

Antillianenbeleid in zeven gemeenten

*Rapportage over 2001 tot 2003, opgesteld voor de
Directie Coördinatie Integratie Minderheden van het Ministerie van Justitie*



George Muskens
met medewerking van **Suzanne**
Huender,
Els Muskens-Cohen
Judy Cijntje
© **DOCA Bureaus**
Kerkstraat 27
Lepelstraat

Juni 2004

INHOUDSOPGAVE

1	REGLING EN RAPPORTAGE.....	1
1.1	BELEIDSCONTEXT VAN DE REGLING	1
1.2	2001: FASE NUL	3
1.3	JAARLIJKSE RAPPORTAGE	4
1.4	2004: ALGEMENE CONCLUSIES	5
2	VINDEN EN BINDEN	8
2.1	VINDEN EN BINDEN	8
2.1.1	<i>Op straat</i>	<i>8</i>
2.1.2	<i>Aantrekkelijke activiteiten</i>	<i>10</i>
2.1.3	<i>Nederlandse intakers</i>	<i>10</i>
2.2	OP WEG NAAR ZELFREDZAAMHEID.....	11
2.2.1	<i>Inburgering nieuwkomers.....</i>	<i>11</i>
2.2.2	<i>Trajecten voor oudkomers.....</i>	<i>12</i>
2.3	VEILIGHEIDSEFFECTEN	13
2.3.1	<i>Repressieve aanpak</i>	<i>14</i>
2.3.2	<i>Preventieve aanpak.....</i>	<i>15</i>
3	DRAAGVLAK EN INBEDDING.....	16
4	DE ANTILLIAANSE GEMEENSCHAP: AANDEEL EN INBRENG.....	19
5	TOEGANG TOT DE INSTELLINGEN	22
6	DE AANPAK IN DE PRAKTIJK	25
6.1	DE GEMEENTEN EN HUN AANPAK IN DE PRAKTIJK	25
6.1.1	<i>Amsterdam</i>	<i>25</i>
6.1.2	<i>Den Haag / Traha Brug.....</i>	<i>26</i>
6.1.3	<i>Den Helder.....</i>	<i>27</i>
6.1.4	<i>Dordrecht.....</i>	<i>27</i>
6.1.5	<i>Groningen / Ganashi</i>	<i>29</i>
6.1.6	<i>Nijmegen / Trabou tin.....</i>	<i>30</i>
6.1.7	<i>Rotterdam / Lus di Trafiko</i>	<i>31</i>
6.2	GOOD PRACTICES	33
6.2.1	<i>Wat zijn good practices</i>	<i>33</i>
6.2.2	<i>Good practices op onderdelen</i>	<i>34</i>
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	37
7.1	ALGEMENE CONCLUSIES	37
7.2	AANBEVELINGEN	38

1 Regeling en rapportage

1.1 Beleidscontext van de regeling

Zeven gemeenten ontvangen gedurende de periode 2001 tot en met 2004 een rijksbijdrage voor hun Antillianenbeleid¹. De rijksbijdrage is bedoeld als aanvulling op de eigen inzet van de gemeenten om Antilliaanse risicjongeren² integraal aan te pakken. Het betreft de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Groningen, Nijmegen en Rotterdam. “[Zij] onderscheidden zich van andere gemeenten in Nederland door een grote concentratie Antillianen binnen hun grenzen en door de groeiende overlast die een relatief kleine groep kansarme jongeren uit deze bevolkingsgroep veroorzaakt” (Toelichting op de Bijdrageregeling Antillianengemeenten, Staatscourant 18 mei 2001).

Toen en nu³ ging het om moeilijke en uiterst moeilijke risicjongeren. Het gaat om enkele duizenden jongeren in Nederland die (in verschillende combinaties)⁴ met de volgende risicofactoren geconfronteerd worden:

1. Slechte opleiding en zeer slechte perspectieven op onderwijs en werk mede vanwege een onvoldoende beheersing van het Nederlands;
2. Slechte en weinig honkvaste huisvesting;
3. Eenmoedergezin dat reeds op jonge leeftijd gevormd wordt;
4. Geen of weinig reguliere inkomsten, hoge uitgaven en dus vaak schulden of (interesse in) irreguliere en criminele inkomsten;
5. Levend in of in de buurt van criminele milieus (drugs, zwaar geweld, winkeldiefstal);
6. Een luidruchtigere straat- en nachtcultuur dan die van de Nederlandse slaapsteden en woonwijken met de overlastproblemen van dien.

Rijksmiddelen voor Antillianengemeenten waren en zijn gerechtvaardigd om de volgende redenen::

1. De gemeenten hebben een onevenredig aandeel in de opvang van Antilliaanse risicjongeren. In ten minste vijf van de zeven Antillianengemeenten alsmede in andere

¹ Waar in deze rapportage sprake is van Antillianen leze men Antillianen en Arubanen.

² Wij hebben gekozen voor de term ‘risicjongeren’ omdat de jongeren enerzijds het risico lopen te ontsporen en niet goed terecht te komen in de samenleving. Anderzijds was er volgens de gemeenten een groeiende overlast die een relatief kleine groep kansarme jongeren uit deze bevolkingsgroep veroorzaakte.

³ We stellen nu reeds dat er ook nu nog enkele duizenden Antilliaanse risicjongeren in Nederland zijn, ondanks het in de gemeenten gevoerde Antillianenbeleid. De problematiek is erg hardnekkig, er is een blijvende immigratie van jongeren geweest die ook op de Antillen geen toekomst hebben en er zijn er ieder jaar weer in de nieuwe generatie die zich als risicjongeren ontpoppen.

⁴ Een prototype van de Antilliaanse risicjongeren bestaat alleen in de verbeelding. Men mag Antilliaanse jongeren tot de risicogroepen rekenen indien zij een of meer kenmerken hebben zoals die die we hier noemen.

gemeenten zoals Almere, Schiedam, Vlaardingen, Tilburg en Arnhem (zie tabel 1 in de bijlage) wonen relatief veel Antilliaanse risicjongeren. Deze gemeenten waren en zijn niet in staat voldoende eigen middelen vrij te maken voor een ‘sluitende aanpak’.

2. Afgezien van de omvang en de groei van de doelgroepen kunnen gemeenten ook extra belast worden door geconcentreerde criminaliteit en overlast. De zeven Antillianengemeenten vonden hun Antillianenbeleid noodzakelijk vanwege dit punt. Ze hadden daarvoor middelen nodig waarover ze zelf of hun justitiële instanties niet in voldoende mate beschikken. Sinds de zomer van 2003 en (bijzonder) gewelddadige incidenten in Tilburg, Den Helder, Den Haag, Groningen en Leeuwarden zijn achttien gemeenten gaan samenwerken om de veiligheidsproblematiek gerelateerd aan Antilliaanse jongeren aan te pakken. De zeven behoren tot deze achttien. Het Rijk bereidt op dit punt een beleidsnotitie voor.
3. Plaatselijk is op punten grote en interessante vooruitgang geboekt. We kunnen verwijzen naar *good practices* in Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Groningen en Rotterdam. In negentien gemeenten zijn in 2003 interessante projecten gestart voor begeleid wonen, terwijl er ook in een twintigtal gemeenten succesvolle of redelijk succesvolle arbeidsmarkttoeleidingsprojecten zijn geweest.⁵ De vooruitgang is wel vaak een kwestie van volhouden en lange adem, zowel voor de projectontwikkelaars als voor de professionals die de meeste Antilliaanse risicjongeren zeer intensief moeten begeleiden in het kader van wat we hebben leren kennen als ‘de sluitende aanpak’. De gemeenten kunnen hierom ook in de komende jaren bijzondere middelen nodig hebben voor hun Antillianenbeleid.
4. In de loop van dit jaar tekenen zich grote veranderingen af in de beleidscontext van gemeentelijk Antillianenbeleid. De Rijksbijdrageregeling en de SPAG-regeling lopen af terwijl andere bijzondere rijksregelingen uitgeput zijn (DIREKSHON!, CRIEM). De gemeenten verliezen in belangrijke mate hun regie over de integratie van nieuwkomers en oudkomers.⁶ Daarnaast worden de gemeenten zelf verantwoordelijk voor het actieve arbeidsmarktbeleid in hun gemeente in het kader van de wet werk en bijstand. Antillianengemeenten vrezen niet in staat te zijn of onvoldoende politiek draagvlak te zullen vinden voor de bekostiging van de dure sluitende aanpak die nodig is om Antilliaanse risicjongeren zelfredzaam te maken in de Nederlandse samenleving. Ze betoogden en betogen dat ze specifieke middelen nodig hebben voor hun bijzondere taken ten opzichte van Antilliaanse risicjongeren.

