achter dat de jongeren al op hun vijftiende vastliepen. Het project stagneerde. In januari 2009 heeft een andere stichting het overgenomen en de leeftijdsgrens omlaag gebracht naar twaalf jaar en de begeleiding

geïntensiveerd. Dat pakte positief uit. Een les die daaruit, volgens de medewerkers van het project, moet worden geleerd, is dat men een leeftijds criterium niet als toegangscriterium moet hanteren.

Zoals we eerder gezien hebben is een omvattende aanpak nodig waarbij bijvoorbeeld het gezin mee wordt genomen in de hulpverlening. Toegangscriteria vormen echter voor sommige professionals belemmeringen om dat te kunnen doen. *“Het heeft geen zin zolang je het niet kunt verbinden. Als de moeder onmachtig was om ze ondersteuning te bieden dan was onze inzet ook nutteloos. De moeder moest ook geholpen worden. Wij mochten de moeder niet helpen. (G4)”*

Het is in de praktijk vaak moeilijk om jongeren te weigeren die niet tot de doelgroep behoren. Een projectmedewerker stimuleert Antilliaanse jongeren om vrienden mee te nemen, zodat ze een plek hebben waar ze vrienden en vriendinnen kunnen ontmoeten en met iets zinvol bezig kunnen zijn. Het bleek in de praktijk dat vrienden en vriendinnen niet altijd uit de Antilliaanse gemeenschap komen. Om hen dan te weigeren voelt voor hen: *“Alsof je dan moet snijden in de samenleving. (G1)”*

Een andere medewerker zegt: *“Je krijgt andere jongeren die met de Antilliaanse jongeren meekomen. Maar ja, je moet kiezen en iemand duidelijk maken dat het project niet voor diegene is. Maar hoe kan ik dat tegen zo iemand zeggen? Ik moet dan toch een lijn trekken, want ik krijg het geld voor de Antillianen. Ik verwijs ze dan wel naar een andere partner, maar misschien voelen ze zich beter bij mij dan bij die andere partner. (Groepsgesprek 1)”* Sommige projecten zijn echter niet uitsluitend gefinancierd voor de Antilliaanse doelgroep, maar ook voor andere doelgroepen en hoeven dus minder streng te selecteren.

Een risico aan de aparte gelden voor Antillianen is volgens sommige professionals dat het stigmatiserend werkt en dat Antillianen te veel over één kam worden geschoren. *“In het begin werden alle Antilliaanse kinderen of elk kind wat er maar ook iets van weg had als Antilliaan bestempeld. Dit wekte boosheid ook bij mij zelf. Het benadrukken van het ‘Antilliaan-zijn’ kan ook averechts werken. Ook omdat er veel verschillen tussen de Antillianen zijn. (G6)”*

3.2.4 Het verloop van de financiering

Bestuurlijke molens kunnen langzaam draaien, waardoor uitbetalingen van subsidies kunnen stagneren en later worden uitbetaald dan gepland. Voor organisaties kan dat heel slopend zijn. Sommige projecten hebben hierdoor medewerkers moeten ontslaan of kregen een huurachterstand.

‘Wij hebben hierdoor [door de verlate uitbetaling van de subsidie, red.] ook imagoschade opgelopen. De verhuurder van (...) vindt mij een onbetrouwbare huurder. (G1)’

Enkele projecten zijn daardoor zelfs gestopt. Van weer andere projecten moest ieder jaar de subsidieaanvraag opnieuw worden beoordeeld wat veel onrust veroorzaakte. *“Vorig jaar was er veel onrust door onzekerheid over geld rond professionals. Als je niet weet wat je te wachten staat, ben je minder gemotiveerd. (G1)’*

Het aanvragen van geld is volgens sommige medewerkers te complex en omslachtig. Een jongerenwerker zei dat het voor een ‘eenvoudige’ jongerenwerker heel moeilijk is om aan het geld te komen vanwege bureaucratische muren. *“Het is er namelijk wel, maar kost veel te veel tijd en energie. Een onorthodoxe werker zou eigenlijk een onorthodoxe geldstroom verdienen. (G6)’*

3.2.5 Strakker toezicht op projecten en structurele aanpak

Deelnemers aan groepsgesprekken zijn het erover eens dat er wel degelijk eisen aan projecten gesteld mogen worden. Het is belangrijk om naar de kwaliteit van projecten te kijken en er niet zomaar geld in te pompen.

“Als je instanties niet verantwoordelijk stelt voor het behalen van hun doel verandert er niets. We zouden naar een ‘no cure, no pay’ situatie toe moeten. (G4)’

Aan de andere kant moeten projecten duidelijk aangeven wanneer de eisen die aan hen gesteld worden niet haalbaar zijn. *“[dat de doelstellingen niet haalbaar zijn, red.] ligt natuurlijk ook aan de instellingen die het geld aannemen zonder eens de mond open te trekken en te vertellen dat het niet te doen is. (G4)’* In zulke gevallen dienen ze ervoor te kiezen het project niet uit te voeren.

Daarbij dienen gemeenten ervoor te waken dat er geen dubieuze stichtingen ontstaan. Een projectmedewerker gaf daarbij aan: *“Er komen wel steeds meer zzp-ers en andere organisaties op die het wel van je overnemen als jij geen genoeg met het budget neemt. Het probleem is dat deze organisaties de kwaliteit niet hoog in het vaandel hebben zitten. Zij bieden geen structurele oplossingen wat alleen maar zorgt voor verplaatsing van de problemen. Dit ad-hoc beleid lost niets op en maakt de problematiek minder zichtbaar. (G7)’*

De ingezette koers van het Kabinet, om in de periode 2010 – 2013 naar een meer samenhangende aanpak te streven die beter gebruik maakt van de bijdrage die reguliere instanties leveren bij de vermindering van de problematiek (Tweede Kamer 2010, 26 283, nr. 55), wordt door verschillende projectmedewerkers ondersteund.

Veel professionals vinden dat er geen kortlopende projecten meer georganiseerd moeten worden. Als de mensen ingewerkt zijn, als het vruchten begint af te werpen, wordt het namelijk gestopt. *“Doe liever een kleiner aantal, langlopende projecten. Het is anders een komen en gaan van projecten. (G2)”* *“De trajecten die hun resultaat hebben bewezen moeten uitgebreid worden, in plaats van steeds nieuwe projecten op te starten. (G5)”*

Veel medewerkers pleitten voor een meer structurele aanpak en structurele financiering. *“In plaats van een projectmatige aanpak zou een structurele, langdurige aanpak met structurele financiering beter werken. Dit kun je aantonen met cijfermateriaal. Met een toegespitste aanpak voor de probleemgroep boek je resultaat, wat betreft welzijn van de mensen en ook wat betreft vermindering van de criminaliteit. De financiën vormen nu een beperking. Met structureel geld kun je op een structurele manier problemen aanpakken. (G5)”*

3.2.6 Versnippering, weinig ‘kruisbestuiving’ tussen projecten

Daar waar de samenwerking met andere partijen nog gebrekkig is, wordt dit als een belangrijk knelpunt genoemd voor het bieden van hulp aan Antilliaanse risicojongeren. *“Samenwerking was een knelpunt. De arrogante opstelling van organisaties. Dit bemoeilijkt de hulpverlening. In het veld gaan hierdoor dingen niet zoals ze moeten gaan. (G1)”* Bovendien is er de indruk dat projecten en gemeenten nog te veel langs elkaar heen werken en te weinig van elkaar leren. *“Het is raar dat je een zak geld krijgt en dat je dan maar moet gaan zwemmen. (G6)”*

Verschillende projectmedewerkers uit kleinere gemeenten die overlegstructuren als ketenoverleg, casuïstiek overleg en dergelijke niet kennen, geven aan dit te missen. *“Ik heb in mijn gemeente deze input, dit soort gesprekken, gemist. Voor het geld dat je krijgt, zou samenwerking verplicht gesteld moeten worden. Ik heb het zelf moeten opzoeken in [een aangrenzende grotere gemeente] en daar mocht ik weer niet bij het casuïstiek overleg zitten. Er wordt niet aangestuurd. (G6)”*

Bovendien streven verschillende organisaties verschillende doelen na wat samenwerking en flexibiliteit bemoeilijkt. *“Het wordt nog lastiger doordat er vaak weinig afstemming is tussen de instanties. Deze hebben namelijk allemaal hun eigen doelen. Probeer maar eens iemand te vinden die zich daarin flexibel opstelt. Uiteindelijk blijft maatschappelijk werk maatschappelijk werk en RIAGG blijft RIAGG. Je moet het zoeken in de mazen van de wetgeving. Vaak kun je als hulpverlener een oplossing vinden, maar lukt dit niet, omdat een instelling je*

tegenwerkt. Dan kies je uiteindelijk ook de makkelijke weg, ook omdat je zelf wordt afgerekend op de cijfers. (G4)

Ter bevordering van de kennisuitwisseling tussen gemeenten en professionalisering van kleinere gemeenten doet een projectmedewerker de suggestie om kleinere gemeenten te koppelen aan grotere gemeenten. *“De kleine gemeenten zouden gekoppeld moeten worden voor advies en overleg aan de grote Antillianengemeenten. Die hebben ongeveer dertig à veertig mensen rondlopen die met Antillianen bezig zijn. Die moet je verplichten tot ondersteuning aan [een kleinere Antillianengemeente]. (G6)”*

3.2.7 Hulpverleningsketen nog meer stroomlijnen

Sommige projectmedewerkers geven aan dat zaken als het ontbreken van vervolgtrajecten, wachtlijsten en gebrek aan nazorg problemen oplevert. Vaak worden projecten in een te laat stadium opgezet, als de boel al geëscaleerd is. Het zou beter zijn preventief te werken en risico's eerder te onderkennen. Er moet vervolgens sprake zijn van snelle doorstroming naar vervolgtrajecten anders verlies je de Antilliaanse jongeren volgens de respondenten uit het oog. Wachtlijsten bijvoorbeeld zijn funest en vormen een groot knelpunt. Een respondent zegt hier het volgende over: *“Als je geen vervolgprojecten hebt is het water naar de zee brengen. Je vindt, maar je kan niet binden. (G1)”*

Ook het gebrek aan centrale aansturing, waardoor cliënten in een carrousel van verschillende instanties belanden, wordt als knelpunt in de hulpverlening benoemd. *“De gezinnen zijn wel bij de hulpverlening geweest, maar zijn vaak in een carrousel van verschillende instanties beland, waar de regie zoek is. Er is dan vaak een behoorlijke recidive, terugval te zien. (G2)”*

Er moet verder voor gewaakt worden dat er op een gegeven moment te veel *hands on deck* zijn. Volgens een medewerker komt er voor de gezinnen een probleem bij wanneer ze met te veel hulpverleners te maken krijgen. *“Multiprobleemgezinnen krijgen er nog een extra probleem bij als ze teveel hulpverleners over de vloer krijgen. Ze willen al de verschillende hulpverleners pleasen. (G2)”* Sommige projecten werken, zoals gezegd bewust met bijvoorbeeld contactfunctionarissen die als contactpersoon optreden, altijd bereikbaar zijn voor de doelgroep en contact houden met de andere hulpverleners. In verband met het voorkomen van recidive is het volgens de medewerkers belangrijk meer aandacht te hebben voor het nazorgtraject na bijvoorbeeld coaching. Een medewerker pleit voor het invoeren van sancties in een latere fase van de hulpverlening: *“Het is niet onderzocht waarom sommige mensen zich aan nazorg onttrekken. Nazorg is een belangrijke hoeksteen van*

het model, dus we moeten nadenken hoe dit te voorkomen. Wellicht moeten ook in het nazorgtraject sancties worden ingesteld. (G2)”

3.2.8 Houding reguliere instellingen

Om de doelgroep te kunnen helpen is er volgens verschillende respondenten een cultuuromslag bij veel instanties nodig. De reguliere instellingen werken volgens veel van de aanwezige projectmedewerkers te weinig outreachend waardoor er een te hoge drempel is voor de doelgroep om hen benaderen. *“Ik vind het wel een zorgelijke ontwikkeling dat niemand weet bij de instanties hoe de thuissituatie eruit ziet, omdat ze niet langs gaan. Die situatie houdt de problematiek in stand. (G7)”*

De inflexibele houding van sommige reguliere instellingen is volgens sommige respondenten een faalfactor voor een goede hulpverlening aan Antilliaanse jongeren. *“En ook de instelling moet veranderen. Geen negen tot vijf baan, maar je flexibel opstellen. (G6)”*

Er wordt in verschillende groeps gesprekken geklaagd over de gesloten houding van veel reguliere ‘witte’ instellingen. *“Het is belangrijk dat de witte instellingen minder gesloten en arrogant zijn. (G1)” “Het zijn toch blanke bolwerken die geen ervaring met de doelgroep hebben en huiverig zijn. (G7)”*

Met name gemeentelijke instellingen kampen met een slechte naam. Om meer Antilliaanse jongeren te kunnen bereiken moet volgens een respondent hun houding veranderen. *“In het begin horen de jongeren alleen het woord ‘gemeente’, wat gelijk staat aan sociale zaken. Ik moest mij eerst bewijzen en vooral ook buiten kantoor afspraken maken. Ik kom ook niet over als de typische ambtenaar en daardoor win ik sneller vertrouwen. Wil je een ingang bij de jongeren vinden, dan zul je je aan hen moeten aanpassen. Op kantoor vallen ze stil, maar op straat praten ze aan een stuk door. (G6)”*

Volgens Jurandy weten sommige jongerenwerkers niet hoe ze met jongeren of met mensen uit andere culturen om moeten gaan, en zijn sommige hulpverleners niet betrokken genoeg. Uit het gesprek met Stacey blijkt dat ze het belangrijk vindt dat een hulpverlener makkelijk bereikbaar is, dat hij tijd voor haar maakt en dat ze het gevoel heeft hem te kunnen vertrouwen.

Interviewer: “Wat vind je van de begeleiding die je van Danny krijgt?”

Jurandy: Heel goed. Hij weet hoe je met jongeren moet omgaan.

Interviewer: Mis je dat soms bij anderen?”

Jurandy: Ja man. De mensen helpen de jongeren niet goed genoeg. Ze hebben schijt aan de jongeren. Ze helpen wel om een kamer te vinden, maar daarna is het zoiets van: ‘zoek het zelf maar uit’. [...] Sommige mensen doen hun werk goed, maar weten niet hoe ze met jongeren of met buitenlanders om moeten gaan. Danny weet wel hoe hij dat moet doen, zeker met Antilliaanse personen. Dat zijn moeilijke mensen.”

Stacey: “Ik voel het gewoon dat hij een vertrouwenswaardig persoon is. Ik heb een begeleider, maar ik vind dat Danny mij beter helpt. Als ik Danny bel, omdat ik iets niet snap, heeft Danny de tijd om het mij uit te leggen. Als ik daarvoor de begeleider bel, dan is zij niet altijd bereikbaar. Zij werkt alleen van maandag tot en met woensdag. Of ik moet een collega bellen, waardoor ik het hele verhaal weer opnieuw moet uitleggen. Dat vind ik onprettig.”

3.2.9 Meervoudige en complexe problematiek

Een van de dingen die in elk groepsgesprek benadrukt werd, is dat de problematiek omtrent Antilliaanse jongeren meervoudig is en complex. *“Een grote zorg is dat als jongeren komen, dan zijn het vrijwel altijd meervoudige problemen waar de jongere mee kampt. (G6)”*

“Soms wil ik wel hard wegrennen, want de problemen die je in het veld tegenkomt...je gaat er soms zelf aan onderdoor. Het is soms zo heftig dat ik mijn collega's moet inschakelen. (G1)”

Meervoudige problematiek vergt volgens de medewerkers in veel gevallen een omvattende aanpak die meerdere levensgebieden beslaat, anders blijf je water naar de zee dragen. *“In principe zijn wij aan het terugleiden naar school en werk of ketenpartners. Maar we lopen tegen allerlei problemen in verschillende leefgebieden aan. We kunnen wel op een gebied helpen, maar als het andere gebied niet klopt, dan helpt het niet. (G3)”*

Het valt ook in de gesprekken met de jongeren op dat bij een deel van hen meerdere problemen spelen of gespeeld hebben. Overigens gaat het niet altijd om grote problemen, soms is het gewoon een kwestie van wat sturing, een telefoontje plegen met de schooldirecteur, helpen om een officiële brief te schrijven, of mee naar een belangrijke afspraak. Het lijkt er sterk op dat een deel van de rol die de ouder normaliter op zich neemt, door de jongerenwerker vervuld moet worden.