⁵ Wij komen in hoofdstuk 6 apart terug op *good practices* en hun belang in het kader van gemeentelijk Antillianenbeleid.

⁶ Op dit punt is nog niet alles duidelijk. Zo kan het zijn dat de reïntegratie van Antilliaanse moeders die geen zeer jonge kinderen meer hebben onder de verantwoordelijkheid van de gemeente blijft vallen. Voorshands moeten we ervan uitgaan dat ook Antilliaanse nieuw- en oudkomers zelf verantwoordelijk gaan worden voor hun verplichte inburgering.

1.2 2001: fase nul

Op 1 januari 2001, dus bij het begin van de regeling, woonden in Amsterdam 3173 Antilliaanse jongeren, in Dordrecht 953, in Den Haag 2941, in Den Helder 383, in Groningen 1173, in Nijmegen 671 en in Rotterdam 5768. Deze aantallen zijn daarna gegroeid, zij het niet in alle gemeenten in gelijke mate.⁷

De omvang van de doelgroep bleek per gemeente moeilijk te bepalen te zijn, mede vanwege intensief en ongeregistreerd verhuisgedrag onder Antilliaanse jongeren. Op basis van een nulmeting door Bureau Radar in 2001 en onze gegevens over 2001, 2002 en 2003 menen wij de omvang van de doelgroepen in Amsterdam op 1000 à 1500, in Dordrecht op 300 à 400, in Den Haag op 200 à 300, in Den Helder op 250 à 300, in Groningen op enkele honderden, in Nijmegen op 100 à 200 en in Rotterdam op bijna 1500 te mogen schatten.⁸ De doelgroepen omvatten jonge Antillianen met politiecontacten, met huisvestingsproblemen, zonder werk en met weinig opleiding. Het betreft jonge laagopgeleide nieuwkomers en oudkomers, en tienermoeders als bijzondere aandachtsgroep.

De zeven gemeenten zijn met het rijk overeengekomen om een lokaal Antillianenbeleid te ontwikkelen en uit te voeren gericht op risicojongeren en jongeren in de mist. De gemeenten hadden daarvoor ieder een eigen plan van aanpak. Gemeenschappelijk punt in die plannen van aanpak was het doel te komen tot een sluitende aanpak. Verder verschilden ze sterk tussen de zeven gemeenten. Wij willen de oorspronkelijke plannen in enkele steekwoorden als volgt karakteriseren:

1. Amsterdam: extra steun voor jonge inburgeraars (werving en begeleiding) en de geïnstitutionaliseerde inbreng vanuit de Antilliaanse gemeenschap in beleid en aanpak.
2. Dordrecht: leefbaarheid in de wijken (Oud-Krispijn), aanpak harde criminele kern, begeleid wonen in een foyer, en vele andere gerichte projecten.

⁷ De aantallen, de concentratie en de groei is in de zeven gemeenten relatief hoog. Er zijn echter ook andere gemeenten waar de aantallen, de concentratie en de groei even groot of zelfs groter is dan in bijvoorbeeld Den Helder, Amsterdam en Nijmegen. Dit betreft bijvoorbeeld Almere, Vlaardingen, Schiedam, Tilburg en Arnhem. In tabel 1 van het tabellenboek hebben wij de cijfers voor een twintigtal gemeenten opgenomen. Deze gemeenten voeren in de een of andere vorm een Antillianenbeleid, al dan niet met gebruikmaking van rijksmiddelen. De rijksmiddelen zijn die van de rijksbijdrageregeling, het arbeidsmarkttoeleidingsbeleid voor speciale groepen SPAG (1994-2004), de bijdrageregeling voor begeleide huisvestingsprojecten DIREKSHON! (2003-2006) en het samenwerkingsverband van achttien gemeenten sinds midden 2003. Dit samenwerkingsverband richt zich op de aanpak van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren.

Landelijke en regionaal uitgesplitste doelgroepdata betreffende Antilliaanse jongeren zijn beschikbaar uit de periodieke SPVA-enquêtes van ISEO en de jaarlijkse Minderhedenmonitor van het SCP, waarin de SPVA-enquêtes zijn samengevat.

⁸ Per gemeente lopen de nauwkeurigheid en de betrouwbaarheid van de gegevens en de schattingen sterk uiteen. Van Amsterdam zijn bijvoorbeeld alleen de oude schattingen uit de nulmeting beschikbaar, terwijl andere gemeenten zoals Den Haag, Dordrecht, Groningen en Rotterdam hun gegevens in de loop van de tijd hebben aangescherpt.

3. Den Haag: project Traha Brug, gericht op begeleiding van de inburgering, toeleiding naar werk en scholing, toegankelijkheid van algemene instellingen, justitiële keten-aanpak en projecten op scholen.
4. Den Helder: projecten in de wijk Nieuw Den Helder door de organisatie Triton: tienermoeders, begeleid wonen, zinvolle dagbesteding, werk en scholing. Daarnaast was er in 2003 bijzondere aandacht voor de toerusting van de Antilliaanse gemeenschap en zijn inbreng.
5. Groningen: samenwerking van gemeente, justitie en politie in project Ganashi, begeleid wonen, toerusting en aansturing algemene instellingen.
6. Nijmegen: project Trabou Tin, gericht op de repressieve aanpak van overlast en criminaliteit, preventie om afglijden van risicojongeren te voorkomen, toeleiding naar werk en scholing en hun onderlinge afstemming.
7. Rotterdam: programma Lus di Trafiko, gericht op opvoedingsondersteuning, vinden en motiveren van langdurig werkloze jongeren, aanpak criminele groepen, huisvestingsprojecten, voorlichting via papiamentotalige media, projecten in de deelgemeenten.

De plannen lieten ruimte voor aanpassing en bijstelling voortvloeiend uit voortschrijdend inzicht met de lokale aanpak. Deze aanpassingen zijn er zeker geweest in de jaren 2001, 2002 en 2003, zoals uit de onderhavige rapportage zal blijken.

1.3 Jaarlijkse rapportage

Een van de afspraken tussen rijk en gemeenten betrof de rapportage na ieder jaar per 1 april. Voor de gemeentelijke rapportages heeft DOCA Bureaus een format ontwikkeld en toegepast. Het bureau heeft op verschillende manieren, waaronder vragenlijsten via e-mail en internet, punten voorgelegd aan de gemeenten waarover zij, voor zover van toepassing, moesten rapporteren. De punten betroffen:

1. De omvang van de doelgroepen,
2. De individuele aanpak van risicojongeren, inclusief het vinden en helpen van “jongeren in de mist”, de weg naar zelfredzaamheid en mogelijke veiligheidseffecten,
3. Het gemeentelijke draagvlak en de structurele inbedding van het Antillianenbeleid,
4. Het aandeel en de inbreng van de Antilliaanse gemeenschap,
5. De verbetering van de toegankelijkheid van algemene instellingen,
6. Veelbelovende voorbeelden uit de praktijk.

Deze zes punten zijn de belangrijkste ijkpunten voor de landelijke waarde van lokaal Antillianenbeleid. Ze vormen de komende hoofdstukken van de onderhavige geïntegreerde rapportage over 2001, 2002 en 2003. Het eerste hoofdstuk heeft betrekking op de punten 1 en 2, dus de doelgroepen en hun aanpak. De aanpak moet leiden tot zelfredzaamheid van de jongeren op individueel niveau en tot verminderde overlast en criminaliteit. Daarvoor gaat het opsporen van risicojongeren in de mist en het binden van gevonden

risicjongeren aan bepaalde trajecten en een sluitende aanpak. Het hoofdstuk gaat over 'vinden en binden'.

De punten 3, 4 en 5 komen aan de orde in de hoofdstukken daarna over respectievelijk bestuurlijke inbedding, aandeel en inbreng van de gemeenschap en de toegang tot de algemene instellingen. Deze onderwerpen zijn te zien als belangrijke voorwaarden voor gemeentelijk Antillianenbeleid in het verlengde van de rijksbijdrageregeling.

Een overzicht van veelbelovende voorbeelden uit de praktijk volgt in hoofdstuk 6. Daarnaast is er een bijlage met negen managementtabellen, namelijk:

1. Aantal en groei van het aantal Antilliaanse jongeren in 20 gemeenten, 1996-2003.
2. Antilliaanse groepen in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
3. Antilliaanse mannen in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
4. Antilliaanse vrouwen in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
5. De omvang van de Antilliaanse doelgroepen in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
6. Deelname aan preventieprojecten in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
7. Deelname aan vindplaatsgerichte projecten in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
8. Deelname aan de inburgering van nieuwkomers in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.
9. Deelname aan arbeidsmarkttoeleidingstrajecten in de zeven Antillianengemeenten, 2001-2004.

Het bleek moeilijk voor de gemeenten om aan alle rapportageafspraken te voldoen. We hebben niet op alle punten van alle gemeenten gegevens ontvangen en niet alle gemeentelijke rapportages hadden het definitieve fiat van het College van B&W. De rapportage heeft daarom een aantal onbeantwoorde punten. Hierdoor zijn een aantal cellen in de managementtabellen leeg gebleven, ofschoon er wel gemeentelijk beleid is gevoerd. Waar nodig zijn daarom kanttekeningen geplaatst bij de uitkomsten en conclusies.

1.4 2004: algemene conclusies

Wij komen na drie jaar rapporteren over drie jaar Antillianenbeleid in de zeven Antillianengemeenten tot de volgende algemene conclusies:

1. De gemeenten onderkennen en onderkennen hun *onderscheiden problemen* met Antilliaanse risicjongeren in de mist.
2. De *beleidsurgentie* om de problemen daadwerkelijk aan te pakken was in vijf gemeenten hoog of zelfs zeer hoog. In deze gemeenten zijn met meer of minder succes methoden ontwikkeld en toegepast om Antilliaanse risicjongeren te vinden, te binden en te begeleiden naar zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving.
3. Achteraf bezien lijkt het gerechtvaardigd urgentie te koppelen aan enkele *contextfactoren* zoals het aantal en de groei van het aantal Antilliaanse jongeren in de gemeente

over de laatste tien jaar, alsook de omvang van de doelgroepen zoals deze bijvoorbeeld blijkt uit de cliëntenbestanden van justitiële instanties, jeugdzorg, jeugdwerk, huisvestingsinstanties en integratie-instellingen. Ook de plaatselijke politiek en gerichte aandacht in de publieke opinie is van invloed, bijvoorbeeld na gewelds- of overlastincidenten met een grote mediarespons.

4. Een *succesvolle en sluitende aanpak* van Antilliaanse risicjongeren omvat alle fasen en stadia van vinden, binden en begeleiden. Bij de aanpak zijn veelal 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.
5. Op deze punten konden de gemeenten opmerkelijke *vooruitgang* rapporteren
6. Zij moeten tevens in ketens op geoliede wijze met elkaar samenwerken. De ketensamenwerking bleek in praktijk erg moeilijk en is voor veel *verbetering* vatbaar.
7. *Succesfactoren* die onderdeel zijn van het beleidsproces waren met name de kwaliteit en de continuïteit in de projectleiding en de aansturing van de uitvoerende instellingen, alsook de toegankelijkheid en 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.
8. In de gemeenten ging beleidsurgentie samen met een adequate aanpak. In dit verband mag men van *good practices* spreken. Wij noemen een aanpak een *good practice* wanneer het om een plan met een duidelijk doel en geëigende middelen gaat, wanneer dit plan zonder vertragingen uitvoerbaar blijkt te zijn en resultaat blijkt te hebben. Het resultaat betreft zowel het beoogde resultaat als onverwachte en onvoorspelbare positieve neveneffecten. Het is daarenboven wenselijk dat een *good practice* ook elders, al dan niet met de nodige aanpassingen, toepasbaar blijkt te zijn, althans anderen blijkt te inspireren tot een verbeterde aanpak.
9. De inbreng van de plaatselijke *Antilliaanse gemeenschap* in de aanpak is voor verbetering vatbaar. Wij verwachten de beste resultaten wanneer de gemeente de gemeenschap consulteert als een uiterst deskundige instantie inzake de risicjongeren, hun identiteit, hun achtergronden en hun aanpak.
10. Op deelterreinen blijken de gemeenten categoriale projecten te kunnen ondersteunen. De nadruk moet wegens te stellen professionele eisen echter liggen op *algemene instellingen*, die open staan voor Antilliaanse jongeren en hun cultuur, onder andere doordat er goed opgeleide Antilliaanse professionals werken met Antilliaanse jongeren.
11. *Risicofactoren* voor de aanpak bleken onder andere de onbekendheid met de doelgroepen (in aantallen en wat de culturele factoren betreft), de noodzakelijke maar veelal moeizame ketensamenwerking tussen onder andere justitiële instanties, welzijninstellingen en instellingen op het terrein van werk en inkomen, de informatie-

voorziening en personele wisselingen met discontinuïteitseffecten voor de projectleiding te zijn.

Dit zijn natuurlijk niet de eindconclusies van de rapportage. De regeling loopt ook dit jaar nog en het eindoordeel is dus pas nadien mogelijk. Echter, interim-conclusies als deze zijn op dit moment van belang omdat een beleidsnotitie van het Rijk eerstdaags te verwachten is. Hiermee wil het Rijk komen tot beleidsconclusies over de opvang en begeleiding van Antilliaanse risicojongeren in de komende jaren.

Het Rijk ging er tot nu toe weliswaar van uit dat de gemeenten na vier jaar wellicht in staat zouden zijn een eigen Antillianenbeleid te voeren onder eigen verantwoordelijkheid. Sinds de zomer van 2003 en het beraad van de achttien Antillianengemeenten is er een ander momentum ontstaan. De gemeenten achten een voortzetting en intensivering van hun Antillianenbeleid noodzakelijk, omdat er duidelijk nog veel risicojongeren zijn die een speciale aanpak nodig hebben. Deze aanpak kunnen de gemeenten, zo menen zij, niet binnen hun eigen beleidskaders garanderen.

2 Vinden en binden

De plannen van de zeven gemeenten hebben ondanks onderlinge verschillen twee gemeenschappelijke punten. Dat is op de eerste plaats de individuele aanpak, gebaseerd op maatwerk en ‘stop shopping’.⁹ De aanpak is gericht op integratie in de Nederlandse samenleving. Op de tweede plaats betreft het de uitdaging om de Antilliaanse jongeren uit de mist te halen, dat wil zeggen ze te vinden en een vaste relatie met ze op te bouwen om ze van daaruit gericht te kunnen helpen. De plannen van aanpak bestonden daarom uit samenhangende plannen voor vindplaatsgericht werken en trajectbegeleiding. De uitwerking verschilde echter sterk van plaats tot plaats in samenhang met bijvoorbeeld het integratiebeleid minderheden, welzijnsarrangementen, veiligheidsarrangementen, toegepaste integratieinstrumenten, etc.