Jurandy: “In het verleden heeft hij mij met veel dingen geholpen, bijvoorbeeld met het aanvragen van een nieuw paspoort. Ook toen ik op straat was, heeft hij mij geholpen een kamer te vinden. Ook heeft Danny mij mee geholpen bij de schuldhulpverlening.”

Het is volgens de jongeren belangrijk dat een jongerenwerker van alle markten thuis is, want de problemen van de jongeren liggen op allerlei gebieden. De jongeren krijgen hulp bij schuldsanering, het invullen van papierwerk, de omgang met verschillende instanties en bij de begeleiding bij school en werk. Dat laatste kan variëren van het helpen bij opdrachten tot ondersteuning bij het maken van belangrijke beslissingen in de carrière van de jongeren. Echter de meeste van de jongeren geven aan problemen gehad te hebben met het vinden van huisvesting.

De complexe problematiek vereist volgens de professionals vergaande maatregelen. Wanneer er sprake is van symptoombestrijding pak je de oorzaak niet aan en is de kans op terugval groot.

Omdat de problematiek zo complex is moeten de doelen volgens veel medewerkers niet te hoog gesteld worden. *“De formele ambitie van een project is dat je een perfecte, probleemloze situatie creëert. Een subdoel is om de scherpe kantjes van de problemen af te halen. Het is al heel wat om enige regelmaat en orde aan te brengen en een beheersbare situatie te krijgen. Daarom is ook het nazorgtraject na de coaching belangrijk. (G2)”*

Met name **criminaliteit** wordt als een moeilijk op te lossen probleem ervaren. Een ander bekend probleem waar veel medewerkers tegen aan lopen is **schuldenproblematiek**. *“Het probleem alleen is dat ze niet met geld om kunnen gaan. En jammer genoeg zit de economie zo in elkaar dat wanneer de jongeren dan telefoonschulden hebben, dat ze niet worden afgesloten. (G4)”*

Een knelpunt bij de Antilliaanse jongeren is dat wanneer ze studiefinanciering krijgen ze niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. *“Wij lopen tegen de financiële problematiek onder de doelgroep aan. Veel jongeren hebben studiefinanciering en een torenhoge schuld. Schuldhulpverlening weigert dan om ze te helpen. (G4)”* Volgens de medewerkers zou de schuldhulpverlening verbeterd moeten worden.

Verder vormt **dakloosheid** onder een grote groep Antillianen een belemmering. Zolang men niet (tijdelijk) een dak boven het hoofd heeft, kan er weinig begonnen worden, zoals onder meer blijkt uit onderstaand interviewfragment. *“in ons project mogen alleen jongeren met een dagbesteding opgenomen worden. En zolang onze jongeren naar huisvesting zoeken kunnen ze niet naar een baan zoeken. Op deze wijze zitten ze in een vicieuze cirkel. (G3)”* Volgens enkele respondenten moeten de jongeren tevens woonbegeleiding krijgen.

In veel van de groepsgesprekken is verder aangegeven dat een aanzienlijk aantal Antilliaanse jongeren een **geestelijke beperking** zou hebben. Volgens een respondent is dit in veel gezinnen een taboe en is het gezin van de jongere niet altijd in staat om hiermee om te gaan, waardoor er nog meer problemen ontstaan. *“Om te beginnen, we hebben veel jongeren met een geestelijke beperking. Jongens die er normaal uitzien, pas als je met ze in aanraking komt, merk je dat er wat aan de hand is. In onze gemeente zijn ze geschrokken van de vele aanmeldingen van verstandelijk gehandicapte jongeren. Als een geestelijk beperkte in een warm gezin opgroeit, dan komen ze er wel, zij het met hangen en wurgen. Omgekeerd als je in een onstabiel gezin opgroeit, waar bijvoorbeeld de moeder afreageert op het kind, omdat ze in hem de man ziet die haar in de ellende heeft gestort. Dat is zorgwekkend. Dit is wel iets van alle tijden en ik ben niet de enige die het opmerkt. In een stabiel gezin zou zo een jongen verder geholpen kunnen worden. Nu wordt zo een jongen afgebroken en gaat hij de aandacht op een negatieve manier op straat zoeken. (G1)”*

Er wordt in de groepsgesprekken gepleit voor meer onderzoek naar de grootte van het probleem en de oorzaken van de geestelijke beperking onder Antilliaanse jongeren en verbetering van de testen. *“Het valt op dat er veel mensen binnen de doelgroep zijn met een laag IQ. We zouden moeten onderzoeken hoe dit komt. De testen die niet geschikt zijn. Inteelt? Is het een algemeen verschijnsel onder Antillianen of alleen de doelgroep? Vaak zie je een direct verband met delicten. (G5)”*

Ook andere respondenten geven aan dat de hulpverlening beter dient te worden toegesneden op de groepen waarbij een combinatie van geestelijke beperking en criminaliteit speelt. *‘Ik vind juist de combinatie licht verstandelijke beperking en criminaliteit in onze gemeente een groot probleem. De normale hulpverlening vindt deze doelgroep te zwaar. Hoe krijg je deze groep richting een zinvolle dagbesteding? (G7)’*

Een ander belangrijk knelpunt is de **taalachterstand** van de jongeren. Bovendien wordt de taalachterstand niet voldoende erkend bij zowel de hulpverlening als de jongeren zelf. *“Niet alleen de taal is problematisch, maar ook het besef dat ze de taal niet machtig zijn, mist bij de jongeren. (G6)”*

Het belang van het beheersen van de Nederlandse taal komt keer op keer terug tijdens de interviews met de jongeren. De helft van de respondenten vindt dat Antillaanse jongeren door gebrekkig Nederlands niet goed kunnen communiceren met de hulpverleners. Daarnaast geven twee van de jongeren aan dat een belangrijk probleem dat onder Antillianen in Nederland speelt een slechte beheersing van de Nederlandse taal is. Volgens een van hen is dat een van de redenen waardoor ze in moeilijkheden terecht komen.

Stacey: “Want er zijn toch veel Antillianen die de taal niet zo goed spreken. Het gebrek aan een huis is een probleem. En als je niet alles begrijpt, niet alleen de taal maar ook de regels en bureaucratie, is het moeilijk.”

Sommige medewerkers pleiten voor een verplichte inburgeringscursus. In het bijzonder de groep **nieuwkomers** uit de Antillen zou beter moeten voorbereid worden op hun komst naar Nederland. De onrealistische verwachtingen over Nederland van nieuwkomers vormen volgens de professionals een probleem. *“Zij hebben de verwachting dat ze in het paradijs komen en dan blijkt de realiteit al gauw anders. Als het dan moeilijk blijkt te zijn om een baan, huis en/of uitkering aan te vragen, onder andere, omdat ze de taal niet spreken, worden ze gefrustreerd en agressief. Vinden we dat raar? [...] Er zou een preventieve cursus moeten zijn voor jongeren die op ‘vakantie’ gaan. [ze komen namelijk niet meer terug, red.] (G6)”*

Verschillende professionals vinden dat de voorlichting over Nederland voor men de Antillen verlaat beter moet. Verder is de oversteek soms te groot voor sommige jongeren. Een professional noemt het voorbeeld dat ze in Nederland veel vroeger zelfstandig wonen terwijl ze op Curaçao tot op hun dertigste of veertigste bij hun moeder wonen. Ook wordt in de groepsgesprekken verteld dat sommige kinderen onder de zestien jaar hier in Nederland achterblijven terwijl de familie terug naar de Antillen migreert. Dit maakt die kinderen extra kwetsbaar.

Een ander genoemd knelpunt betreft **discriminatie**. Projectmedewerkers merken in hun werk dat dit een extra belemmerende factor is op ingezette trajecten met jongeren. *“Dat ze begeleid moeten worden, zegt al genoeg.*

Sommige bedrijven hebben er last van en willen het niet, vooral de grotere bedrijven. Een grote supermarkt probeert ze juist van het terrein weg te houden en moet er niet aan denken om ze nu opeens binnen te halen. Kleinere bedrijven daarentegen zijn wat welwillender en zien het maatschappelijk nut er meer van in. (G3)” Er werd in een van de groepsgesprekken zelfs gesproken over een school die Antillianen eruit zou werken, omdat zij de gemiddelde score omlaag halen. *“Het ministerie van Onderwijs zou duidelijk moeten worden gemaakt dat hun ‘dwang tot presteren’ leidt tot uitsluiting. (G6)”*

3.2.10 ‘Charisma’ van de initiatiefnemer/projectleider

Het welslagen van een project kan tot slot te maken hebben met het ‘charisma’ van de initiatiefnemer. Wanneer die persoon charisma heeft en bekend is bij de gemeenschap heeft men meer kans om de doelgroep te bereiken. *“Hij [de initiatiefnemer, red.] was de bekendste man in onze gemeente; iedereen kende hem. Ik heb respect voor deze mensen, zij kennen al die doelgroepen. Ze kennen bijna iedereen. En als je je contacten niet hebt, dan kan je lang zoeken met flyers etc dan komt er niemand. (G1)”* Bovendien is het werk iets dat men uit een bevoegdheid moet doen. *“Belangrijk is dat het vanuit je hart komt, alleen het volgen van voorschriften werkt niet. Je moet uitstraling hebben. (G2)”* Nadeel hiervan is dat als een dergelijke markante persoonlijkheid wegvalt, de overgebleven medewerkers daarmee vaak een groot deel van het opgebouwde netwerk verliezen. Ook blijken projecten die op de ene plek succesvol waren niet meer te werken wanneer zij op een andere plek worden opgezet. Dit heeft vooral te maken met dat ‘charisma’ of begeestering van de initiatiefnemer van het oorspronkelijke project en het gebrek daaraan bij projecten die daarop gebaseerd zijn.

4.1 Inleiding

In het voorgaande is onderzocht welke interventies zijn bedacht, of ze goed zijn opgezet en of ze goed zijn uitgevoerd. Daarmee is nog niet duidelijk of de plannen en projecten effect hebben gehad. Met behulp van een effectevaluatie kan in kaart worden gebracht of interventies daadwerkelijk resultaat hebben gehad. In de praktijk is een harde wetenschappelijk gefundeerde effectevaluatie echter zeer moeilijk te realiseren. Zo is er in de zogenaamde Maryland Scientific Methods Scale (Farrington, 2002) in het ideale geval sprake van een experimenteel design waarbij er minimaal twee groepen worden onderscheiden. Enerzijds is er de groep op wie het beleid wordt toegepast en anderzijds is er een (exact) vergelijkbare groep die niet wordt beïnvloed door de beleidsmaatregel. Op basis van voor- en nametingen op beide groepen is het dan mogelijk harde conclusies te trekken over de effecten van deze specifieke beleidsmaatregel. We hebben het dan over de hoogste twee niveaus (nivo 4 en 5) van de Maryland Scientific Methods Scale (MSMS). Bij de opzet van de Bestuurlijke Arrangementen was het de bedoeling om de effecten van de projecten op een zo hoog mogelijk kwaliteitsniveau van de MSMS te evalueren. Het volgens de MSMS minimale niveau om nog te mogen spreken van een effectmeting is niveau 3. Bij niveau 3 is er sprake van een voor- en nameting met een vergelijkingsconditie. Scores op de doelvariabelen worden voor en na de interventie gemeten en bovendien vergeleken met scores in een vergelijkbare groep, gemeente of categorie waar de maatregel niet op was gericht. Van de 35 projecten die door ons in de procesevaluatie zijn geïnventariseerd is -voorzover wij hebben kunnen achterhalen- geen enkel project zo opgezet dat er aan de eisen van de MSMS niveau 5 t/m 3 is voldaan en waarvan de effecten volgens deze werkwijze zijn (of alsnog zouden kunnen) worden geëvalueerd.

Dat betekent niet dat we helemaal niets kunnen zeggen over de effecten van de interventies. In het navolgende gaan we in op de prestatieafspraken en onderzoeken we of het mogelijk is valide en betrouwbaar inzicht te krijgen in de behaalde resultaten (de scores op de opgestelde prestatie indicatoren). Indien

mogelijk proberen we deze resultaten te relateren aan de ingezette interventies en in kaart te brengen of het plausibel is om aan te nemen dat deze interventies hebben bijgedragen aan de gerealiseerde prestaties.

4.2 Drie doelstellingen

In de Bestuurlijke Arrangementen zijn drie doelstellingen geformuleerd. Gemeenten kregen de taak op de gebieden schooluitval, werkloosheid en criminaliteit te zorgen voor een afname van de oververtegenwoordiging van Antillianen. In de 'effectmeting' staan die doelstellingen centraal. Het streven van de Bestuurlijke Arrangementen is:

- Vermindering van het aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters van 12 tot 25 jaar. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale bevolking in deze leeftijdscategorie te reduceren met vijftig procent.
- Vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met dertig procent.
- Vermindering van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren van 12 tot 25 jaar. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met dertig procent.

In de Bestuurlijke Arrangementen zijn dus afspraken gemaakt waarin streefpercentages worden geformuleerd. De doelen zijn slim geformuleerd, omdat er in de doelstelling zelf een vergelijking is opgenomen met een referentiegroep namelijk alle jongeren in de gemeente. Dit maakt het (in theorie) mogelijk om op een uniforme wijze vergelijkingen te maken tussen gemeenten en indicatief uitspraken te doen over de relatie tussen uitgevoerde projecten en de uitkomsten.

4.3 De cijfers: beschikbaarheid en berekening oververtegenwoordiging

In de Bestuurlijke Arrangementen werden dus afspraken gemaakt om de oververtegenwoordiging op het terrein van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid, en criminaliteit terug te dringen met respectievelijk vijftig, dertig en dertig procent. Om de realisatie van deze streefcijfers voor schooluitval, werkloosheid en criminaliteit te kunnen meten is het CBS gevraagd de benodigde gegevens aan te leveren. In de praktijk blijkt het echter al bij start erg

lastig om voor deze drie indicatoren voor alle gemeenten actuele en betrouwbare informatie op te leveren. Zo kwamen cijfers over de situatie in 2004 (de nulmeting) pas na de start van de Bestuurlijke Arrangementen beschikbaar. Verder blijken gedurende de looptijd van de Arrangementen de cijfers vaak niet up-to-date of zelfs helemaal niet beschikbaar.⁷ De afspraak met de Antillianengemeenten was dat het Rijk voor deze gegevens zou zorgen. Het gevolg is geweest dat gemeenten eigen cijfers gingen gebruiken waardoor geen onderlinge vergelijking meer mogelijk was. Volgens de gemeenten is om deze redenen met de Antillianengemeenten afgesproken dat de uiteindelijke beoordeling niet zou plaatsvinden op output. In tegenstelling tot de feitelijke tekst van de Arrangementen verschoof daarmee, met wederzijdse instemming, het accent van resultaatsverplichting naar inspanningsverplichting. Ondanks deze geconstateerde tekortkomingen in de beschikbare cijfers zullen we in paragraaf 4.3 t/m 4.5 toch iets proberen te zeggen over de voortgang op deze drie terreinen.

In paragraaf 4.4 t/m 4.6 worden cijfers gepresenteerd over voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit. In de meeste tabellen gaat het daarbij om het aandeel personen binnen een bepaalde bevolkingsgroep dat voldoet aan een bepaald criterium, uitgedrukt in een percentage. Zo wonen er in Lelystad in 2004 bijvoorbeeld in totaal 12.278 jongeren in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar. Daarvan worden er 529 verdacht van een misdrijf. Op basis daarvan kan worden berekend dat 4,3 procent $(=(529/12.278)*100)$ van alle jongeren in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar verdacht wordt van een misdrijf (zie tabel 4.4).