De afspraken tussen de gemeenten en het rijk over de jaarlijkse rapportage sloten op de samenhangende plannen voor vindplaatsgericht werken en trajectbegeleiding aan. De afspraken betroffen het in kaart brengen van de Antilliaanse doelgroepen in de gemeenten, niet alleen kwalitatief en qua kenmerken, maar ook kwantitatief en qua omvang. De afspraken betroffen ook de rapportage over de trajecten die eenmaal bereikte Antilliaanse jongeren gingen volgen. Wat was de voortgang en wat was het effect van de trajectbegeleiding?

In dit hoofdstuk van de rapportage over 2001, 2002 en 2003 willen we de voortgang en de voorlopige resultaten van de individuele aanpak in de gemeenten bespreken.

2.1 Vinden en binden

In 2001, 2002 en 2003 is een breed scala aan acties en projecten in uitvoering genomen.¹⁰ Alle acties en projecten waren direct of indirect gericht op het vinden van de Antilliaanse doelgroepen. Belangrijke terreinen van actie waren het opzoeken van jongeren ‘op straat’, het organiseren van activiteiten waar veel jongeren op af komen en vervolgspraken met jonge Antillianen die een Nederlandse instantie moesten bezoeken.

2.1.1 Op straat

De politie treft Antilliaanse risicojongeren ‘op straat’ bij overlast en (vermoedens van) criminaliteit. De politie, bijvoorbeeld in de figuur van een Antilliaanse contactfunctionaris of een wijkagent,¹¹ is daarmee de eerste aangewezen vinder van de overlastgevende

⁹ Mede door de verbrokkeling en verkokering van het beleid en de beleidsinstrumenten kunnen cliënten gaan shoppen bij verschillende diensten en instellingen. Via bijvoorbeeld de eenloketbenadering willen de gemeenten samenhang aanbrengen in hun aanbod en tegengaan dat cliënten onnodig gaan shoppen.

¹⁰ In Rotterdam werden bijvoorbeeld in 2003 een kleine veertig projecten opgestart.

¹¹ Ook ‘Justitie in de buurt’ kan deze functie vervullen. Daar was sprake van in Dordrecht.

doelgroepen. In de ene gemeente was overlast wellicht frequenter het geval dan in een andere, maar in alle gemeenten was er een direct verband tussen overlast, Antillianenbeleid en een vindplaatsgerichte functie voor politiefunctionarissen. Via korte schakels in de justitiële keten konden zo nodig de ‘corrigerende tikken’ van HALT of een taakstraf worden uitgedeeld, kon desgewenst de voogdij worden ingeschakeld of konden jongeren worden doorgeleid naar een justitieel preventieproject. Via samenwerkingsorganen van het Antillianenbeleid konden jongeren verder geholpen worden in de richting van een integratietraject. In algemene termen concludeerden de gemeentelijke projectleiders dat deze aanpak zijn vruchten afwerpt, al zijn de hinderpalen in individuele gevallen vaak erg groot en blijft intensieve follow-up noodzakelijk. Cijfers over de aantallen Antilliaanse jongeren die doorgeleid zijn naar preventieprojecten en van daaruit naar verdere integratieprojecten zijn niet beschikbaar, mede vanwege privacyproblemen en problemen tussen de schakels in de keten die zich uitstrekt van justitie en politie tot open jeugdwerk en scholingsinstanties.

Vergelijkbare processen hebben zich afgespeeld in het vindplaatsgerichte jeugd- en jongerenwerk. Straathoekwerkers zijn in de meeste gemeenten de wijken ingegaan en hebben contacten gelegd met grotere en kleinere aantallen rondhangende Antilliaanse jongeren. Er bleken weer ervaren en toegankelijke straathoekwerkers nodig te zijn om een moeilijk bereikbare doelgroep zoals de mobiele Antilliaanse jongeren te vinden en te binden. Men heeft dan ook vanuit het jeugd- en jongerenwerk Antilliaanse straathoekwerkers ingeschakeld, in de wijken (bijvoorbeeld Dordrecht, Groningen, Den Helder) en de deelgemeenten (Rotterdam). De straathoekwerkers rapporteerden dat ze in enkele tientallen gevallen succes hebben gehad en een min of meer permanent contact hebben gelegd met jongeren in de mist.¹² Een deel daarvan is zeker onder de aandacht gebracht van trajectinstanties. Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Den Helder rapporteerden dat een aanzienlijk aantal jongeren op deze wijze is doorgeleid naar een integratietraject. Ook op dit punt ontbreken echter nauwkeurige registraties en kunnen de effecten niet hard worden gemaakt. Heel algemeen gesproken mogen we wel stellen dat door de ‘An-

¹² Uit gevalsrapportages van bijvoorbeeld een ambulante jongerenwerker in Rotterdam-Feijenoord en dat van een vaderproject in Rotterdam-Charlois blijkt dat als succesvol beoordeeld straathoekwerk onder Antilliaanse risicjongeren bijzonder arbeidsintensief en niet zonder risico's is. In Feijenoord deed de aperte jarenzeventig aanpak het ergste vrezen (de eerste keer gaan we bij de hangjongeren staan; de tweede zeggen we wat tegen ze; de vierde keer vertellen we iets van wat we komen doen, etc., om zo het vertrouwen van de doelgroep te winnen). In Charlois ging de jongerenwerker domino spelen met jonge mannen/vaders. Dat begon met 20 spelers en dat was de target – project geslaagd. Maar later waren er nog maar acht over. Navraag leerde dat er acht dood waren en anderen in detentie genomen waren.

tillianenproblematiek' het vindplaatsgerichte jeugd- en jongerenwerk of straathoekwerk is gereactiveerd.¹³

2.1.2 Aantrekkelijke activiteiten

Sportinstuiven (honkbal, domino), feesten en bepaalde muziekgroepen zijn probate middelen om een groot aantal Antilliaanse jongeren (vaak uit heel Nederland) op één plaats bij elkaar te krijgen. Deze activiteiten kunnen tamelijk informeel van karakter zijn mits de 'gemeenschap' op de hoogte is, bijvoorbeeld via papiamentotalige media, flyers, SMS-jes en internet. Het jeugd- en jongerenwerk van Dordrecht heeft deze methode toegepast in het kader van het gemeentelijke Antillianenbeleid. Gerapporteerd werd dat een jaarlijkse sportinstuif kan rekenen op ongeveer 1500 deelnemers. De stappen van massale deelname naar gerichte individuele integratietrajecten zijn echter niet eenvoudig. Jongerenwerkers en vrijwilligers vanuit de Antilliaanse gemeenschap moeten in de menigte die jongeren zien te vinden die een integratietraject nodig hebben (20%?) en ze moeten de gevonden jongeren daaraan weten te binden.

Minder massale aantrekkelijke acties zijn te organiseren in eigen sociaal-culturele centra voor Antilliaanse jongeren. Niet alle gemeenten wensen dergelijke 'culturele minderheidenvoorzieningen' in te richten. Dordrecht heeft echter een 'eigen huis' (Nos Kas) voor Antilliaanse jongeren (zie bijlage). Den Helder heeft in 2001 en 2002 gerapporteerd dat er een huiskamer voor Antilliaanse jongeren was en dat de gemeente doende was om een groter ontmoetingscentrum voor Antillianen in Nieuw Den Helder te bouwen en in te richten. De huiskamer heeft toen geleid tot twintig à vijfentwintig min of meer permanente contacten met doelgroepjongeren waarop integratietrajecten kunnen aansluiten.¹⁴ Het ontmoetingscentrum is in 2003 geopend en heeft de brede welzijnsbevordering als doel, naast de opvang van rondhangende jongeren.