We presenteren deze percentages voor zowel de totale groep jongeren als voor Antilliaanse jongeren. In het algemeen baseren we ons daarbij op door het CBS berekende percentages en zijn de achterliggende absolute aantallen niet bekend. Op basis van deze percentages kan het percentage oververtegenwoordiging worden berekend. De oververtegenwoordiging is berekend door het verschil tussen het aandeel personen dat voldoet aan een bepaald criterium in de totale groep en de groep van Antilliaanse herkomst te delen door het aandeel in de totale groep. We geven weer het voorbeeld van Lelystad. We zagen reeds dat van alle jongeren in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar in 2004 4,3 procent wordt verdacht. Van de Nederlands-Antilliaanse jongeren in Lelystad wordt 10,3 procent verdacht. De oververtegenwoordiging van de

⁷ Vaak blijken de geleverde cijfers niet overeen te komen met gemeentelijke cijfers, in de VSV-gegevens ontbrak informatie over voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs en de cijfers liepen gemiddeld twee jaar achter op de beginsituatie van juni 2005.

Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistraties van 2004 komt uit op 140 procent ($=((10,3-4,3)/4,3)*100=140\%$).

Om de verandering in de oververtegenwoordiging tussen de gemeenten vergelijkbaar te maken en makkelijker interpreteerbaar te maken ten aanzien van de gestelde doelen is de oververtegenwoordiging voor het jaar 2004 geïndiceerd op honderd. Indien de oververtegenwoordiging voor de jaren daarop hoger uitkomt dan honderd is er sprake van een stijgende oververtegenwoordiging. Een score kleiner dan honderd duidt op een dalende oververtegenwoordiging. Om de doelstellingen te bereiken moet de oververtegenwoordiging in 2007/2008 voor voortijdig schoolverlaten uitkomen op vijftig en voor werkloosheid en criminaliteit op zeventig.

4.4 Voortijdig schoolverlaten

Onderzoek naar voortijdig schoolverlaten wijst uit dat Antilliaanse jongeren in 2004 sterk zijn oververtegenwoordigd onder de voortijdig schoolverlaters. Een belangrijke doelstelling in het Bestuurlijk Arrangement is daarom de reductie van het aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging van het aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters ten opzichte van de totale bevolking te reduceren met vijftig procent.

Voortijdig schoolverlaters in Nederland

We bekijken allereerst de situatie in Nederland (zie tabel 4.1). We baseren ons daarvoor op cijfers van het CBS. We zien dat er voor het schooljaar 2003/2004 -het jaar van de nulmeting- geen cijfers beschikbaar zijn. In de berekening hanteren we de cijfers over het jaar 2004/2005 daarom noodgedwongen als nulmeting. In tabel 4.1 is het percentage voortijdig schoolverlaters gepresenteerd voor de totale groep leerlingen en de leerlingen van Antilliaanse herkomst in de leeftijd van 12 t/m 22 jaar. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Op basis van deze cijfers is de oververtegenwoordiging berekend. Voor het schooljaar 2004/2005 is deze oververtegenwoordiging geïndiceerd op honderd. Om de doelstelling te bereiken moet deze in 2007/2008 uitkomen op vijftig.

Tabel 4.1: Voortijdig schoolverlaters 12-22 jaar in de periode 2005-2008 (%)

	Totaal				Antillianen				oververtegenwoordiging (04/05=100)			
	04/05	05/06	06/07	07/08	04/05	05/06	06/07	07/08	04/05	05/06	06/07	07/08
vo	2,0	1,8	1,6	1,4	3,6	3,5	3,1	2,8	100	129	116	132
mbo	10,8	9,3	9,0	8,5	17,1	14,7	15,8	16,4	100	100	131	160

Bron: CBS (<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=71291NED&D1=a&D2=0&D3=0%2c10&D4=a&D5=2-3&D6=a&VW=T>), bewerking Risbo

Een eerste conclusie is dat het percentage voortijdig schoolverlaters zowel in het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs is gedaald. Ook onder Antilliaanse jongeren -met name in het voortgezet onderwijs- is het aandeel voortijdig schoolverlaters teruggelopen. De beoogde doelstelling om oververtegenwoordiging van het aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters ten opzichte van de totale leerlingpopulatie te reduceren met vijftig procent is op landelijk niveau echter niet behaald. Zowel in het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs is de oververtegenwoordiging juist toegenomen met 32 respectievelijk zestig procent. Het aandeel voortijdig schoolverlaters onder Antillianen is dus weliswaar afgenomen maar minder snel dan in de totale leerlingpopulatie.

Voortijdige schoolverlaters in de Antillianengemeenten

In principe zouden soortgelijke cijfers ook beschikbaar moeten zijn voor de afzonderlijke gemeenten. In de praktijk blijkt echter in een groot deel van de eindrapportages van de Bestuurlijke Arrangementen de cijfers over voortijdig schoolverlaten deels of geheel te ontbreken omdat de cijfers niet door het CBS aan de gemeenten zijn geleverd. Gezocht is naar een databron op basis waarvan voor de gemeenten uniforme uitspraken kunnen worden gedaan over de prestaties ten aanzien van voortijdig schoolverlaten in de periode 2004-2008. Op gemeentelijk niveau zijn deze gegevens echter niet beschikbaar. De gegevens die beschikbaar/openbaar zijn blijken zonder uitzondering onvolledig of zijn vanwege te kleine aantallen 'beveiligd' en dus niet in de tabellen opgenomen. We lichten dit kort toe:

- Het CBS construeert ten behoeve van de in de Bestuurlijke Arrangementen gemaakte prestatieafspraken cijfers over voortijdig schoolverlaten.⁸ Nadere inspectie van deze informatie maakt echter duidelijk dat hierin alleen voor de grote gemeenten bruikbare informatie over Antilliaanse voortijdig schoolverlaters is opgenomen (zie tabel b4.1 in de bijlage);
- Het CBS publiceert op Statline wel informatie over Antilliaanse voortijdig schoolverlaters naar woongemeente. De cijfers zijn beschikbaar voor de

schooljaren 04/05, 05/06 en 06/07.⁹ Cijfers voor Den Helder en Vlissingen ontbreken. De cijfers hebben betrekking op voortijdig schoolverlaters vanuit het voortgezet en het middelbaar beroepsonderwijs. Alle cijfers zijn opgesteld in percentages en op een geheel getal afgerond. In de praktijk betekent dit dat de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren niet nauwkeurig kan worden bepaald en dat er eigenlijk geen betrouwbare uitspraken over een afname of toename van deze oververtegenwoordiging mogelijk zijn (zie tabel b4.2 in de bijlage).

Ongeveer een derde van de gemeenten heeft op basis van eigen cijfers (in het algemeen afkomstig van de Regionale Meld en Coördinatiecentra (RMC) wel een min of meer volledige cijferreeks opgeleverd, maar deze zijn vaak niet uniform en dus niet onderling vergelijkbaar (zie tabel b4.3 in de bijlage). Op basis van deze cijfers lijkt de oververtegenwoordiging van Antilliaanse voortijdig schoolverlaters in veel gemeenten juist te zijn toegenomen. Een aantal gemeenten (Leeuwarden, Nijmegen, Vlissingen) valt daarbij in negatieve zin op. We zien in deze gemeenten een sterke toename van de oververtegenwoordiging van het aandeel Antilliaanse voortijdig schoolverlaters. De sterke toename in oververtegenwoordiging is in het algemeen het gevolg van een beperkte toename van het aandeel Antilliaanse voortijdig schoolverlaters in combinatie met een sterke afname van het aandeel voortijdig schoolverlaters in de totale leerlingenpopulatie. Daar komt bij dat het in absolute termen vaak gaat om hele kleine aantallen Antilliaanse voortijdig schoolverlaters waardoor een toename met een zeer beperkt aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters grote verschuivingen in de oververtegenwoordiging kunnen veroorzaken. In Rotterdam en Zoetermeer is het beeld wel positief. In beide gemeenten zien we zowel onder alle jongeren als onder Antilliaanse jongeren een dalende trend in het percentage VSV-ers. In beide gemeenten neemt ook de oververtegenwoordiging van Antilliaanse voortijdig schoolverlaters sterk af en is (volgens de eigen cijfers) de doelstelling ruimschoots behaald.

⁸ CBS: BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANENGEMEENTEN-v4rev.xls
⁹ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/selection/default.aspx?DM=SLNL&PA=71771NED&VW=T>

4.4.1 De relatie tussen interventie en outcome

Zoetermeer

Het Bestuurlijk Arrangement dat de gemeente Zoetermeer heeft afgesloten bevat uitsluitend de gemeenschappelijke doelstelling van het verminderen van de oververtegenwoordiging van het aantal Antilliaanse voortijdige schoolverlaters ten opzichte van de totale leeftijdsgroep. Uit de gegevens van het RMC blijkt dat van de 35 Antilliaanse jongeren die in het schooljaar 2007-2008 voortijdig zijn uitgevallen 29 in het kader van project 3. 'Weer naar school' intensief zijn begeleid. Dit heeft erin geresulteerd dat twaalf jongeren terug zijn gegaan naar school of stage zijn gaan lopen en zestien jongeren werk hebben gevonden.

Gedurende de gehele looptijd van het Bestuurlijk Arrangement is jaarlijks ruim 85 procent van de Antilliaanse voortijdig schoolverlaters of terug geleid naar een vorm van onderwijs of aan een baan geholpen. Een klein aantal heeft werk gevonden bij de DSW. Opvallend is dat slechts een zeer klein percentage (ongeveer 0,2%) niet gemotiveerd was om weer naar school te gaan of te gaan werken (Gemeente Zoetermeer, 2009; p7).

Zoetermeer heeft drie samenhangende projecten die zich richten op voortijdig schoolverlaten. Men zet daarbij zowel in op het voorkomen dat leerlingen uitvallen als op het terugherleiden van voortijdig schoolverlaters naar school. De projecten vormen een coherent geheel waar goed over lijkt te zijn nagedacht, waar structureel intensief op is ingezet en waar nodig is bijgestuurd.

Zoetermeer: Het project "Graag naar school"¹⁰

Het project "Graag naar school" heeft als doel de (dreigende) voortijdige schooluitval onder Antilliaanse jongeren van 12 tot en met 24 jaar zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij is gebruik gemaakt van Antilliaans schoolmaatschappelijk werk en van de organisatie van naschoolse activiteiten. Doel van het Antilliaanse schoolmaatschappelijk werk was potentiële Antilliaanse schoolverlaters tijdig op te sporen, goed in beeld te krijgen en de nodige hulp en ondersteuning te bieden. De schoolmaatschappelijk werker fungeerde als contactpersoon, zowel voor de zorgteams (casusoverleg) van de scholen als voor de individuele docenten. Daarnaast was een belangrijke taak het afleggen van huisbezoeken aan de ouders van leerlingen met problemen die in het algemeen moeilijk bereikbaar zijn. De outreachende manier van werken is hier dus duidelijk in de praktijk gebracht. Doel van de naschoolse activiteiten is onder ander het bereiken van de jongeren. Er zijn bijvoorbeeld activiteiten (zoals een Brassband) georganiseerd om het bereik onder de doelgroep te vergroten. Daarbij is het doel 'het voorkomen van schooluitval' echter niet uit het oog verloren. Het spelen in de brassband werd namelijk gekoppeld aan systematische, pedagogische activiteiten voor de jongeren, waarbij ook de ouders nadrukkelijk betrokken worden.

¹⁰ Gemeente Zoetermeer, 2009.

4.5 Werk

Een tweede belangrijke doelstelling is de vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met dertig procent. Ook hiervoor zijn op gemeentelijk niveau helaas geen actuele cijfers beschikbaar. De meest actuele cijfers hebben betrekking op het jaar 2007.

Geregistreeerde werkloosheid¹¹ in Nederland

We bekijken allereerst de situatie in Nederland (zie tabel 4.2). Op landelijk niveau zijn er cijfers over de totale beroepsbevolking (15-64 jaar) naar herkomst.¹² De geregistreeerde werkloosheid daalt zowel onder de totale beroepsbevolking als onder Antilliaanse beroepsbevolking sterk met name in 2007. De oververtegenwoordiging van het aandeel Antilliaanse werklozen ten opzichte van het aandeel werklozen in de totale beroepsbevolking is in de periode 2004-2008 gereduceerd met 26 procent. Als we veronderstellen dat de geregistreeerde werkloosheid onder jongeren in gelijke mate is gedaald zou daarmee de beoogde doelstelling op landelijk niveau nagenoeg zijn behaald.

Tabel 4.2: Werkloosheid 15-64 jaar in de periode 2004-2008 (%)

	Totaal					Antillianen					Δ oververtegenwoordiging				
	'04	'05	'06	'07	'08	'04	'05	'06	'07	'08	'04	'05	'06	'07	'08
Geregistreeerd werkloosheids %	4,3	4,2	3,5	2,4	1,9	11,6	11,0	9,0	5,5	4,3	100	95	93	76	74

Bron: CBS, bewerking Risbo

Werkloosheid in de Antillianengemeenten

De meest actuele cijfers voor werkloosheid op gemeentelijk niveau hebben betrekking op het jaar 2007. Het percentage werklozen voor de leeftijdsgroep 15 t/m 24 jaar is (door het CBS) berekend als verhouding van degenen die zijn ingeschreven als werkzoekend bij CWI in verhouding tot het totaal van degenen die zijn ingeschreven als werkzoekend bij CWI plus degenen die werkzaam zijn. Het percentage werkzoekenden onder Antilliaanse jongeren is in 2004 in alle 21 Antillianengemeenten veel hoger dan onder alle jongeren in deze leeftijdsgroep. Zo is in 2004 het percentage werkzoekenden onder jongeren in Rotterdam

¹¹ Het geregistreeerde werkloosheidspercentage heeft betrekking op personen van 16 tot 65 jaar die bij het UWV Werkbedrijf (voorheen CWI) ingeschreven zijn en die niet of minder dan twaalf uur per week werken en beschikbaar zijn voor een baan van twaalf uur of meer per week of werk hebben aanvaard waardoor ze ten minste twaalf uur per week gaan werken.

¹² Deze cijfers zijn uit te splitsen naar leeftijdsgroep of naar etnische herkomst maar niet naar beide kenmerken. Cijfers over Antilliaanse jongeren zijn dus helaas niet beschikbaar.

vijftien procent en onder Antilliaanse jongeren meer dan 37 procent. We zien dat de werkloosheid onder jongeren in 2006 sterk begint te dalen en dat deze daling in 2007 doorzet. Vergelijken we de situatie in 2004 met die van 2007 dan is de conclusie dat de werkloosheid onder alle jongeren dus ook onder Antilliaanse jongeren in alle gemeenten (zeer) sterk is gedaald.¹³ Dertien van de 21 gemeenten zijn erin geslaagd de oververtegenwoordiging van de werkloosheid van Antilliaanse jongeren te reduceren. In vijf van de 21 gemeenten is de afname in oververtegenwoordiging zo sterk dat zij in 2007 al voldeden aan de beoogde doelstelling. Dit zijn Breda, Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Tilburg en Vlaardingen. In andere gemeenten zoals Arnhem, Amsterdam en Leeuwarden is de werkloosheid onder Antilliaanse jongeren ook gedaald, maar minder snel dan onder alle jongeren. Dit heeft als gevolg dat de oververtegenwoordiging in deze periode juist is toegenomen. Het blijft voorsnog onduidelijk of deze trends zich in 2008 hebben doorgezet.

Tabel 4.3: Werkzoekenden 15-24 jaar in de periode 2004-2007 (%)

	Totaal				Antillianen				Δ oververtegenwoordiging			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Almere	8,0	9,4	6,5	3,9	19,3	17,4	12,1	8,5	100	60	61	84
Amersfoort	7,3	7,0	4,4	2,8	19,4	22,1	14,0	9,0	100	130	132	134
Amsterdam	9,1	8,6	6,3	4,1	16,0	16,6	15,0	10,0	100	123	182	190
Arnhem	12,2	9,5	6,1	3,8	15,9	14,8	8,1	8,0	100	184	108	364
Breda	8,5	7,2	4,2	2,6	28,3	22,0	8,7	6,2	100	88	46	59
Capelle a/d IJssel	8,0	6,8	4,2	1,8	28,9	19,8	13,0	3,9	100	73	80	45
Den Haag	12,5	11,9	8,6	5,5	26,8	24,6	17,2	10,7	100	93	87	83
Den Helder	9,8	10,8	8,3	5,3	34,4	39,1	25,9	15,6	100	104	84	77
Dordrecht	15,0	10,1	5,6	3,3	50,4	33,3	19,8	7,4	100	97	107	53
Eindhoven	7,1	6,6	4,7	2,0	14,7	16,2	8,3	3,6	100	136	72	75
Groningen	8,5	7,3	5,0	2,8	32,3	26,1	25,0	12,3	100	92	143	121
Leeuwarden	12,1	11,2	7,7	5,2	29,1	26,9	26,9	17,9	100	100	177	174
Lelystad	11,5	11,1	7,3	3,9	30,8	25,8	17,8	9,4	100	79	86	84
Nijmegen	8,5	7,6	4,6	3,4	17,5	18,1	11,4	7,3	100	130	140	108
Rotterdam	15,2	12,0	7,1	4,2	37,3	30,2	16,9	9,8	100	104	95	92
Schiedam	12,2	9,6	5,8	2,5	36,6	33,6	16,0	9,2	100	125	88	134
Tilburg	6,3	5,8	3,7	2,4	18,0	15,6	9,0	5,2	100	91	77	63
Vlaardingen	8,3	8,2	4,7	2,9	38,5	31,0	13,1	9,2	100	76	49	60
Vlissingen	7,9	8,0	4,8	3,0	21,8	27,3	9,2	7,5	100	137	52	85
Zoetermeer	6,6	5,8	3,4	2,7	20,4	16,3	5,2	7,5	100	87	25	85
Zwolle	7,9	8,0	3,9	2,3	27,7	32,0	15,9	11,0	100	120	123	151

Bron: CBS (BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANENGEMEENTEN-v5.XLS), bewerking Risbo

¹³ De economische conjunctuur, activiteiten van de taskforce jeugdwerkloosheid en gemeentelijke beleidsmaatregelen spelen hierin waarschijnlijk een belangrijke rol. Ook kan niet worden uitgesloten dat bijvoorbeeld opschoningsacties van het UWV-Werkbedrijf (voorheen CWI) bijdragen aan de sterk dalende cijfers.

4.6 Criminaliteit

Verdachten in 2004

Antilliaanse jongeren zijn in 2004 sterk oververtegenwoordigd in de verdachtenregistraties. Van alle jongeren in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar wordt in 2004 3,1 procent verdacht van een misdrijf (zie tabel 4.4). Van de Antilliaanse jongeren in dezelfde leeftijdsgroep wordt 9,6 procent verdacht van een misdrijf. Antilliaanse jongeren van 12 t/m 24 jaar worden dus ruim drie keer zo vaak verdacht van een misdrijf als de gemiddelde Nederlandse jongere in deze leeftijdsgroep. De oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistraties van 2004 is daarmee ruim tweehonderd procent ($=((9,6-3,1)/3,1)*100=209\%$). Ruim zestig procent van alle Antilliaanse jongeren woont in een van de 21 Antillianengemeenten die participeren in het Bestuurlijk Arrangement. Van alle jongeren in deze 21 Antillianengemeenten wordt in 2004 4,2 procent verdacht. Van de Antilliaanse jongeren is dat tien procent. De oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de 21 Antillianengemeenten komt daarmee uit op 138 procent ($=((10-4,2)/4,2)*100=138\%$) en is dus lager dan de oververtegenwoordiging in heel Nederland. Deze oververtegenwoordiging varieert sterk tussen de afzonderlijke gemeenten. De oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistratie van 2004 is in de gemeente Leeuwarden bijvoorbeeld veel hoger (291 procent) dan in de gemeente Arnhem (46 procent). Het beeld van een oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistraties zien we echter in elke gemeente terug.

Tabel 4.4: Verdachte jongeren 12-24 jaar naar woongemeente (2004)

	Totaal jongeren (12-24 jaar)			Antilliaanse jongeren (12-24 jaar)			Over-
	bevolking		Verdachten	bevolking		verdachten	vertegenwoordiging
	aantal	aantal	%	aantal	aantal	%	%
Almere	29.819	1.339	4,5	996	99	9,9	121
Amersfoort	19.342	616	3,2	396	27	6,8	114
Amsterdam	107.347	4.873	4,5	2.579	205	7,9	75
Arnhem	22.955	935	4,1	672	40	6,0	46
Breda	26.427	812	3,1	554	36	6,5	111
Capelle a/d IJssel	10.117	406	4,0	464	48	10,3	158
Den Haag	73.388	3.728	5,1	2.825	289	10,2	101
Den Helder	9.397	393	4,2	379	56	14,8	253
Dordrecht	19.210	1.076	5,6	873	144	16,5	194
Eindhoven	33.388	925	2,8	706	42	5,9	115
Groningen	42.055	1.050	2,5	1.020	75	7,4	195
Leeuwarden	18.270	550	3,0	331	39	11,8	291
Lelystad	12.278	529	4,3	426	44	10,3	140
Nijmegen	28.908	980	3,4	539	36	6,7	97
Rotterdam	103.184	5.573	5,4	5.300	625	11,8	118
Schiedam	11.364	512	4,5	400	46	11,5	155
Tilburg	35.809	1.328	3,7	1.215	108	8,9	140
Vlaardingen	10.754	457	4,2	323	43	13,3	213
Vlissingen	7.189	357	5,0	219	22	10,0	102
Zoetermeer	20.642	712	3,4	591	57	9,6	180
Zwolle	18.912	624	3,3	383	38	9,9	201
BA gemeenten	660.755	27.775	4,2	21.191	2.119	10,0	138
Nederland	2.547.434	79.152	3,1	34.721	3.336	9,6	209

Bron: CBS (BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANENGEMEENTEN-v4.XLS), bewerking Risbo

Verdachten in 2008

De Antillianengemeenten stonden in 2005 voor de moeilijke opgave om deze oververtegenwoordiging in de verdachtenregistraties in een periode van vier jaar tijd met dertig procent terug te dringen. Is dit gelukt? We zien dat Antilliaanse jongeren in 2008 nog steeds sterk zijn oververtegenwoordigd in de verdachtenregistraties en dat dit beeld nog steeds geldt voor alle gemeenten (tabel 4.5). Van alle jongeren in de leeftijd van 12 t/m 24 jaar wordt in 2008 3,3 procent verdacht van een misdrijf en van de Antilliaanse jongeren 9,6 procent. De oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de landelijke verdachtenregistraties van 2008 is 187 procent. Van alle jongeren in de 21 Antillianengemeenten wordt in 2008 4,6 procent verdacht. Van de Antilliaanse jongeren is dat 11,1 procent. De oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de 21 Antillianengemeenten in 2008 komt daarmee uit op 142 procent.

Tabel 4.5: Verdachte jongeren 12-24 jaar naar woongemeente (2008)

	Totaal jongeren (12-24 jaar)			Antilliaanse jongeren (12-24 jaar)			Over-
	bevolking		verdachten	bevolking		verdachten	vertegenwoordiging
	aantal	aantal	%	aantal	aantal	%	%
Almere	32.870	1.479	4,5	1.076	109	10,1	125
Amersfoort	21.030	800	3,8	418	43	10,3	170
Amsterdam	114.872	5.363	4,7	2.516	252	10,0	115
Arnhem	23.180	983	4,2	583	62	10,6	151
Breda	27.815	750	2,7	549	32	5,8	116
Capelle a/d IJssel	10.282	540	5,3	503	65	12,9	146
Den Haag	73.612	3.899	5,3	2.902	256	8,8	67
Den Helder	9.028	423	4,7	322	50	15,5	231
Dordrecht	18.778	934	5,0	776	111	14,3	188
Eindhoven	33.647	967	2,9	648	43	6,6	131
Groningen	44.738	1.313	2,9	863	93	10,8	267
Leeuwarden	17.956	610	3,4	300	27	9,0	165
Lelystad	11.796	644	5,5	438	50	11,4	109
Nijmegen	31.754	965	3,0	524	49	9,4	208
Rotterdam	99.032	6.813	6,9	5.265	708	13,4	95
Schiedam	11.431	672	5,9	388	57	14,7	150
Tilburg	36.549	1.505	4,1	1.116	125	11,2	172
Vlaardingen	10.439	482	4,6	299	37	12,4	168
Vlissingen	6.925	341	4,9	203	24	11,8	140
Zoetermeer	21.012	839	4,0	608	55	9,0	127
Zwolle	19.697	722	3,7	382	53	13,9	279
BA gemeenten	676.443	31.044	4,6	20.679	2.301	11,1	142
Nederland	2.574.040	86.108	3,3	34.128	3.282	9,6	187

Bron: CBS (BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANENGEMEENTEN-v4.XLS), bewerking Risbo

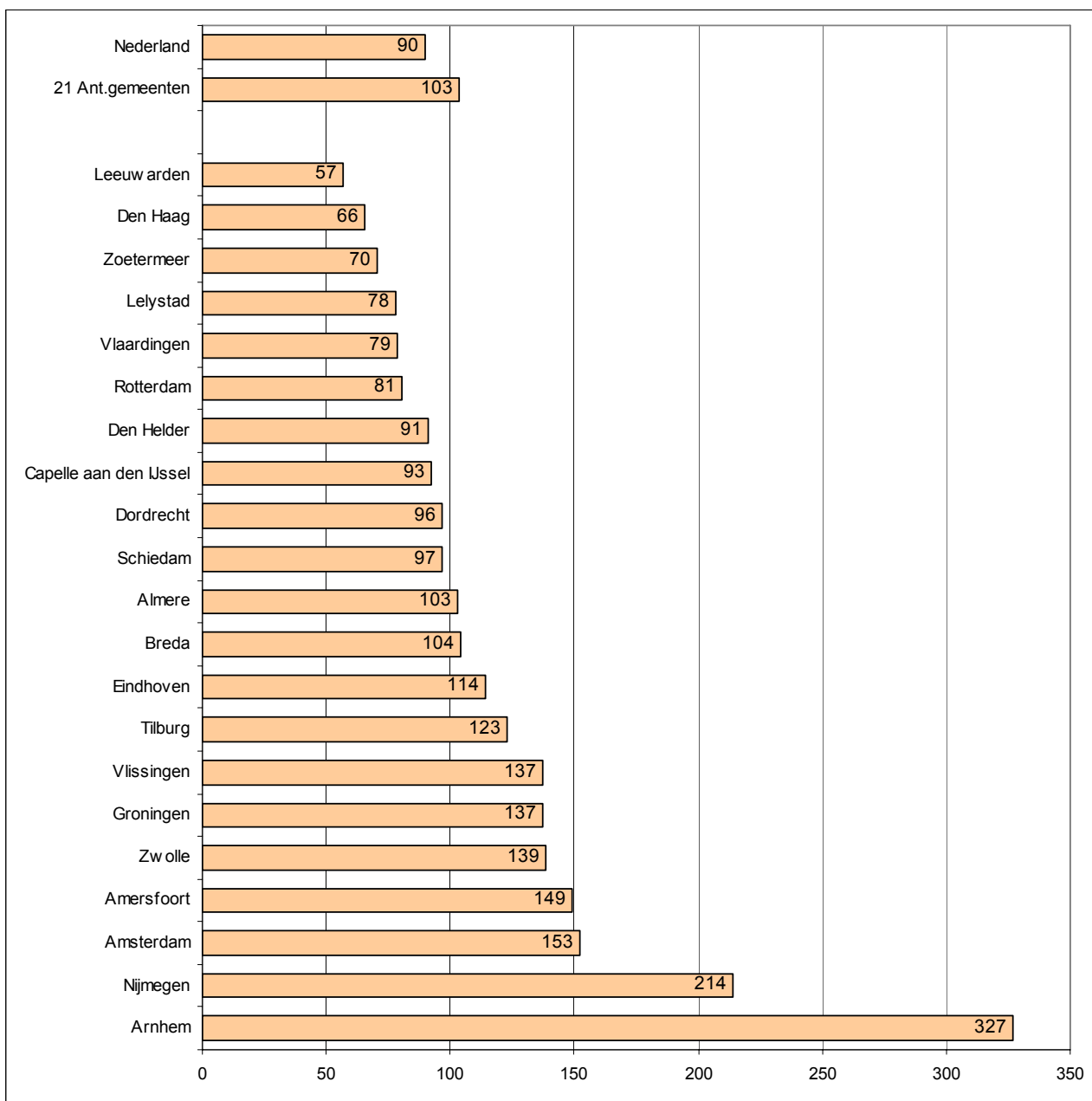
Verandering in oververtegenwoordiging 2004-2008

Er is in 2008 dus nog steeds sprake van een oververtegenwoordiging, maar is het gelukt om deze oververtegenwoordiging te verkleinen? Om makkelijker te kunnen vergelijken stellen we de oververtegenwoordiging in 2004 op honderd. Om aan de in het Bestuurlijke Arrangement gestelde doel te voldoen zou de oververtegenwoordiging in 2008 dan uit moeten komen op (maximaal) zeventig. We bekijken wederom eerst het landelijke beeld (figuur 4.1). We zien dat voor heel Nederland de oververtegenwoordiging met tien procent is afgenomen. In de 21 Antillianen-gemeenten is de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistraties juist enigszins toegenomen (+3%). Dit ondanks het omvangrijke aantal interventies dat in deze 21 gemeenten heeft plaatsgevonden.

Verschillen tussen gemeenten

We constateren wel grote verschillen tussen gemeenten. In 11 van de 21 gemeenten is de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de

verdachtenregistraties toegenomen. Met name in Arnhem en Nijmegen, beide gemeenten met een relatief lage oververtegenwoordiging in 2004, zien we een sterke toename van meer dan honderd procent. Er zijn tien gemeenten waar de oververtegenwoordiging wel is afgenomen. In drie van deze tien gemeenten is de doelstelling (een reductie van de oververtegenwoordiging met 30 procent) ook daadwerkelijk behaald. Dit zijn Leeuwarden (-43%), Den Haag (-34%), en Zoetermeer (-30%). Ook Lelystad (-22%), Vlaardingen (-21%) en Rotterdam (-19%) doen het relatief goed (zie figuur 4.1).



Figuur 4.1: Verandering in oververtegenwoordiging van het aandeel Antillaanse verdachten 2008-2004 (2004=100)

Nuancering van de uitkomsten

Ondanks het feit dat de cijfers met betrekking tot de registratie van verdachten volledig en relatief betrouwbaar zijn, dienen zij met grote voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. We noemen enkele factoren die het bovengeschetste beeld sterk kunnen beïnvloeden.

Ten eerste is het mogelijk dat als gevolg van het gevoerde beleid er meer aandacht is gekomen voor de Antilliaanse problematiek en dat de politie sterker heeft ingezet op de opsporing van Antilliaanse verdachten. Het gevolg daarvan kan zijn dat er meer Antilliaanse verdachten worden aangehouden wat resulteert in een toenemende oververtegenwoordiging. Als dit het geval is zou men het beeld van een toename van de oververtegenwoordiging verwachten in alle gemeenten die sterk inzetten op de bestrijding van criminaliteit. Dat lijkt echter niet (altijd) het geval. Leeuwarden zet bijvoorbeeld sterk in op de bestrijding van criminaliteit, focust daarbij op Antillianen en is er toch in geslaagd de oververtegenwoordiging terug te dringen.

Ten tweede kunnen er, met name in gemeenten met een beperkt aantal inwoners van Antilliaanse herkomst, grote fluctuaties optreden door een in absolute termen kleine verandering in het aantal geregistreerde verdachten. Zo daalt het aantal verdachten van Antilliaanse herkomst in Leeuwarden van 39 in 2004 naar 27 in 2008 en stijgt het aantal verdachten in Arnhem van 40 naar 62.

Ten derde kunnen er grote jaarlijkse fluctuaties optreden. Het oprollen van een bende straatrovers in een bepaald jaar kan zeker in de kleinere gemeenten grote gevolgen hebben voor de oververtegenwoordiging. We zien dat beeld ook als we de oververtegenwoordiging voor alle jaren berekenen (zie tabel 4.6).