2.1.3 Nederlandse intakers

Op een kleine groep na die zich aan ieder contact onttrekt komen Antilliaanse jongeren in contact met Nederlandse instanties. Voor reguliere huisvesting moeten ze contact onderhouden met woningcorporaties. Als ze kleine kinderen hebben zijn ze verplicht tot controles door consultatiebureaus en vanaf vier jaar moeten de kinderen naar school. Als er geen werk en geen inkomen is, als er schulden zijn, als men ziek is, en zo voort, kan men zich melden voor hulp bij de sociale dienst, het maatschappelijk werk, de jeugdzorg, consultatiebureaus, de huisarts, etc. Tijdens de intake bij dit soort contacten kan blijken dat er meer aan de hand is en dat het om een Antilliaanse jongere in de mist gaat. In het

¹³ In de jaren tachtig en negentig was veel professionele kennis en ervaring verloren gegaan door bezuinigingen en veranderde prioriteiten in het jeugd- en jongerenwerk.

¹⁴ De rapportage over 2003 stakte op dit punt.

kader van hun Antillianenbeleid is de intake van veel gemeentelijke instellingen op dit punt verbeterd, bijvoorbeeld door de inschakeling van intakers met een Antilliaanse achtergrond of door speciale cursussen voor de intakers. Aanknopingspunten voor ‘contactlegging via intake’ boden vooral persoonlijke problemen (schulden, drugs), huisvestingproblemen¹⁵ en problemen van alleenstaande moeders (en andere opvoeders) met de opvoeding van hun (kleine) kinderen. Op deze terreinen kwamen Nederlandse instellingen direct en individueel in aanraking met problemen van Antilliaanse jongeren. Zij konden daarom direct en individueel afspraken maken over de hulp die ze kunnen bieden en over vervolgtrajecten. Op basis van die afspraken konden zij, indien nodig, cliënten doorgeleiden naar andere instellingen. Succes van de ‘contactlegging via intake’ bleek mede afhankelijk van de toegankelijkheid van de betreffende instellingen voor Antilliaanse jongeren (zie hoofdstuk 5) en de samenwerking tussen de instellingen (zie hoofdstuk 3).

2.2 Op weg naar zelfredzaamheid

Vanuit ‘vinden en binden’ moeten Antilliaanse jongeren doorgeleid worden naar een integratietraject.¹⁶ De belangrijkste integratie-instrumenten die de gemeenten kunnen inzetten waren in 2001, 2002 en 2003 de inburgering van nieuwkomers, de SPAG-projecten voor werkzoekende Antillianen en andere (re)integratietrajecten.¹⁷

We beschikken over gemeentelijke in- en uitstroomgegevens voor 2001, 2002 en 2003, zij het niet van alle gemeenten en niet op alle onderdelen. Wat dat betreft wrekt zich ook hier de onvolledigheid en de vertraging van de rapportages. Gemeentelijke projectleiders streven voortdurend en met succes naar betere en tijdige rapportage door hun uitvoeringsinstellingen, mede met het oog op hun verantwoording aan B&W en de gemeenteraad.

2.2.1 Inburgering nieuwkomers

Antilliaanse nieuwkomers die geen vrijstelling krijgen van gemeentewege zijn inburgeringsplichtig. Gemeenten geven vrijstellingen aan nieuwkomers die op de Nederlandse Antillen voldoende onderwijs hebben genoten. Als niveau wordt doorgaans het

¹⁵ Het terrein van de reguliere huisvesting is dermate urgent dat het Rijk in 2002 is gestart met een aparte bijdrageregeling voor Antilliaanse jongerenhuisvesting. Zes van de zeven Antillianengemeenten alsmede twaalf andere gemeenten voeren in dit kader projecten uit of hebben die in voorbereiding. Eén aanvraag is niet gehonoreerd.

¹⁶ Zij kunnen daar ook rechtstreeks als inburgeraars terecht komen na hun eerste inschrijving in een Nederlandse gemeente of ze kunnen doorverwezen zijn door de sociale dienst na de aanvraag van een uitkering.

¹⁷ Na 2004 ontstaat een geheel andere situatie vanwege onder andere de invoering van wet werk en bijstand waarin onder andere het oudkomersbeleid en de SPAG zullen opgaan, het aflopen van de SPAG, en veranderingen in de inburgering en de rol van de gemeenten.

Antilliaanse MAVO-diploma aangehouden.¹⁸ Tevens kunnen de gemeenten een vrijstelling geven aan anderen van wie ze vinden dat ze klaarblijkelijk voldoende zijn ingeburgerd.

Den Haag heeft in de rapportage over 2001 laten zien dat een vijfde van de jonge Antilliaanse nieuwkomers in dat jaar gestart is met een inburgeringstraject. Tweederde kreeg ontheffing. Vijftien procent reageerde niet op oproepen of bleek geen nieuwkomer te zijn. Als we kijken naar de instroomcijfers over 2001, 2002 en 2003 in de andere gemeenten lijkt het ons dat een vijfde van de jonge Antilliaanse nieuwkomers instroomt in een inburgeringstraject. De succespercentages van de inburgering leken vooral in Amsterdam en Rotterdam laag te liggen (de helft of minder), terwijl de uitval er hoog is. In Amsterdam was het succes in 2001 matig en de uitval hoog, ondanks de intensieve begeleiding die Antilliaanse inburgeraars krijgen in het kader van het Antillianenbeleid van Amsterdam-ZO.¹⁹ In 2001 kregen ze deze begeleiding van de stichting Wil di Bida en in 2002-2003 van het dienstencentrum SAASA, met het doel de inburgeringsplichtige jonge Antillianen te binden en bij de les te houden. SAASA is per einde 2003 opgeheven, omdat het centrum zich niet volgens de plannen van de deelgemeente wilde laten inbedden in een publiek nieuwkomersbureau.²⁰ Voor zover we over gegevens beschikken²¹ mag men het succes in de andere gemeenten schatten op tweederde à viervijfde, met een uitval van rond de twintig percent. Daarenboven wijzen de gegevens van Den Haag op vijftien percent inburgeringsplichtigen die niet deelnemen, bijvoorbeeld wegens verblijf 'elders'.

2.2.2 Trajecten voor oudkomers

Eerder verwezen wij al naar de SPAG-projecten voor Antilliaanse jongeren. In de zeven Antillianengemeenten zijn tussen 1994 en 2004 SPAG-projecten uitgevoerd.²²

¹⁸ In Nederland noemen we dat tegenwoordig VMBO, theoretische leerweg.

¹⁹ Voor 2002 en volgende jaren werd door SAASA een succespercentage verwacht van 64%.

²⁰ Er zijn gemeenten die het binden van inburgeringsplichtige nieuwkomers aan hun trajecten een reguliere taak van de inburgeringsinstanties vinden, waarvoor geen bijzondere voorziening in het leven geroepen hoeft te worden. In maart 2004 is ALAA als een speciaal inburgeringsloket voor Antillianen in Amsterdam-ZO geopend als onderdeel van het algemene nieuwkomersbureau in Amsterdam-ZO. De beide consultants van SAASA zijn bij ALAA aan het werk gegaan (persbericht, website www.saturkos.nl, interview met programmaleider drs. Lydia Li-Fo-Sjoe op 11-05-04).

²¹ De gegevens zijn er wel, maar komen met veel vertraging beschikbaar, onder andere vanwege automatiseringsproblemen.

²² Den Haag, Dordrecht, Groningen en Den Helder onafgebroken sinds 1994, Amsterdam-ZO van 1994 tot 2001, Rotterdam Feijenoord en Rotterdam Hoogvliet vanaf 1994 tot 1998, andere deelgemeenten in Rotterdam en Nijmegen sinds 1998. Tot 1998 was het een exclusieve regeling voor Antilliaanse werkzoekenden. Daarna kwamen ook andere allochtone groepen in aanmerking. De rijksbijdrage voor de projecten eindigt in 2004, waarna voortzetting afhangt van de inbedding in gemeentelijk en regionaal arbeidsmarktbeleid in het kader van de wet werk en bijstand, het Europees sociaal fonds, het integratiebeleid van UWV, etc.

Zes van de zeven Antillianengemeenten rapporteerden dat in 2001, 2002 en/of 2003 een flink of zelfs groot aantal Antilliaanse jongeren deelnam aan een (SPAG-)project voor werk en scholing: Rotterdam (2001-2003) 1000, Den Helder (2001-2003) 75, Dordrecht (2003) ruim 200, Groningen (2001-2003) 178, Nijmegen (2001-2003) 181, Den Haag (2003) bijna 100. Dit betreft overwegend starters van een SPAG-traject. Men mag daarbij aannemen dat de instroom voor een deel uit 'vinden en binden' kwam. Succes (in 2003) werd met name vanuit Den Haag, Groningen, Rotterdam en Dordrecht gemeld. Den Haag meldde dat bijna de helft het traject met succes had afgerond.²³ In de andere gemeenten lag dit percentage op een kwart tot eenderde. Meer dan de helft was er nog bezig met een traject en een kleine vijftien percent had voortijdig afgehaakt, onder andere door verhuizing, detentie of gebrek aan motivatie. SPAG-rapporteurs²⁴ benadrukten, onder andere op een slotconferentie van de SPAG-regeling, gehouden op 22 april 2004 in de Rotterdamse Doelen, dat ook gevonden en gebonden Antilliaanse risicojongeren een hele moeilijke doelgroep blijven. De Jongeren hebben de voortdurende aandacht en begeleiding nodig van hun casemanagers.

2.3 Veiligheidseffecten

Voor de plaatselijke politiek was en is het Antillianenbeleid mede een veiligheidskwestie.²⁵ In de nulmeting, in interne rapportages en in de plaatselijke media werd en wordt verwezen naar omvangrijke of tamelijk omvangrijke dadergroepen en harde kernen, alsmede naar repressief en preventief veiligheidsbeleid. Het veiligheidsbeleid was reeds voor 2001 in uitvoering genomen of maakte deel uit van het plan van aanpak voor het Antillianenbeleid.

Van de gemeenten ontvingen wij de volgende aantallen voor justitiële contacten²⁶ van jonge Antillianen:

Amsterdam (2003)	1600
Dordrecht (2003)	326
Den Haag (2003)	160
Den Helder (2001)	37

²³ Den Haag had overigens geen SPAG-project voor jonge Antillianen. Het gaat dus om trajecten die in een ander kader werden gefinancierd.

²⁴ Voor de cijfers Regioplan uit Amsterdam en Research voor Beleid te Leiden, voor de aanpak in de praktijk Radar te Amsterdam en voor de *good practices* Forum te Utrecht.

²⁵ Amsterdam heeft van het begin af het Antillianenbeleid vrijwel uitsluitend beschouwd als een onderdeel van het inburgeringsbeleid zonder een directe veiligheidsdimensie.

²⁶ Wij hebben gevraagd naar alle geregistreerde contacten bij politie, justitie, HALT, voogdij, reclassering en andere justitiële instanties. Verschillende gemeenten rapporteerden dat zij geen volledig overzicht hebben van alle justitiële contacten. Wij presenteren hier de cijfers die de gemeenten desondanks konden leveren. De gegevens zijn daardoor echter onvolledig en niet goed vergelijkbaar.

Groningen (2003)	1141
Nijmegen (2003)	150
Rotterdam (2002)	Meer dan 350

Daarbij ging het om een harde kern die geschat werd op:

Amsterdam (2003)	160
Dordrecht (2003)	75 à 125
Den Haag (2003)	64
Den Helder (2001)	60
Groningen (2003)	50
Nijmegen (2003)	40
Rotterdam (2003)	140

Twee gemeenten (Den Haag en Nijmegen) rapporteerden een (sterke) stijging van het aantal daders en de harde kern in 2002. In Nijmegen was er daarna in 2003 een afname, terwijl het aantal in Den Haag ongeveer gelijk leek te zijn gebleven. Groningen en Dordrecht zagen de aantallen stijgen in 2003. De gemeenten verwezen als verklaring voor de stijging naar de verbeterde registratie en de aandacht van de autoriteiten en instanties voor Antilliaanse daders en harde kernen. Het beoogde effect van beleidsaandacht in de zin van verminderde criminaliteit volgt pas later, zoals in Nijmegen in 2003, als het al uit de cijfers gaat blijken.²⁷

2.3.1 Repressieve aanpak

De toegepaste repressieve aanpak omvat in de gemeenten verschillende modellen, zoals:

1. Direct optreden van alle opsporingsdiensten tegelijk. Dordrecht had een plan daartoe tegenover Antilliaanse drugsbendes. Dit plan is echter (nog) niet uitgevoerd.
2. Gericht volgen van een lijst van top-overlastgevers. Eerste initiatieven in 2002 in Groningen en Rotterdam hebben navolging gevonden in Amsterdam, Den Haag, Dordrecht en Nijmegen.
3. Wijkgerichte aanpak door wijkagenten en speciale A-politieteams. Rotterdam (deelgemeenten IJsselmonde en Feijenoord, Reclassering), Dordrecht,²⁸ Groningen, Nijmegen en Den Helder rapporteerden over 2001, 2002 en/of 2003 goede resultaten van

²⁷ Veiligheid en veiligheidseffecten worden in het publieke debat ook gerelateerd aan trends in de veiligheidsgevoelens onder de bevolking. Wij hebben daarom de gemeenten gevraagd of zij weten wat de trends op dit punt zijn, gerelateerd aan “de Antillianen”. De gemeenten konden deze vraag niet beantwoorden.

²⁸ Beleidsnotitie Dordtse Antillianenaanpak: doelgroepgerichte aanpak in Dordrecht, DAT werkt (z.j. 2003).

deze aanpak. Nijmegen merkte daarbij op dat het aantal daders daalde maar dat de ernst van de misdrijven (drugs, geweld) steeg.²⁹

4. Interculturalisatie van de politieteamen door politiemensen met een Antilliaanse achtergrond en speciale cursussen (zie ook hoofdstuk 5).

2.3.2 Preventieve aanpak

In verschillende gradaties onderkennen de gemeenten de noodzaak van samenwerking tussen de justitiële partners en het jeugd- en jongerenwerk om overlastgevers en mogelijke overlastgevers op te vangen en te begeleiden. De huisvestingsprojecten van DIREKSHON! hebben hieraan sinds 2003 een stevige impuls gegeven, met name in Den Haag, Dordrecht, Groningen en Den Helder. Verder hebben het politiewerk in de wijken en de Antilliaanse contactfunctionarissen (Den Haag, Groningen) preventieve en doorgeleidende effecten, naast en in aanvulling op de repressieve taken van deze functionarissen.

Den Haag heeft in 2003 een bijzonder loket geopend waar zelfmelders een beroep kunnen doen op voorzieningen die hen een perspectief kunnen bieden vanuit een uitzichtloze situatie. Het betreft onder andere psychosociale hulp, schuldhulpverlening en toeleiding naar scholing en werk. Groningen verwees in dit verband naar de eenloketbenadering voor Antilliaanse jongeren.

Rotterdam heeft preventieprojecten toegekend aan de reclassering ("Overlastgevers van de straat") en twee deelgemeenten (IJsselmonde en Feijenoord). Het accent ligt hierbij op quick scans van de situatie en de vindplaatsgerichte aanpak van lastige jongeren en aantrekkelijke activiteiten op een 'honk' zoals domino spelen.

Te constateren is echter dat de samenwerking tussen justitiële partners en het jeugd- en jongerenwerk niet gemakkelijk is wegens verschillende 'bedrijfsculturen', financieringsstromen, regievoering, marktwerking, etc. Mede hierom ligt het accent in de ene gemeente meer op jeugd- en jongerenwerk en op vindplaatsgericht werk (Rotterdam) en in andere meer op projecten van politie, justitie, voogdij of reclassering. Samenwerking en samenwerkingsproblemen komen in het volgende hoofdstuk verder aan de orde.