Tabel 4.6: Fluctuaties in oververtegenwoordiging van het aandeel Antilliaanse verdachten 2008-2004 (2004=100)

	2004	2005	2006	2007	2008
Almere	100	101	98	111	103
Amersfoort	100	166	199	135	149
Amsterdam	100	130	123	146	153
Arnhem	100	293	181	261	327
Breda	100	119	87	101	104
Capelle a/d IJssel	100	85	77	89	93
Den Haag	100	71	70	74	66
Den Helder	100	89	61	48	91
Dordrecht	100	99	90	92	96
Eindhoven	100	121	92	125	114
Groningen	100	133	118	128	137
Leeuwarden	100	91	115	59	57
Lelystad	100	69	108	66	78
Nijmegen	100	149	126	167	214
Rotterdam	100	99	72	80	81
Schiedam	100	105	44	91	97
Tilburg	100	80	45	87	123
Vlaardingen	100	78	74	123	79
Vlissingen	100	194	152	121	137
Zoetermeer	100	59	77	64	70
Zwolle	100	87	116	143	139
BA gemeenten	100	99	86	97	103
Nederland	100	94	85	85	90

Bron: CBS (BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANENGEMEENTEN-v4.XLS), bewerking Risbo

4.6.1 De relatie tussen interventie en outcome

De vraag is vervolgens of deze deels positieve deels negatieve uitkomsten kunnen worden gerelateerd aan de ingezette interventies. In de eerste stap leggen we de relatie tussen de kenmerken van de interventie op basis van de plannen database en de behaalde resultaten. Met uitzondering van Zoetermeer geven alle gemeenten aan zich met een of meer projecten te richten op de reductie van criminaliteit. Opgemerkt wordt dat daarbij veelal wordt uitgegaan van indirecte verwachtingen. Zo zijn volgens diverse gemeenten de meeste projecten die primair gericht zijn op bijvoorbeeld de bestrijding van voortijdig schoolverlaten ook gericht op de bestrijding van criminaliteit. Dertien van de 21 gemeenten heeft één of meerdere projecten die gericht zijn op de bestrijding van criminaliteit.

Leeuwarden: Het 'Straat talentteam (S-team)'

De hoge criminaliteitscijfers in 2004 zorgen ervoor dat de politie en andere betrokken partijen intensieve aandacht gaan besteden aan criminele Antilliaanse jongeren. Daarbij wordt ingezet op het leren kennen en volgen van de leden van de groep en het aanbieden van trajecten. Gegeven de sterk

gedaalde oververtegenwoordiging van Antilliaanse criminele jongeren lijkt de hiervoor gekozen aanpak effectief te zijn geweest. Leeuwarden zet in op drie projecten waarvan er twee worden gefinancierd vanuit de BA gelden. Het belangrijkste project is het 'Straat talentteam (S-team)'. Het project heeft als doel om op een outreachende manier Antilliaanse risicjongeren op te sporen en toe te leiden naar de hulpverlening, scholing en werktrajecten. Het project kenmerkt zich door de outreachende manier van werken en de inzet van jongeren uit de doelgroep om risico jongeren op te sporen. Na opsporing is er een intensieve begeleiding door professionals. Er is sprake van een integrale aanpak en een intensieve samenwerking tussen organisaties. Er zijn concrete 'harde' doelstellingen geformuleerd en er is duidelijk inzicht in de realisatie.

Het 'Straat talentteam (S-team)'¹⁴

Werkwijze

Antilliaanse jongeren en jongvolwassenen worden opgespoord door inzet van het Straat talentteam dat bestaat uit jongeren uit diverse culturen middels de methodiek "zoeken, vinden, binden". Het S-team bestaat uit jongeren die de taal van de straat spreken en de vind- en hangplekken kennen. De leden van het Straat talentteam zijn afkomstig "van de straat" en zijn bezig om via werk en scholing weer een plek in de burgermaatschappij te verkrijgen. Dit lukt hen goed. Zij zijn mede daarom een prima rolmodel voor de (risico)Antillianen. De leden van het S-team (her)kennen als geen ander de problemen die de Antillianen ervaren. De opgespoorde risico-Antillianen worden door professionele hulpverleners van Het Buro maar ook van het Veiligheidshuis begeleid om scholing of werk te vinden. In de zomer van 2006 heeft de gemeente Leeuwarden met het Straattalentteam de landelijke prijs gewonnen van de meest effectieve onorthodoxe aanpak in Nederland. Een prijs die is uitgereikt door Forum.

Doelstelling:

*Jaarlijkse deelname door minstens vijftien Antilliaanse jongeren aan intensief traject
In 2008 zijn 22 Antillianen opgespoord die allen in het traject zitten. Dit zijn vaak intensieve langdurige trajecten vanwege de complexe problematiek. Uitval wordt veroorzaakt door detentie en in enkele gevallen remigratie naar de Antillen. Bij kortdurend verblijf in een penitentiaire inrichting wordt de begeleiding vanuit het S-team voortgezet. In totaal wordt een top van circa tachtig risico en criminele Antillianen (veelal 23+) voortdurend besproken in het casusoverleg dat elke maand plaatsvindt in het Veiligheidshuis. De problemen waarmee deze groep te kampen heeft zijn complex: grote schulden, afgebroken studies veelal ROC niveau 1, werkloosheid en de laatste maanden werd ontdekt dat de oorzaak van de problemen relatief vaak zijn gelegen in een laag IQ, waardoor scholing en werken lastig wordt en deze personen een makkelijke prooi zijn voor professionele criminele Antillianen als koerier, heler, etc.*

Bijsturing vanuit gemeente:

Om de aanpak vanuit het S-team beter te borgen is in mei 2007 het casusoverleg Antillianen gestart. Hierbij zitten om de tafel: gemeente, politie, OM, GGZ, S-team, Interventie- en sociaal team, Reclassering Noord Nederland en RMC/leerplicht. Ook is de Antillianenaanpak ingebed in het veiligheidshuis Fryslân, dat 18 januari 2008 is gestart. Het S-team participeert eveneens in het veiligheidshuis. In mei 2007 heeft de gemeente samen met politie Leeuwarden een studiedag georganiseerd die tot doel had handvatten te geven om de criminaliteit van Antillianen in de Leeuwarder samenleving adequaat te kunnen aanpakken. Een van de uitkomsten was dat de politie zou investeren (kennen en gekend worden) in de Antillianen en dat zeer vroegtijdige interventies nodig waren om achterstanden op jonge leeftijd te voorkomen en sociale ontwikkeling te bevorderen.

Vroegtijdig investeren:

Leeuwarden heeft Radar Uitvoering gecontracteerd om (conform de aanpak Rotterdam) in Leeuwarden intensieve gezinsondersteuning voor tien probleem- en risicohuishoudens te realiseren.

¹⁴ Gemeente Leeuwarden, 2009.

Het Buro Saris is namens de gemeente Leeuwarden verantwoordelijk voor de praktische uitvoering in nauwe samenwerking met politie, OM, jongerenwerk, Sociaal Team, woningbouwcorporaties, Antillen positief, de BV Sport en stichting Jessour. De Gemeente Leeuwarden heeft de regie op het Antillianenbeleid en coördineert de aanpak.

Den Haag: Traha Brug, The Mall, Mobiel, Jongerenwerk (SMJT), Ondersteuning Gezinnen

Ook in Den Haag is de oververtegenwoordiging van het aantal verdachten gedaald. Wat opvalt in Den Haag is dat er veel projecten zijn die zich indirect of direct richten op het terugdringen van de criminaliteit. Bovendien lijkt er veel samenwerking en overleg plaats te vinden tussen verschillende instanties, projectmedewerkers, etc.

Bij het realiseren van de drie doelstellingen van de Bestuurlijke Arrangementen maakt de gemeente Den Haag gebruik van het integrale gemeentelijke beleid. Voor de aanpak gericht op Antilliaanse risicjongeren worden extra middelen ingezet. De gemeentelijke activiteiten zijn opgenomen in het actieprogramma Traha Brug periode 2005 – 2008. Het richt zich op ondersteuning van jongeren via individuele trajectbegeleiding, gezinscoaching, empowermenttrainingen, mobiel jongerenwerk, vrijetijdsactiviteiten, casemanagement, huisvesting en persoonlijke coaching. In het kader van Traha Brug is onder andere de samenwerking met de politie geïntensiveerd en is er een extra contactfunctionaris aangesteld die zich richt op Antilliaanse jongeren. In specifieke stadsdelen is het jongerenwerk geïntensiveerd, is er ingezet op gezinsondersteuning en projecten voor begeleid wonen, zijn er meer leerplichtambtenaren ingezet, etc. Naast de uitvoering van de activiteiten voorziet het actieprogramma in een nauwe afstemming en samenwerking met de Antilliaanse gemeenschap in Den Haag. Bovendien wordt het afstemmings-/casuïstiek overleg Antilliaanse risicjongeren georganiseerd. Het doel van het overleg is door nauwe samenwerking met de ketenpartners jongeren (en gezinnen) hulp te bieden. De aangesloten ketenpartners zijn verschillende scholengroepen BJZ/JIT, St. Zebra, Leger des Heils, Etica Empowerment en YfC/Jongerenwerk The Mall.

Verder zijn er verschillende concrete projecten die mogelijk invloed hebben gehad op de afname van de criminaliteit onder Antilliaanse risicjongeren. Wij lichten er enkelen toe, namelijk The Mall, Mobiel Jongerenwerk (SMJT), Trajectbegeleiding en Ondersteuning van gezinnen.

Den Haag: The Mall, Mobiel, Jongerenwerk (SMJT), Ondersteuning Gezinnen¹⁵

'The Mall'

De jongerenwerkers van The Mall werken outreachend op locaties in de Stationsbuurt en zijn gespecialiseerd in de problematiek rond Antilliaanse en Arubaanse jongeren. De activiteit wordt uitgevoerd door Youth for Christ. Nauwe samenwerking vindt plaats met de politiecontactfunctionarissen van politie Haaglanden, die de jongeren aanleveren en het jongerenwerk adviseren, het maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, welzijns- en hulpverleningsinstellingen, scholen, het Antilliaans netwerk in Den Haag en ouders. Opgemerkt wordt dat Youth for Christ eigen bijdragen inzet voor zijn activiteiten.

Er wordt gewerkt via drie sporen:

- Een club waar de Antilliaanse jongeren indooractiviteiten kunnen doen en zo contact gelegd wordt met de jongeren en signalen van afglijden worden opgepikt. Er wordt tevens een ambulante jongerenwerk ingezet, met name op 18-plussers die zich op straat in overlastgevende of criminele groepen ophouden.

- Trajectbegeleiding: Het betreft hier intensieve begeleiding van jongeren in nauwe samenwerking met de onderdelen Club en Casemanagement en ketenpartners. Er wordt veldwerk verricht op straat, op scholen, in uitgaansgebieden en bij de jongeren thuis.

- Een casemanager die in het geval van zware problematiek optreedt als intermediair tussen jongeren/gezin en instanties. De casemanager ondersteunt de jongeren en de ouders en leidt hen toe naar hulpverleningstrajecten en stimuleert hen hieraan deel te (blijven) nemen.

'Mobiel Jongerenwerk (SMJT)'

Het Stedelijk Mobiel Jongeren Team (SMJT) is werkzaam in alle Haagse wijken. Het SMJT richt zich op jongeren die op pleinen en plekken in Den Haag overlast veroorzaken. De jongeren worden aangesproken op hun gedrag. Het SMJT maakt een analyse, brengt het hanggedrag in kaart en formuleert per jongere een begeleidingsaanbod: jongerenwerk, vrijetijdsactiviteiten, algemeen maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, Parnassia, werk- en scholingstrajecten etc..

'Ondersteuning van gezinnen'

Het doel van deze activiteit is het ondersteunen van sociaal zwakke gezinnen ter voorkoming van afglijden van kinderen naar ongewenst en/of crimineel gedrag en het werken aan een toekomstperspectief. In juli 2006 is dit nieuwe intensieve project gezinscoaching gestart, uitgevoerd door het Leger des Heils. De gezinscoaches worden ingezet als andere hulpverleningsactiviteiten hebben gefaald. De methodiek is gericht op vroegtijdige interventies in geval van (crimineelgerelateerde) probleemgezinnen, waarbij eveneens een aantal sanctie-instrumenten wordt ingezet (bijstand en justitieel). De doelgroep zijn Antilliaanse en Arubaanse gezinnen met kinderen in de leeftijd van 12 tot 24 jaar, waarbij een of meer kinderen in aanraking zijn geweest met politie of justitie of waar sprake is van (dreigend) justitiecontact en waar minstens één ander probleem speelt zoals problematische gezinssituatie, schoolproblemen en -verzuim, huiselijk geweld, langdurige werkloosheid, etc.

¹⁵ Gemeente Den Haag, 2009b.

Samenvatting en conclusies

5.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we ten eerste de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek samen. Vervolgens gaan we in op de conclusies die naar voren komen op basis van de plan-, proces en effectevaluatie en zullen de twee onderzoeksvragen beantwoord worden. Deze conclusies worden aangevuld met een reeks aanbevelingen om toekomstig Antillianenbeleid sterker vorm te kunnen geven.

5.2 Samenvatting bevindingen

In oktober 2004 verscheen de *Notitie Antilliaanse risicjongeren* van de toenmalige minister van Vreemdelingenzaken en Integratie. De, toen nog achttien, Antillianengemeenten hadden het Rijk namelijk verzocht hen hulp te bieden bij de aanpak en begeleiding van Antilliaanse risicjongeren, met name door de aanpak op bovenlokaal niveau te ondersteunen. Een van de hoofdlijnen uit die notitie was het afsluiten van Bestuurlijke Arrangementen met de achttien gemeenten om voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse risicjongeren terug te dringen. Dat gebeurde uiteindelijk in 2005 met de inmiddels 21 Antillianengemeenten. De Bestuurlijke Arrangementen werden afgesloten voor de periode 2005-2008. Voorliggende evaluatie richt zich dan ook op deze beleidsperiode.

In oktober 2009 werd door de toenmalige minister van Wonen, Wijken en Integratie besloten de inzet van de Bestuurlijke Arrangementen in de periode 2010 – 2013 voort te zetten. Dit om zo voort te kunnen bouwen op de positieve ontwikkelingen op de terreinen schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. De Antillianengemeenten maakten plannen voor de periode 2010-2013 waarin de adviezen van een onafhankelijke Taskforce over coördinatie, focus in de aanpak en de keuze voor methodieken werden verwerkt. De gemeenten hadden daarbij, net als in 2005, de vrijheid om eigen prioriteiten afhankelijk van de lokale context te kunnen stellen. Na 2013 is het de bedoeling de Rijksbijdrage

geleidelijk af te bouwen en te streven naar een integratie van specifiek beleid in regulier beleid.

In onderhavig onderzoek zijn de activiteiten die in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen 2005 – 2008 zijn ondernomen geëvalueerd aan de hand van een planevaluatie, procesevaluatie en een effectevaluatie.

5.2.1 Planevaluatie

Voor de planevaluatie is ten eerste gekeken naar de kwantitatieve gegevens over de projecten die uitgevoerd zijn in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen in de periode 2005-2008 uit de database van het Amsterdamse onderzoeksbureau Regioplan. Hier staat onder andere in aangegeven of de projecten hun doelstelling hebben behaald. Er ontstaat echter een nogal zwart-witte beoordeling wanneer we harde conclusies op basis van die data zouden trekken, aangezien er enkele kanttekeningen bij het gebruik van de data geplaatst kunnen worden.

De database geeft namelijk geen zicht in de dynamieken en werking van de verschillende activiteiten. Het is vaak namelijk de combinatie van activiteiten binnen één project die bijdraagt aan het realiseren van een doel. Het meten van een eventueel synergie-effect is niet mogelijk gebleken.

De database houdt verder geen rekening met veranderingen in de opzet en uitvoering van de projecten. Vier jaar Bestuurlijke Arrangementen heeft immers niet betekend dat er vier jaar lang sprake was van dezelfde uitvoering en invulling van de projecten. Zo hebben er bijvoorbeeld tijdens de uitvoering van de Bestuurlijke Arrangementen veranderingen in het beleid plaatsgevonden. Daarnaast hebben sommige projecten opstartproblemen gekend of zijn vervangen door nieuwe of verbeterde versies van projecten. Dit alles valt niet af te lezen uit de database en het meten van resultaten is als gevolg daarvan geen eenvoudige optelsom.

Als we het sec bekijken dan kunnen we wel zeggen dat het steeds meer projecten is gelukt om hun doelstellingen te halen. Maar nogmaals dit is een conclusie die met de nodige voorzichtigheid moet worden getrokken.