²⁹ In 2003 heeft de Politie Academie een kwalitatief en antropologisch onderzoek gedaan onder de harde kernen: A.Ph. van Wijk, E.J.A. Bervoets, W.P.H. Stol: 'Ik ben geen slechte jongen, ik doe alleen slechte dingen'. Een inventarisatie van de problemen rond Antillianen in Nijmegen, NPA 2003).

3 Draagvlak en inbedding

Uit de nulmeting van Bureau Radar is gebleken dat de zeven Antillianengemeenten in 2001 een sterke en daadkrachtige aanpak en organisatie voor hun aanpak nodig achtten. Sommige gemeenten³⁰ heeft een projectorganisatie voor ogen gestaan, waarbij een speciaal gemeentelijk bureau eigen medewerkers en die van anderen moet aansturen in het kader van Antilliaanse jongerenprojecten. Andere gemeenten opteerden voor een centraal gepositioneerde projectleider of regievoerder, die projecten moest gaan opzetten, aansturen en financieren. Groningen (Ganashi) en Rotterdam (Lus di Trafiko) kozen uitdrukkelijk voor het eerste model, terwijl Dordrecht, Den Haag, Den Helder en Nijmegen het andere model volgden.³¹ Voor beide modellen gold dat het College van B&W en een of meer portefeuillehouders de directe verantwoordelijkheid op zich namen voor het politieke draagvlak voor de projecten en voor de kwaliteit van de gemeentelijke aanpak. Eén van de portefeuillehouders fungeert daarbij als eerst verantwoordelijke en coördinerende bestuurder. In verschillende gemeenten vertegenwoordigde de burgemeester het lokale veiligheidsaspect en de samenwerking met politie en justitie.

De rapportages over 2001 maakten duidelijk dat de gemeenten in dat jaar gepoogd hebben een effectieve projectorganisatie op te zetten en hun regievoerder in de gemeente en de gemeentelijke organisatie te positioneren. Dit laatste resulteerde in de aanstelling van een regievoerder die een (hoge) plaats innam in de gemeentelijke dienst voor maatschappelijke ontwikkeling, welzijn en wijkzaken. Voor een belangrijk deel van de problematiek was dit zeker adequaat te noemen, namelijk voor aspecten zoals vinden en binden, opvang en begeleiding, preventie, en dergelijke. Andere belangrijke gemeentelijke beleidsdisciplines konden echter op de achtergrond geraken, zonder dat zulks uitdrukkelijk de bedoeling was. Dit betrof toen met name de veiligheidsaspecten en preventieve aanpak door en vanuit de justitiële keten. Uit de verslagen over 2001 van Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Groningen en Nijmegen bleek dat de aanvankelijk beoogde samenwerking tussen de welzijnsaanpak en de veiligheidsaanpak niet volgens plan tot stand was gekomen en eigenlijk ook niet of minder nadrukkelijk werd nagestreefd. Er was ook geen geïntegreerde follow-up voor de veelal reeds vóór 2001 gestarte Antillianenprojecten van de plaatselijke politie of andere spelers in de justitiële keten.

³⁰ Voor Amsterdam betrof dit een sterke deelgemeentelijke projectorganisatie in Amsterdam-ZO, althans voor de eerste fase van het Amsterdamse Antillianenbeleid.

³¹ In Amsterdam-ZO behield de deelgemeente formeel een grote zeggenschap, maar werd de operationele verantwoordelijkheid overgedragen aan de uitvoerende instantie. De instantie die aanvankelijk daarvoor was aangewezen werd per einde 2001 vervangen door de stichting SAASA, zijnde een ander, speciaal servicecentrum voor Antilliaanse jongeren. SAASA is per einde 2003 opgeheven en per maart 2004 'opgevolgd' door ALAA als inburgeringsloket voor Antillianen als onderdeel van het algemene nieuwkomersbureau van Amsterdam-ZO

De rapportages over 2002 bevestigden deze trend naar eerder minder dan meer samenwerking en onderlinge coördinatie tussen veiligheid en preventie enerzijds en welzijn, huisvesting, zorg en onderwijs anderzijds. Ook de samenwerking en coördinatie tussen de welzijnssector en de sector 'sociaal' bleek niet in alle gevallen even effectief te verlopen. Er waren met name problemen in die gemeenten waar 'integratie' en 'reïntegratie' taken zijn van de sector 'sociaal'. Er was vrijwel nergens een werkelijk effectieve en controleerbare link gegroeid tussen het 'vinden en binden' van Antilliaanse risicjongeren enerzijds en hun maatschappelijke integratie in de samenleving anderzijds, bijvoorbeeld via een SPAG-traject. Het probleem is in 2002 en 2003 wel aangepakt. In de zeven gemeenten zijn raadsbesluiten genomen over vergaande verbeteringen van het integratiebeleid en de daarbij toe te passen ketenaanpak en controleerbare rapportage. In Den Haag heeft dit in 2003 geleid tot uitvoeringsoverleggen tussen de deelprojecten van Traha Brug en hun vertegenwoordigers. In Dordrecht heeft in dat jaar een brede herijking plaatsgevonden van het plaatselijke integratiebeleid. Hierbij is direct gebruik gemaakt van de positieve ervaringen die opgedaan zijn in het Antillianenbeleid. Nijmegen en Den Helder hebben opnieuw bevestigd dat samenwerking tussen repressie, preventie en integratie een essentieel en onmisbaar kenmerk van het gemeentelijk beleid en de plaatselijke aanpak dient te zijn.

Alle gemeenten hebben over 2001, 2002 en 2003 een hoge en ambitieuze inzet van hun projectleiders en gemeentelijke regievoerders gerapporteerd. We hebben in alle gemeenten meer of minder ingrijpende reorganisaties en/of personele veranderingen moeten waarnemen in de jaren 2001, 2002 en 2003 en het begin van 2004.³² De wisselingen waren bedoeld hetzij om het vertrek van eerder aangestelde regievoerders en projectleiders op te vangen, hetzij om de regievoering en de projectleiding te verbeteren, hetzij beide. Het betreft niettemin personele wisselingen die bijna onvermijdelijk tot stagnatie geleid hebben vanwege inwerken, contacten aanknopen, etc. Personele problemen zijn de keerzijde van het organisatiemodel dat gebaseerd is op een centraal gepositioneerde projectleider.

Het Antillianenbeleid in de zeven gemeenten bestaat uit een min of meer samenhangende serie tijdelijke en in 2004 te beëindigen projecten, al dan niet met raakvlakken met andere tijdelijke rijksge subsidieerde programma's voor de aanpak van Antilliaanse risicjongeren, zoals SPAG, DIREKSHON! en CRIEM. In de toelichting op de regeling heeft het Rijk duidelijk gemaakt dat het niet de bedoeling is dat het gemeentelijke Antillianenbeleid ophoudt na de afloop van de regelingen. Het Rijk ging er toen van uit dat de

³² De gemeente Dordrecht heeft begin 2003 de huidige projectleider aangesteld. In de loop van 2003 is in Den Haag een uitvoerende projectleider aangesteld. In maart 2003 is voor SAASA een directeur benoemd. Haar aanstelling is beëindigd met de opheffing van SAASA per einde 2003. De Nijmeegse projectleider is begin 2004 verhuisd naar Curaçao.