De keuze voor het aanleggen van de database zoals dat is gebeurd door Regioplan heeft als voordeel dat snel overzichten naar clusters, behaalde doelstellingen, etc kunnen worden gemaakt. Maar voor de evaluatie van de verschillende projecten is de database helaas geen bruikbaar instrument gebleken.

5.2.2 Procesevaluatie

Vervolgens is door middel van een procesevaluatie meer duidelijkheid verkregen over de werking en organisatie van projecten die binnen de Bestuurlijke Arrangementen 2005 -2008 hebben plaatsgevonden.

De procesevaluatie is gedaan aan de hand van de groepsgesprekken met medewerkers van 35 projecten die uitgevoerd zijn in de periode 2005 – 2008 en ter illustratie zijn er ook interviews gedaan met tien Antilliaanse jongeren. In het onderstaande gaan we in op de belangrijkste punten.

Als belangrijke succesfactor is genoemd dat er sprake moet zijn van een laagdrempelige, outreachende en warme aanpak waarin er tijd is voor het opbouwen van vertrouwen tussen de medewerker en de cliënt.

Het werkt het beste om eerst contact te leggen op een laagdrempelige manier en de cliënt vervolgens op de hoogte te brengen van de verschillende mogelijkheden die er voor hem zijn en hem daar naartoe te leiden. Wat niet blijkt te werken is dat mensen gepusht worden in een of ander traject waar ze niet achter staan. Om de doelgroep te bereiken moeten hulpverleners daarom outreachend te werk gaan en mensen persoonlijk benaderen. Een van de veel gebruikte manieren is letterlijk langs de deuren of op huisbezoek gaan om de doelgroep te bereiken. Dit vergt volgens de projectmedewerkers een cultuuromslag bij veel instanties. De reguliere ‘witte’ instellingen werken volgens veel van de aanwezige projectmedewerkers te weinig outreachend waardoor er een te hoge drempel is voor de doelgroep om hen te benaderen. Ook zouden flexibelere werktijden en een betere bereikbaarheid van de hulpverleners van reguliere instellingen helpen om meer Antilliaanse jongeren te bereiken.

Met betrekking tot het bereiken van de jongeren wordt er ook gewezen op het succes van het inzetten van rolmodellen, dat wil zeggen personen die dicht bij de leefwereld van Antilliaanse jongeren staan, vaak omdat zij zelf het parcours van een problematische situatie naar een gewenste situatie hebben doorlopen.

Wanneer de hulpverlener charisma heeft en bekend is bij de gemeenschap heeft men meer kans om de doelgroep te bereiken. Het welslagen van een project is vaak een persoonlijke aangelegenheid en afhankelijk van dit ‘charisma’ van de initiatiefnemer.

Om deze succesfactor zoveel mogelijk te kunnen benutten zouden zowel het rolmodel als de charismatische hulpverlener die gemakkelijk toegang krijgt tot de jongeren zich in hun werk zoveel mogelijk daadwerkelijk met de jongeren

bezig moeten kunnen houden. Zij zouden bijvoorbeeld omringd moeten worden door anderen die hen ontlasten van administratieve taken, etc.

Wanneer het succes van een project afhangt van één persoon is het grote nadeel dat als een dergelijke markante persoonlijkheid wegvalt, de overgebleven medewerkers daarmee vaak een groot deel van het opgebouwde netwerk verliezen. Er moet dus goed nagedacht worden over de overdracht van kennis, netwerk en begeestering.

Ook blijken projecten die op de ene plek succesvol waren niet meer te werken wanneer zij op een andere plek worden opgezet. Dit heeft deels te maken met de context van de omgeving, maar vooral met dat 'charisma' of begeestering van de initiatiefnemer van het oorspronkelijke project en het gebrek daaraan bij projecten die daarop gebaseerd zijn.

Een andere belangrijke succesfactor is een manier van werken waarbij er sprake is van een intensieve samenwerking tussen verschillende instanties, waardoor er een goede doorverwijzing en snelle doorstroming kan plaatsvinden.

Een van de dingen die in elk groepsgesprek benadrukt werd is dat de problematiek omtrent Antilliaanse jongeren meervoudig en complex is. Er blijken vaak meerdere problemen bij de jongeren te spelen zoals, dakloosheid, schuldenproblematiek, criminaliteit, geestelijke beperking, etc. Meervoudige problematiek vergt volgens de medewerkers in veel gevallen een omvattende aanpak die meerdere levensgebieden beslaat met vergaande maatregelen. Wanneer er slechts sprake is van symptoombestrijding pak je de oorzaak van bepaalde problemen niet aan en is de kans op terugval groot.

Om die meervoudige problematiek aan te pakken is een goede samenwerking nodig tussen de instanties die met de groep werken. Om een goede samenwerking mogelijk te maken en daadkrachtig en snel te kunnen reageren, is het belangrijk dat er korte lijnen zijn tussen de verschillende instanties. Het ketenoverleg bijvoorbeeld wordt als een effectief middel gezien om de hulpverlening te verbeteren, omdat men hierdoor minder tegen de bureaucratie aanloopt en de hulpverlening wordt gestroomlijnd. In de overleggen wordt vaak intensief vergaderd over één casus en de aanpak op elkaar afgestemd. Hoewel het tijdsintensief is, werpt het echter volgens verschillende medewerkers vruchten af. Daarnaast wordt overleg tussen verschillende instanties uit verschillende gemeenten van belang geacht. Overleg is niet alleen van belang om te voorkomen dat er langs elkaar heen wordt gewerkt, maar is ook belangrijk in het kader van kennisuitwisseling. Er is volgens de medewerkers nog te weinig 'kruisbestuiving' tussen de verschillende

projecten en instanties die zich met de doelgroep bezig houden binnen en tussen gemeenten.

Cruciaal bij het bieden van hulpverlening is de mogelijkheid tot goede doorverwijzing en snelle doorstroming, anders verlies je de Antilliaanse jongeren volgens de respondenten uit het oog. Wachtlijsten bijvoorbeeld zijn funest en vormen een groot knelpunt. Doorverwijzen alleen heeft echter geen zin. Vaak is het nodig dat de hulpverlener de eerste keer meegaat naar de instantie en naderhand nog een check- up doet wat betreft de doorverwijzing.

Een volgend belangrijk punt is dat er sprake is van een goede regie van en visie op de uitvoering van projecten. Een centrale aanpak voorkomt immers dat jongeren bij verschillende loketten tegelijk 'shoppen'. Zo moet ervoor gewaakt worden dat er op een gegeven moment te veel *hands on deck* zijn. Sommige steden werken daarom bewust met casemanagers/ contactfunctionarissen die als contactpersoon optreden, altijd bereikbaar zijn voor de doelgroep, contact houden met de andere hulpverleners en voorkomen dat cliënten in een carrousel van verschillende instanties belanden.

Bovendien wordt er ook voor een programmatische sluitende aanpak gepleit waarbij verschillende ketens in elkaar worden geschoven en zo de problematiek constructief wordt aangepakt. De gemeente zou die regierol voor een programmatische aanpak op zich kunnen nemen.

Om de problematiek met Antilliaanse jongeren constructief aan te pakken moet er, volgens de respondenten, binnen zo'n programmatische aanpak sterk ingezet worden op preventie. Dat betekent dat hulpverleners zich vooral op jongere kinderen zouden moeten richten en in een zo vroeg mogelijk stadium moeten ingrijpen wanneer er zich problemen voordoen met kinderen. Vaak worden projecten in een te laat stadium opgezet, als de boel al geëscaleerd is.

Het is daarnaast van belang dat het hele gezin deel uitmaakt van de begeleiding, vooral omdat dit een bron is van veel problematisch gedrag van Antilliaanse jongeren. Gezien het hoge percentage alleenstaande moeders betekent een gezinsaanpak bovendien dat de moeder centraal staat bij de aanpak. Daarbij wordt in veel gevallen gepleit voor het inzetten op educatie van jonge moeders, omdat dit de problemen waarbinnen het gezin verkeert, kan helpen voorkomen.

Bovendien is het voor deze gezinnen die vaak meervoudige problemen hebben van belang om hen in eerste instantie praktische hulp te bieden (op het gebied van huisvesting, schulden, etc). Hierdoor wordt een basis gecreëerd om vervolgens op verder te bouwen.

Op de verschillende bijeenkomsten wordt er gesproken over empoweren en vraaggestuurd werken als succesfactoren. In veel projecten wordt steeds meer ingezet op het aanreiken van handvaten, zelfstandigheid en uiteindelijk eigen verantwoordelijkheid. De ervaringen hiermee lijken positief. Verschillende projecten zetten in op vraaggestuurd werken. Bij het vraaggestuurd werken staat de hulpvraag van de cliënt centraal en bepaalt de cliënt het tempo. De professional vult het hulpverleningstraject verder in en organiseert maatwerk. Een probleem is echter dat een groot deel van de cliënten, zonet de meeste, niet in staat zijn om een hulpvraag te formuleren of vinden dat ze geen hulp nodig hebben. In die zin wordt van de medewerkers voldoende flexibiliteit verwacht zodat zij toch kunnen inspelen op problemen die zich met de cliënten voordoen.

Naast succesfactoren zijn er tijdens de gesprekken met de professionals verschillende faalfactoren de revue gepasseerd.

Een eerste belangrijke faalfactor die genoemd wordt, valt samen te vatten onder de noemer startproblemen van projecten. Dergelijke startproblemen hangen samen met het feit dat sommige projecten in het begin onbekend zijn bij instanties, waardoor er veel tijd overheen gaat vooraleer er sprake is van wederzijds vertrouwen. Daarbij speelt de moeilijkheid van het bereiken van de doelgroep een belangrijke rol bij de start.

Daarnaast komt het voor dat projecten bijna ten onder gaan aan hun eigen succes. Zo zijn er trajecten die door toename van hun naamsbekend na verloop van tijd overspoeld werden met cliënten, wat de organisaties veel problemen opleverde, vooral wanneer zij kampten met een gebrek aan personeel.

Volgens de respondenten moeten er wel degelijk eisen aan projecten gesteld worden. Het strakker toezicht moet zich echter niet vertalen in het stellen van onhaalbare kwantitatieve targets en strikte toegangscriteria. Het stellen van 'targets' werkt immers verlamdend of nodigt uit tot 'fraude'. Er worden voorbeelden genoemd van projecten waarin targets worden gesteld die onhaalbaar blijken of waar er juist sprake is van targets die veel te gemakkelijk worden gehaald. Projecten moeten het duidelijk aangeven wanneer de eisen die aan hen gesteld worden niet haalbaar zijn. In zulke gevallen dienen ze ervoor te kiezen het project niet uit te voeren.

Ook wordt er veel kritiek geuit op het hanteren van toegangscriteria bij projecten. Hierdoor worden potentiële deelnemers soms geweerd die hierdoor niet geholpen kunnen worden (bijvoorbeeld op basis van leeftijd of etniciteit).

Voorts is het van belang dat er geen kortlopende projecten meer georganiseerd moeten worden, maar voor een meer structurele aanpak wordt gekozen. Dit voorkomt bovendien de genoemde perikelen die soms bestonden omtrent de financiering van bepaalde projecten. Bestuurlijke molens kunnen dermate langzaam draaien dat uitbetalingen van subsidies kunnen stagneren en later worden uitbetaald dan gepland. Voor organisaties kan dat heel slopend zijn. Sommige projecten hebben medewerkers moeten ontslaan of kregen een huurachterstand. Van weer andere projecten moest ieder jaar de subsidieaanvraag opnieuw worden beoordeeld wat veel onrust veroorzaakte.

5.2.3 Uitkomsten van interventies

Tot slot is de vraag in hoeverre de projecten die uitgevoerd zijn in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen een invloed hebben gehad op schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse risicojongeren in de periode 2005-2008. Om op deze vraag een antwoord te geven hebben wij gepoogd een effectevaluatie te doen.

In de Bestuurlijke Arrangementen werden afspraken gemaakt om de oververtegenwoordiging van voortijdig schoolverlaten terug te dringen met vijftig procent, werkloosheid met dertig procent en criminaliteit eveneens met dertig procent. Om de realisatie van deze streefcijfers te kunnen meten werd het CBS gevraagd de benodigde gegevens aan te leveren. In de praktijk bleek het echter al bij de start van de Bestuurlijke Arrangementen erg lastig om voor alle gemeenten voor deze drie indicatoren actuele en betrouwbare informatie op te leveren. Zo kwam de nulmeting (de situatie in 2004) pas na de start van de Bestuurlijke Arrangementen beschikbaar. Verder bleken gedurende de looptijd van de projecten de cijfers vaak niet up to date of zelfs helemaal niet beschikbaar. Ondanks deze geconstateerde tekortkomingen in de beschikbare cijfers hebben we geprobeerd toch iets te zeggen over de voortgang op deze drie terreinen.

Een eerste conclusie is dat het percentage voortijdig schoolverlaters zowel in het voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs landelijk gezien is gedaald. Ook onder Antilliaanse jongeren -met name in het voortgezet onderwijs- is het aandeel voortijdig schoolverlaters teruggelopen. De beoogde doelstelling om oververtegenwoordiging van het aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters ten opzichte van de totale leerlingpopulatie te reduceren met vijftig procent is op landelijk niveau niet behaald. Zowel in het voortgezet

onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs is de oververtegenwoordiging juist toegenomen met 32 respectievelijk zestig procent. Het aandeel voortijdig schoolverlaters onder Antillianen is dus weliswaar afgenomen maar minder snel dan in de totale leerlingenpopulatie.

In principe zouden soortgelijke cijfers ook beschikbaar moeten zijn voor de afzonderlijke gemeenten. In de praktijk is echter gebleken dat in een groot deel van de eindrapportages van de Bestuurlijke Arrangementen de cijfers over voortijdig schoolverlaten deels of geheel ontbreken omdat de cijfers door deze organisaties niet aan de gemeenten zijn aangeleverd. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft op basis van eigen cijfers (in het algemeen afkomstig van het RMC) wel een min of meer volledige cijfersreeks opgeleverd, maar deze zijn vaak niet uniform en dus niet onderling vergelijkbaar. In absolute termen gaat het vaak om hele kleine aantallen Antilliaanse voortijdig schoolverlaters waardoor een toename met een zeer beperkt aantal Antilliaanse voortijdig schoolverlaters grote verschuivingen in de oververtegenwoordiging kunnen veroorzaken.

Op basis van de cijfers die gemeenten zelf hebben opgesteld ontstaat geen eenduidig beeld. In Rotterdam en Zoetermeer is het beeld positief. In beide gemeenten zien we zowel onder alle jongeren als onder Antilliaanse jongeren een dalende trend in het percentage VSV-ers. In beide gemeenten neemt ook de oververtegenwoordiging van Antilliaanse voortijdig schoolverlaters sterk af en is (volgens de eigen cijfers) de doelstelling ruimschoots behaald. In een aantal andere gemeenten (Leeuwarden, Nijmegen, Vlissingen) lijkt de oververtegenwoordiging van Antilliaanse voortijdig schoolverlaters juist te zijn toegenomen. Deze toename in oververtegenwoordiging is in het algemeen het gevolg van een beperkte toename van het aandeel Antilliaanse voortijdig schoolverlaters in combinatie met een sterke afname van het aandeel voortijdig schoolverlaters in de totale leerlingenpopulatie.

Een tweede belangrijke doelstelling is de vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar. Er werd naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met dertig procent. De meest actuele cijfers hebben betrekking op het jaar 2007. Het percentage werkzoekenden onder Antilliaanse jongeren is in 2004 in alle 21 Antillianengemeenten veel hoger dan onder alle jongeren in deze leeftijdsgroep. We zien dat de werkloosheid onder jongeren in 2006 sterk begint te dalen en dat deze daling in 2007 doorzet. Vergelijken we de situatie in 2004 met die van 2007 dan is de conclusie dat de werkloosheid onder alle jongeren, en dus ook onder Antilliaanse jongeren, in alle gemeenten (zeer) sterk is

gedaald. Dertien van de 21 gemeenten zijn erin geslaagd de oververtegenwoordiging van de werkloosheid van Antilliaanse jongeren te reduceren. In vijf van de 21 gemeenten is de afname in oververtegenwoordiging zo sterk dat zij in 2007 al voldeden aan de beoogde doelstelling. Dit zijn Breda, Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Tilburg en Vlaardingen. In andere gemeenten zoals in Amsterdam en Leeuwarden is de werkloosheid onder Antilliaanse jongeren ook gedaald, maar minder snel dan onder alle jongeren. Dit heeft als gevolg dat de oververtegenwoordiging in deze periode juist is toegenomen. Het blijft vooralsnog onduidelijk of deze trends zich in 2008 hebben doorgezet.

In 2004 zijn Antilliaanse jongeren sterk oververtegenwoordigd in de verdachtenregistraties. De Antillianengemeenten stonden in 2005 voor de moeilijke opgave om deze oververtegenwoordiging in een periode van vier jaar tijd met dertig procent terug te dringen. De vraag is of dit gelukt is. We hebben geconstateerd dat, gemeten over heel Nederland, de oververtegenwoordiging met tien procent is afgenomen. In de 21 Antillianen-gemeenten is de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistraties juist enigszins toegenomen (+ 3 procent). We zien grote verschillen tussen gemeenten. Er zijn tien gemeenten waar de oververtegenwoordiging is afgenomen. In drie van deze tien gemeenten is de doelstelling (een reductie van de oververtegenwoordiging met 30%) ook daadwerkelijk behaald. Dit zijn Leeuwarden (-43%), Den Haag (-34%), en Zoetermeer (-30%). Ook Lelystad (-22%), Vlaardingen (-21%) en Rotterdam (-19%) doen het relatief goed. In 11 van de 21 gemeenten is de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren in de verdachtenregistraties toegenomen. Met name in Arnhem en Nijmegen, beide gemeenten met een relatief lage oververtegenwoordiging in 2004, zien we een sterke toename van meer dan honderd procent. We merken op dat deze cijfers met grote voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Zo is het denkbaar dat, als gevolg van het gevoerde beleid, er meer aandacht is gekomen voor de Antilliaanse problematiek en dat de politie sterker heeft ingezet op de opsporing van Antilliaanse verdachten met als gevolg dat er meer Antilliaanse verdachten worden aangehouden en de oververtegenwoordiging in de verdachtenregistratie toeneemt. Ook is het mogelijk dat er, met name in gemeenten met een beperkt aantal inwoners van Antilliaanse herkomst, grote fluctuaties optreden door een in absolute termen kleine verandering in het aantal geregistreerde verdachten.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Planevaluatie

Het uitgangspunt bij de Bestuurlijke Arrangementen was dat Rijk en gemeenten samen zouden werken aan het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op het terrein van criminaliteit, voortijdig schoolverlaten en werkloosheid. Aangezien de meeste deelnemende gemeenten al langer met de problematiek van Antilliaanse risicjongeren te maken hadden en zij al heel wat ervaring hadden opgedaan met allerlei verschillende interventies, werd aan hen voor de periode 2005 – 2008 een grote mate van vrijheid gegeven bij het inrichten van de Bestuurlijke Arrangementen. Deze decentrale invalshoek van het Antillianenbeleid 2005 – 2008 heeft geleid tot een breed palet aan projecten waarvan effecten moeilijk te meten bleken te zijn. De lokale invulling van de 21 Antillianengemeenten aan die projecten, gaf ruimte om aan te sluiten bij lokale ontwikkelingen, maar leverde wel een veelheid aan projecten op die weinig onderlinge samenhang vertonen. In sommige gemeenten is een programma ontwikkeld of een samenwerkingsverband opgezet waarin de verschillende projecten een plek hebben gekregen. In verschillende gemeenten is die samenwerking echter nog onvoldoende geïnstitutionaliseerd of tot stand gekomen.

De Regioplan database gaf een goede eerste indruk van de diversiteit aan projecten en activiteiten en maakte een evenwichtige selectie voor de te evalueren projecten mogelijk. Echter de database biedt geen zicht in de dynamiek en werking van de verschillende activiteiten. Het is vaak namelijk de combinatie van activiteiten in één project die bijdraagt aan het realiseren van een doel. Het meten van een eventueel synergie-effect is niet mogelijk gebleken. Voor de evaluatie van de verschillende projecten is de database helaas geen bruikbaar instrument gebleken, want de *doeltreffendheid* van de projecten is niet vast te stellen. Er kan alleen iets over het *doelbereik* gezegd worden, namelijk dat de meerderheid van de projecten hun eigen projectdoelen behalen, hoewel er dan geen rekening gehouden is met veranderingen binnen projecten, zoals in de opzet en uitvoering ervan.

Procesevaluatie

De eerste onderzoeksvraag luidde:

Wat zijn de succes- en faalfactoren van de projecten voor Antilliaanse risicjongeren, ontwikkeld en uitgevoerd in het kader van de Bestuurlijke Arrangementen?

In de vier jaar dat de Bestuurlijke Arrangementen uitgevoerd zijn, zijn er vele projecten opgezet, die een reeks aan succes- en faalfactoren opgeleverd hebben. In de acht groepsgesprekken met projectmedewerkers is hierbij stilgestaan. Uiteraard is een dergelijke visie bepaald door de context waarin projectmedewerkers verkeren en geeft het geen totaal beeld van de gemeentelijke aanpak. Echter het levert wel een reeks aan *leerpunten* op die door andere projectmedewerkers en beleidsmedewerkers gebruikt kunnen worden voor het succesvol vormgeven van (toekomstig (e)) beleid en projecten. In onderstaand schema worden de succes- en faalfactoren kort weergegeven.

Tabel 5.1: Succes- en faalfactoren projecten

Succesfactoren projecten	Faalfactoren projecten
Laagdrempelige, outreachende warme aanpak	Opstartproblemen (organisatorisch en financieel)
Intensieve samenwerking tussen verschillende instanties	Ontbreken strak toezicht op projecten
Goede doorverwijzing en snelle doorstroming	Stellen van 'targets' werkt verlamdend
Goede regie en visie op uitvoering van projecten	Toegangscriteria projecten sluit bepaalde jongeren uit
Zoveel mogelijk preventief werken	Ontbreken structurele aanpak
Gezinsaanpak en de moeder centraal	Financiële tekorten/ verloop van financiën
Empoweren	Te weinig 'kruisbestuiving'
Vraaggestuurd werken	Hulpverlening beter stroomlijnen
Eerst praktische hulp bieden	Houding reguliere instellingen: cultuuromslagnodig
Inzetten van rolmodellen	Charisma initiatiefnemer bepalend voor verloop project

Effectevaluatie

De tweede onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre hebben deze projecten invloed gehad op schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder Antilliaanse risicjongeren in de periode 2005-2008?

De Rijksoverheid en de gemeenten investeren grote bedragen in beleidsmaatregelen die tot doel hebben om problemen met specifieke doelgroepen, zoals Antilliaanse Nederlanders, te verminderen. Het is essentieel dat er optimaal inzicht is in de resultaten van deze beleidsmaatregelen. Het is immers zinloos om projecten op te zetten en te financieren die geen of nauwelijks effect sorteren. Idealiter zou ieder project waarin substantiële bedragen omgaan daarom op effecten moeten worden geëvalueerd. In de praktijk is en blijft het echter moeilijk een valide en betrouwbare effectevaluatie uit te voeren. Een en ander vereist namelijk een complexe en vaak kostbare onderzoeksopzet waarin is voorzien in een voor- en nameting, een

experimentele en een controlegroep en het volgen van deze groepen door de tijd. Een dergelijke opzet zal dus vaak niet mogelijk zijn. Niettemin is het ons inziens van belang dat:

- Er op zijn minst inzicht is in de beleidsplannen en dat deze plannen vooraf op hun kwaliteit worden getoetst.
- Er inzicht is in de indicatoren waarvan mag worden aangenomen dat zij beïnvloed worden door de beleidsplannen en de daaruit voortvloeiende projecten. Deze indicatoren liggen op het terrein van onderwijs, arbeidsparticipatie en veiligheid en criminaliteit. Deze indicatoren moeten zowel voor de doelgroep als voor referentiegroepen in kaart worden gebracht zodat een vergelijking mogelijk is en invloed van externe factoren, zoals bijvoorbeeld de economische conjunctuur, in deze vergelijking kan worden verdisconteerd. Bij de aanvang van de BA (2004/2005) zijn deze richtlijnen gevolgd.

De informatie over cijfers betreffende voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit per gemeente bleken niet up to date, onvolledig of helemaal niet beschikbaar. Daardoor kunnen de onderzoekers weinig specifiek zeggen over de effecten van de Bestuurlijke Arrangements op schooluitval, werkloosheid en criminaliteit. Een algemene landelijke inventarisatie laat zien dat de inzet van de projecten die in het kader van de Bestuurlijke Arrangements zijn uitgevoerd, zich niet heeft laten vertalen in een sterke daling van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse jongeren op het terrein van voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en criminaliteit op landelijk niveau.

Aanbevelingen

De problematiek omtrent een geringe groep Antilliaanse risicojongeren is erg weerbarstig, meervoudig en complex gebleken. Vele jaren proberen Rijk en gemeenten om de problemen op te lossen. Er wordt veel geleerd, verbeterd, veranderd, maar blijkt dat het moeilijk is om de succes- en faalfactoren vervolgens om te zetten in beleid en activiteiten.

Eén reden daarvoor is dat de complexiteit van problemen een lange adem (meerjarig) vergt, die moeilijk past in het staatkundige bestel van politiek en bestuur; deze kent immers een looptijd van vier jaar. Dit vraagt des te meer om een geleidelijke inbedding van specifiek beleid voor de Antilliaanse doelgroep in het reguliere beleid van gemeenten met behoud van specifieke Antilliaanse kennis. Dit proces vraagt van Antillianengemeenten om duidelijk inzichtelijk te maken waar gemeentelijke cofinanciering aan wordt besteed. Daarnaast opereren de meer dan honderd projecten in de Bestuurlijke Arrangements nog

te los van elkaar waardoor het moeilijk blijft grote veranderingen te bewerkstelligen. Om dat wel te kunnen doen, stellen we twee richtingen voor waarin het beleid voor Antilliaanse risicojongeren zich zou kunnen ontwikkelen.

1. *Omvattende aanpak*

Het toekomstige beleid gericht op Antilliaanse risicojongeren vraagt om een omvattende coherente aanpak, waarbij:

- a. Meerdere leefgebieden tegelijkertijd worden betrokken
- b. Een geïntegreerde benadering van zowel het *vinden* van Antilliaanse risicojongeren als het *binden* ervan. De doelgroep van Antilliaanse risicojongeren staat erom bekend moeilijk te bereiken te zijn. Bereiken lukt steeds beter, maar het daadwerkelijk *binden* dient door (Antilliaanse en/of Europees-Nederlandse) professionals in samenwerking met de Antilliaanse gemeenschap en zelforganisaties steviger vormgegeven te worden.
- c. Een omvattende aanpak vraagt om een goede *doorverwijzing* en *doorstroming* en een goede (*keten*)*samenwerking* tussen instanties binnen en tussen gemeenten.
- d. Dat vraagt om een duidelijke *regierol* en *visie* over de samenhang van activiteiten en projecten. Dit betekent inzicht krijgen in welke doelen er zijn, welke activiteiten/projecten er al lopen en hoe deze zich tot elkaar verhouden.
- e. Gelijksortige projecten moeten over gemeenten heen afstemming kunnen krijgen om kennis uit te wisselen en van elkaar te kunnen leren.
- f. De opgedane kennis en ervaringen uit de praktijk en onderzoek (zoals DOCA, Regioplan, Risbo) zou op een structurele en laagdrempelige manier beschikbaar gesteld moeten worden voor een ieder die met de Antilliaanse risicojongeren werkt. Het wiel wordt nu vaak steeds weer opnieuw uitgevonden.
- g. Men moet er voor waken dat overkoepelend beleid nog wel aansluiting bij het lokale beleid blijft houden, omdat anders het draagvlak voor bepaald beleid zoek raakt. Daarbij is het van belang te weten dat visie en sturing op het lokale beleid bemoeilijkt kan worden doordat de Rijksbijdrage via het Gemeentefonds gaat lopen wat ten koste kan gaan van een goede samenwerking en focus.
- h. De maatschappelijke positie van Antillianen en Arubanen in Nederland kan niet los worden gezien van de omstandigheden waarin Antillianen en Arubanen zijn opgegroeid op de Nederlandse Antillen en Aruba. Een afstemming tussen het integratiebeleid voor Antillianen en Arubanen in Nederland en het zogeheten 'samenwerkingsbeleid' (onderwijs,

armoedebestrijding, gezondheidszorg) tussen Nederland en de eilanden in het licht van de nieuwe staatkundige verhoudingen is het overwegen waard.

2. *Roboost sociaal programma*

In de Bestuurlijke Arrangementen zijn de gelden verdeeld op een wijze dat de extra financiering voor veel projecten uiteindelijk een druppel op een gloeiende plaat waren. Bovendien is de problematiek vaak complex en meervoudig. In het kader van voorkomen is beter dan genezen zou in ieder geval sterker ingezet moeten worden op preventie; het voorkomen van problemen voor latere generaties. Een mogelijk uitwerking daarvoor, door Van San (2010) uiteengezet in haar oratie, is het neerzetten van een roboost sociaal interventieprogramma waarbij men zich met name richt op de educatie van vrouwen gericht op een positief opvoedingsklimaat voor en een gezonde zwangerschap van hun kinderen.

Ontbrekende gegevens

In de praktijk bleek het al bij aanvang lastig om actuele, uniforme en gedetailleerde cijfers te verkrijgen. Gedurende de looptijd van de Bestuurlijke Arrangementen bleven hier problemen mee optreden waardoor beleidsmakers niet de juiste input kregen. Dit brengt ons bij de volgende aanbevelingen:

- Zorg voor een betrouwbare nulmeting en een jaarlijkse en zo actueel mogelijke update van cijfers/indicatoren waarvan mag worden aangenomen dat zij beïnvloed worden door de beleidsplannen
- Zorg ervoor dat deze indicatoren gedurende de looptijd van de BA en voor de participerende gemeenten zo uniform mogelijk zijn
- Zorg dat er een betrouwbare vergelijking kan worden gemaakt tussen de doelgroepen en ander groepen die geen doelgroep zijn van beleid
- Geef inzicht in zowel absolute aantallen als percentages. Met name in kleine gemeenten kunnen in relatieve zin grote verschuivingen het gevolg zijn van een toe of afname met slechts enkele personen
- Kijk naar trends in de cijfers. Een sterke stijging van een indicator zoals bijvoorbeeld de criminaliteit in een bepaald jaar kan, zeker in kleinere gemeenten, het gevolg zijn van een of enkele gerichte acties van de politie. Richt je daarom vooral op meerjarige trends.
- Wellicht is het zinvol om cijfers gecorrigeerd naar sociaaleconomische en demografische factoren te gebruiken.

Bijlagen

Bijlage bij hoofdstuk 1

Selectieproces projecten t.b.v. procesevaluatie:

We hebben op basis van de in de database beschikbare informatie, een selectie gemaakt van projecten die in aanmerking komen om te worden geëvalueerd. Projectplannen die onduidelijk zijn omschreven, waarin de doelstellingen niet duidelijk (SMART) zijn geformuleerd of waarbij geen beleidsgedachte achter het werkingsmechanisme van een interventie is geëxpliciteerd, zijn niet geselecteerd. Onderstaand worden de belangrijkste voorwaarden om voor de evaluatie in aanmerking te komen opgesomd:

1. Er moet een duidelijk idee zijn over de relatie tussen de aard van de interventie en het beoogde effect. Er moeten dus expliciet werkingsmechanismen zijn geformuleerd
2. De projecten moeten meetbare doelstellingen hebben
3. De doelen moeten binnen de projectperiode gehaald en gemeten kunnen worden
4. Het moet een project zijn van voldoende omvang (minimaal vijftig deelnemers, een substantieel aantal medewerkers, een substantieel budget etc.). Er moeten namelijk betekenisvolle effecten kunnen worden verwacht. Dat is niet goed mogelijk als het aantal deelnemers te beperkt is en toevallige fluctuaties een grote rol kunnen spelen.

Subselectie van relevante plannen

Om meer inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren van de projecten hebben wij projecten bij de evaluatie betrokken die we hebben gegroepeerd aan de hand van de clusterindeling: Ondersteuning, Bereiken doelgroep, Huisvesting, Repressie, Organisatie, Werk en Overig. Vergelijkbare projecten hebben we gegroepeerd en daaromheen een groepsgesprek georganiseerd met projectleiders en projectmedewerkers (zie in detail paragraaf *groepsgesprekken*). Voor het behalen van een zo groot mogelijke variëteit aan projecten, zijn acht van deze groepsgesprekken georganiseerd. Voor de selectie van projecten is in principe de clusterindeling (zie tabel b1.1) als uitgangspunt genomen. Er is ook gekeken naar de *belangrijkste doelstelling*, maar die viel af, omdat driekwart van de projecten zich op meerdere doelen tegelijkertijd richt. Er is in de database wel geprobeerd de projecten naar hun

belangrijkste doelstelling te labelen, maar dit is onvoldoende volledig en in zekere mate arbitrair gebeurd.

Tabel b1.1: Stappenplan

Cluster	Stap 1	Stap 2
Ondersteuning	> Activiteit(en) kiezen (3) en daarbinnen projecten selecteren	> Groepsgesprek(ken) organiseren naar activiteit (3)
Bereiken doelgroep	> Activiteit(en) kiezen (2) en daarbinnen projecten selecteren	> Groepsgesprek(ken) organiseren naar activiteit (2)
Huisvesting	> Activiteit kiezen (1) en daarbinnen projecten selecteren	> Groepsgesprek organiseren naar activiteit (1)
Werk	> Activiteit kiezen (1) en daarbinnen projecten selecteren	> Groepsgesprek organiseren naar activiteit (1)
Repressie	> Activiteit kiezen (1) en daarbinnen projecten selecteren	> Groepsgesprek organiseren naar activiteit (1)

De volgende stappen zijn bewandeld ter selectie van de projecten:

1.) Als eerste hebben we alleen projecten geselecteerd waarvan de doelen SMART en/of voldoende beschreven waren. Ook zijn projecten die amper of nooit van de grond gekomen zijn buiten de selectie gehouden. Een totaal aan 86 projecten viel binnen deze eerste selectie. Deze waren als volgt verdeeld over de clusters:

Tabel b1.2: Selectie projecten

Projecten	Aantal
Ondersteuning	38
Bereiken doelgroep	27
Huisvesting	8
Werk	8
Repressie	5
Totaal	86

Het cluster organisatie is hierin niet meegenomen, omdat de daarin opgenomen projecten van een andere orde waren. Organisatorische vragen hebben wij in een aparte groepsbijeenkomst met de coördinatoren van de Antillianengemeenten behandeld.

2.) Binnen de clusters 'ondersteuning' en 'bereiken doelgroep' vallen de meeste projecten. Na bestudering van die projectplannen, kwamen we tot drie thema's binnen het cluster 'ondersteuning' en twee thema's voor het cluster 'bereiken doelgroep'. Daardoor kwamen we op een totaal van acht thema's. Binnen sommige thema's vielen veel projecten. In die gevallen hebben we een hanteerbare hoeveelheid projecten geselecteerd om een groepsgesprek te kunnen voeren met de uitvoerenden ervan.

3.) In maart 2010 zijn alle acht groepsgesprekken gehouden (in Rotterdam, Den Haag en Utrecht als vergaderplaatsen) met een gemiddelde van vier tot zes projecten per groepsgesprek. In totaal zijn er 71 projecten geselecteerd en benaderd. Van deze projecten zijn medewerkers van 35 projecten aanwezig geweest bij de groepsgesprekken.

Bijlage bij hoofdstuk 3

Tabel b3.1: Overzicht groepsgesprekken

Groepsgesprek	Thema's	Cluster	Aant. projecten	Aant. Respondenten
1	Ontmoeting, sport en spel	Bereiken doelgroep	3	4
2	Opvoeding	Ondersteuning	3	4
3	Werk	Werk	3	4
4	Hulpverlening	Ondersteuning	8	12
5	Repressie	Repressie	4	5
6	Schooluitval	Schooluitval	5	5
7	Toeleiding naar school en werk	Ondersteuning	5	6
8	Huisvesting	Huisvesting	4	6
Totaal			35	46

Bijlage bij hoofdstuk 4

Tabel b4.1: De oververtegenwoordiging van Antilliaanse voortijdige schoolverlaters ten opzichte van de totale leeftijdsgroep naar jaar en woongemeente (%).

	Totaal				Antillianen				Oververtegenwoordiging (04/05=100)			
	04/05	05/06	06/07	07/08	04/05	05/06	06/07	07/08	04/05	05/06	06/07	07/08
Almere	2	2	2	2	x	3	x	x				
Amersfoort	2	2	2	2	x	x	x	x				
Amsterdam	4	2	3	3	7	5	4	3	100	200	41	31
Arnhem	3	2	2	1	x	x	x	x				
Breda	2	2	2	2	x	x	x	x				
Capelle ad IJssel	2	2	2	2	x	x	x	x				
Den Haag	4	3	3	2	6	5	5	3	100	133	145	109
Den Helder	3	3	2	2	x	x	x	x				
Dordrecht	2	2	2	2	x	x	x	x				
Eindhoven	3	3	2	2	x	x	x	x				
Groningen	3	1	2	1	x	x	x	x				
Leeuwarden	2	2	1	1	x	x	x	x				
Lelystad	3	2	3	2	x	x	x	x				
Nijmegen	3	2	2	1	x	x	x	x				
Rotterdam	3	2	2	2	4	3	3	2	100	150	123	83
Schiedam	4	3	2	2	x	x	x	x				
Tilburg ¹⁶	3	3	3	2	not	not	not	x	not	not	not	
Vlaardingen	3	2	2	1	X	x	x	x				
Vlissingen	2	2	2	1	x	x	x	x				
Zoetermeer	2	2	2	2	x	x	x	x				
Zwolle	2	1	2	1	x	x	x	x				

Bron: CBS (BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANENGEMEENTEN-v4.XLS), bewerking Risbo

¹⁶ De gegevens bij de gemeente Tilburg zijn weliswaar bekend, maar CBS cijfers komen niet overeen met de cijfers die de gemeente naar voren brengt in haar integratiemonitor. Vandaar de term NOT (=niet overeenkomstige tabellen)

Bijlagen

Tabel b4.2: Voortijdig schoolverlaters naar woongemeente (%).

Perioden	Totaal			Antillianen			Δ Oververtegenwoordiging (04/05=100)		
	04/'05	05/'06	06/'07*	04/'05	05/'06	06/'07*	04/'05	05/'06	06/'07*
Woongemeente									
Totaal Nederland	4	4	4	8	8	8	100	100	100
Almere	5	5	5	6	7	8	100	200	300
Amersfoort	5	4	4	6	9	10	100	625	750
Amsterdam	7	6	7	11	8	9	100	58	50
Arnhem	6	6	6	7	7	8	100	100	200
Breda	5	5	5	7	11	8	100	300	150
Capelle a/d IJssel	5	4	4	8	8	7	100	167	125
Den Helder									
Dordrecht	6	5	5	10	9	8	100	120	90
Eindhoven	6	5	4	10	5	7	100	0	113
Groningen	5	4	5	7	10	7	100	375	100
Leeuwarden	6	5	5	10	10	9	100	150	120
Lelystad	6	5	6	9	6	8	100	40	67
Nijmegen	5	5	5	7	.	9	100	0	200
Rotterdam	8	6	7	11	10	11	100	178	152
Schiedam	7	6	5	11	10	11	100	117	210
s-Gravenhage	6	6	6	9	9	10	100	100	133
Tilburg	6	5	6	11	10	11	100	120	100
Vlaardingen	6	5	4	9	11	9	100	240	250
Vlissingen									
Zoetermeer	4	4	4	5	5	7	100	100	300
Zwolle	4	4	4	7	14	7	100	333	100

Bron: CBS

(<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/default.aspx?DM=SLNL&PA=71771NED&D1=1&D2=0&D3=0%2c8&D4=0&D5=3%2c7%2c49&D6=a&VW=T>), bewerking Risbo

Tabel b4.3: voortijdig schoolverlaters naar woongemeente (volgens opgave gemeenten in de BA)

	Totaal					Antillianen					Δ oververtegenwoordiging				
	04	05	06	07	08	04	05	06	07	08	04	05	06	07	08
Almere	3	4	2	2	-	7	6	3	0	-	-	-	-	-	-
Amersfoort	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amsterdam	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arnhem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Breda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capelle aan den IJssel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Den Haag	4,1	6,3	-	-	-	3,2	8,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Den Helder	4,0	-	-	-	-	11,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dordrecht	-	-	5,7	5,8	5,7	-	-	5,2	6,8	5,9	-	-	-	-	-
Eindhoven	-	2,7	4,6	4,2	2,4	-	4,4	6,6	6,2	4,9	-	-	-	-	-
Groningen	4,0	4,0	3,3	2,7	-	4,8	9,0	8,6	6,5	-	-	-	-	-	-
Leeuwarden	5,7	4,8	5,1	4,2	2,6	6,9	12,2	11,2	11,1	8,6	100	719	546	759	1029
Nijmegen	4,1	2,8	3,7	1,6	1,8	6,3	13,7	4,8	3,7	4,1	100	724	55	236	231
Rotterdam	10,8	8,6	8,1	7,4	6,9	13,5	10,8	10,1	8,1	7,2	100	107	102	40	19
Schiedam	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tilburg	-	-	5,8	6,3	5,2	-	-	10,6	10,4	7,3	-	-	-	-	-
Vlaardingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vlissingen	2,6	2,3	3,1	2,3	2,0	11,7	16,9	12,8	10,7	16,3	100	186	91	104	212
Zoetermeer	7,6	8,0	8,0	7,1	6,7	11,1	9,2	9,2	12,4	8,0	100	32	32	160	41
Zwolle	3,0	4,0	-	7,2	7,0	4,5	-	-	27,7	25,4	-	-	-	-	-

Tabel b4.4: Verdachtenpercentages jongeren 12-24 jaar naar woongemeente (2004-2008)

	Totaal					Antillianen					Δ oververtegenwoordiging				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Almere	4,5	4,4	4,3	4,6	4,5	9,9	9,9	9,5	10,8	10,1	100	101	98	111	103
Amersfoort	3,2	3,6	4,0	3,9	3,8	6,8	10,5	12,9	9,9	10,3	100	166	199	135	149
Amsterdam	4,5	4,6	4,9	5,3	4,7	7,9	9,0	9,4	11,2	10,0	100	130	123	146	153
Arnhem	4,1	4,6	4,4	4,7	4,2	6,0	10,8	8,1	10,4	10,6	100	293	181	261	327
Breda	3,1	3,6	3,6	3,7	2,7	6,5	8,5	7,1	7,8	5,8	100	119	87	101	104
Capelle a/d IJssel	4,0	4,3	4,2	5,1	5,3	10,3	10,2	9,3	12,3	12,9	100	85	77	89	93
Den Haag	5,1	5,4	5,5	5,6	5,3	10,2	9,2	9,5	9,8	8,8	100	71	70	74	66
Den Helder	4,2	4,6	4,7	4,9	4,7	14,8	15,0	12,1	10,9	15,5	100	89	61	48	91
Dordrecht	5,6	5,0	4,9	5,2	5,0	16,5	14,7	13,4	14,5	14,3	100	99	90	92	96
Eindhoven	2,8	2,7	2,6	3,0	2,9	5,9	6,4	5,4	7,4	6,6	100	121	92	125	114
Groningen	2,5	3,0	3,4	3,4	2,9	7,4	10,6	11,1	12,0	10,8	100	133	118	128	137
Leeuwarden	3,0	3,6	3,7	3,7	3,4	11,8	13,1	16,2	10,1	9,0	100	91	115	59	57
Lelystad	4,3	4,8	4,6	4,7	5,5	10,3	9,4	11,5	9,0	11,4	100	69	108	66	78
Nijmegen	3,4	3,5	3,2	3,3	3,0	6,7	8,4	7,1	8,8	9,4	100	149	126	167	214
Rotterdam	5,4	5,4	5,7	6,9	6,9	11,8	11,8	10,7	13,5	13,4	100	99	72	80	81
Schiedam	4,5	5,3	6,6	6,2	5,9	11,5	14,0	11,0	14,9	14,7	100	105	44	91	97
Tilburg	3,7	4,3	4,2	4,3	4,1	8,9	9,2	6,9	9,6	11,2	100	80	45	87	123
Vlaardingingen	4,2	4,3	5,1	5,3	4,6	13,3	11,4	13,1	19,4	12,4	100	78	74	123	79
Vlissingen	5,0	5,1	4,3	5,1	4,9	10,0	15,3	10,9	11,4	11,8	100	194	152	121	137
Zoetermeer	3,4	3,9	4,1	4,1	4,0	9,6	8,0	9,8	8,9	9,0	100	59	77	64	70
Zwolle	3,3	3,4	3,4	4,2	3,7	9,9	9,3	11,2	16,5	13,9	100	87	116	143	139
BA gemeenten	4,2	4,4	4,6	4,9	4,6	10,0	10,4	9,9	11,5	11,1	100	99	86	97	103
NEDERLAND	3,1	3,3	3,4	3,5	3,3	9,6	9,7	9,5	9,8	9,6	100	94	85	85	90

Bron: CBS (BEREKENING INDICATOREN ANTILLIANGEMEENTEN-v4.XLS), bewerking Risbo

Literatuur

Farrington, D.P., D.C. Gottfredson, L.W. Sherman & B.C. Welsh (2002) 'The Maryland scientific methods scale'. In: Sherman, L. (ed.) *Evidence-based crime prevention*, London: Routledge.

Gemeente Den Haag (2009a) *Monitor Traha brug. Bestuurlijk arrangement Antilliaanse risicjongeren*, mei 2009.

Gemeente Den Haag (2009b) *Jaarrapportage Antilliaanse Risicjongeren 2008*, 15 mei 2009.

Gemeente Leeuwarden (2009) *Eindrapportage Antilliaanse risicjongeren*, 30 juni 2009.

Gemeente Rotterdam (2008) *Brief aan Minister Vogelaar*, 193795, 7 oktober 2008.

Gemeente Zoetermeer (2009) *Eindrapportage Antilliaanse risicjongeren*, 24 juli 2009.

Muskens, G. (2005). *Antillianenbeleid in zeven gemeenten, 2001-2004. Eindrapportage over de rijksbijdrageregeling Antillianengemeenten, opgesteld voor de Directie Coördinatie Integratie Minderheden van het Ministerie van Justitie*, DOCA Bureaus.

OCaN (2006). *Change the Mind-set. Advies ter bestrijding van 'bijzondere' armoede en sociale uitsluiting van Antillianen en Arubanen*, Den Haag: Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN).

Regioplan (2007) *Tussentijdse outputrapportage Antillianenprojecten*, 15 juni 2007.

Regioplan (2009) *Fact sheet bij monitor Bestuurlijke Arrangementen Antilliaanse risicjongeren*, februari 2009.

San M. van (2010) *De aantrekkingskracht van 'gevaarlijke' mannen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Taskforce Antilliaanse Nederlanders (2008) *Antilliaanse probleemgroepen in Nederland. Een oplosbaar maatschappelijk vraagstuk*, 2 september 2008.

TOPA (2009) *Samenwerken aan samenwerking. Rapportage in opdracht van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie*, Den Haag, november 2009.

Tweede Kamer (2004) *Migratie van Antilliaanse jongeren*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2005-2005, 26 283, nr. 19.

Tweede Kamer (2004) *Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2004*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2003-2004, 29 200 IV, nr. 6.

Tweede Kamer (2005) *Migratie van Antilliaanse jongeren*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, 26 283, Nr. 26.

Tweede Kamer (2005) *Migratie van Antilliaanse jongeren*, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 26 283, Nr. 23.

Tweede Kamer (2008) *Migratie van Antilliaanse jongeren*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 26283, nr. 31

Tweede Kamer (2009) *Migratie van Antilliaanse jongeren*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2008-2009, 26 283, nr. 52.

Tweede Kamer (2010) *Migratie van Antilliaanse jongeren*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2009-2010, 26 283, nr. 55.