gemeenten na vier jaar wellicht in staat zouden zijn een eigen Antillianenbeleid te voeren onder eigen verantwoordelijkheid. De gemeenten achten een voortzetting van hun Antillianenbeleid noodzakelijk, omdat er duidelijk nog veel risicojongeren zijn en die een speciale aanpak nodig hebben. Deze aanpak kunnen de gemeenten, zo menen zij, niet binnen hun eigen beleidskaders garanderen. Van de kant van de gemeenten is er sinds de zomer 2003 een beraad van achttien Antillianengemeenten en het Rijk heeft in het najaar van 2003 een beleidsnota inzake de aanpak van Antilliaanse risicojongeren aangekondigd.³³ Het Rijk heeft vanaf het begin aangedrongen op inbedding van de aanpak in algemene gemeentelijke kaders. De gemeente Amsterdam heeft hiertoe een enigszins specifiek plan reeds in 2001 op papier gezet. De gemeente zag toen het Antillianenbeleid van Amsterdam-ZO als een pilot voor de gemeente en de andere Amsterdamse deelgemeenten. De resultaten zouden in 2003 en 2004 in de andere deelgemeenten geïmplementeerd moeten worden. Zo ver is het in 2002 en 2003 niet gekomen, mede vanwege vertraging in het Antillianenbeleid van Amsterdam-ZO. Andere gemeenten zoals Den Haag, Dordrecht en Den Helder volgen een planprocedure met (meerjarige) plannen voor hun Antillianenbeleid. De planprocedures zullen ook na 2004 voortgezet worden, maar de bijbehorende budgetten zijn onzeker. Rotterdam heeft wèl de eigen middelen voor specifiek Antillianenbeleid gereserveerd tot en met 2007. Den Helder overweegt om een subsidieverzoek in te dienen bij het Europees Sociaal Fonds.³⁴ Voor de rest zal men erop moeten vertrouwen dat lering getrokken zal worden uit de verschillende projecten en hun verloop en dat deze als *good practices* een voorbeeldwerking zullen hebben. Zonder andere gemeenten te kort te doen kunnen we zeggen dat Dordrecht er positief uitspringt. De bestuurlijke en politieke aanpak in Dordrecht willen we als *good policy* daarom in het bijzonder onder de aandacht brengen.

³³ Per begin juni 2004 was deze beleidsnota nog niet gereed. Een concept is in maart 2004 besproken met de vertegenwoordigers van de gemeenten. Hun reactie was negatief, mede vanwege het ontbreken van een financiële paragraaf.

³⁴ Dit lijkt een reële optie voor de SPAG-projecten, althans voor de arbeidsmarkttoeleiding van jonge Antillianen, in Den Helder en in andere SPAG-gemeenten.

4 De Antilliaanse gemeenschap: aandeel en inbreng

De Antilliaanse gemeenschap is op papier een belangrijke partij in het gemeentelijke Antillianenbeleid. In de praktijk zien we echter, vriendelijk gezegd, een wisselend beeld voor wat het aandeel en de inbreng van de Antilliaanse gemeenschap betreft. In Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht en Rotterdam zijn de gedachten uitgegaan naar een Antilliaans Beraad, zijnde een min of meer officiële en liefst representatieve vertegenwoordiging van de Antilliaanse gemeenschap. Het beraad moet de gemeente gevraagd en ongevraagd belangrijke adviezen kunnen geven. Amsterdam-ZO heeft vanaf het eerste begin in 2001 consequent in deze richting gewerkt; de voorbereiding en de facilitering van het beraad was de hoofdmoot van het Antillianenbeleid, naast de speciale begeleiding van inburgeraars (zie boven). Eruit geresulteerd is de Stichting SABANA. In de andere gemeenten waren de ervaringen en ontwikkelingen wisselend, maar er is progressie geboekt. De facto hebben Den Haag en Den Helder nu een Antilliaans beraad. Rotterdam kent reeds vanaf 2001 een Strategisch Antilliaans Beraad. Dit Antilliaans Beraad wordt nu op democratische leest voortgezet na een periode van minder intensief overleg en consultatie in 2002 en de eerste helft van 2003.

Groningen heeft alle jaren samengewerkt met Forsa Groningen, dat informeel adviezen gaf. De wethouder onderhield contact met deze en andere Antilliaanse organisaties. Forsa is echter ook of overwegend een op uitvoerend werk gerichte organisatie. In de stad Groningen functioneert Forsa als een eerstelijns organisatie voor Antilliaans welzijnswerk en in de provincie was het een tweedelijns organisatie voor de ondersteuning van Antilliaans welzijnswerk, Antilliaanse zelforganisaties, etc. De provincie faciliteert Forsa als tweedelijns organisatie echter niet meer. Nijmegen overlegt incidenteel met Antilliaanse vertegenwoordigers en investeert in culturele voorzieningen voor Antilliaanse groepen. In 2003 is daartoe de culturele organisatie Palu Kultural opgericht.

Desgevraagd zeiden gemeentelijke vertegenwoordigers dat overleg met de Antilliaanse gemeenschap niet altijd gemakkelijk en bevredigend is. Als oorzaak noemen ze verschillen en soms zelfs onenigheid tussen Antilliaanse groepen. Ze uitten twijfel aan de deskundigheid van de gesprekspartners, hoewel ze die niet in alle gevallen konden documenteren. Ook was er twijfel aan de betrokkenheid bij wat de gemeente kan en wil. Bij geval zijn ze voor sommige gemeentevertegenwoordigers wellicht te eenzijdig en te direct betrokken bij de Antilliaanse jongeren, mede omdat ze kunnen optreden als hun duidelijke pleitbezorgers. Den Helder heeft mede hierom de ondersteuning ingeroepen van een extern adviesbureau, dat een training verzorgt voor het Antilliaans Beraad i.o.

Antilliaanse sleutelpersonen met wie wij in 2003 gesproken hebben³⁵ leken te vinden dat een aantal gemeentevertegenwoordigers en vertegenwoordigers van algemene instellingen met wie ze te maken hadden niet deskundig zijn en dingen willen die ze niet in het belang achten van de Antilliaanse gemeenschap en de Antilliaanse risicojongeren. Meestal zijn ze expliciet of impliciet voorstander van een aanpak die uitgevoerd wordt door eigen Antilliaanse organisaties, omdat professionals van deze organisaties de risicojongeren daadwerkelijk kunnen bereiken en helpen. Ze vinden het verkeerd wanneer de gemeente de beschikbare budgetten toewijst aan algemene en ‘dus witte’ instellingen. Ze vinden dat ze onvoldoende tot hun recht komen als ze alleen mogen adviseren, interne voorlichting mogen geven of vrijwilligers mogen leveren.

Amsterdam-ZO heeft de uitvoering van het Antillianenbeleid opgedragen aan een eigen Antilliaanse organisatie en heeft de institutionalisering van een Antilliaans adviesorgaan sterk bevorderd. In Den Helder heeft het nieuwe ontmoetingscentrum voor Antillianen in Nieuw Den Helder de welzijnsbevordering mede als doelstelling, naast de opvang van rondhangende jongeren. Groningen heeft Forsa bij de uitvoering betrokken. Den Helder heeft in 2003 middelen toegewezen of vrijgemaakt voor de ondersteuning van hun Antilliaanse adviseurs. Nijmegen heeft de oprichting van een culturele organisatie bevorderd. In Rotterdam is de inbreng van de gemeenschap in het Antillianenbeleid gegarandeerd door het overleg met Antilliaanse organisaties en instellingen, door de vorming van een netwerk van Antilliaanse professionals bij Rotterdamse instellingen en door enkele projecten van Antilliaanse organisaties zelf.

Toch is de algemene lijn van de gemeenten om de professionele uitvoering van het Antillianenbeleid niet op te dragen aan categoriale (of, zoals wel in negatieve zin gezegd wordt: aan super-categoriale) organisaties. Gereede bezwaren tegen de categoriale aanpak zijn de te kleine schaal van de betreffende organisaties en de zwakte van de professionele kwaliteitshandhaving bij kleine bureaus en organisaties. Andere bezwaren betreffen de angst voor cliëntelisme en onzorgvuldigheid in de boekhouding, waarbij fraude met ESF-gelden voor een terugkeerproject van jonge Antillianen eind jaren negentig bijgedragen heeft aan de negatieve beeldvorming.

De gemeenten geven de voorkeur aan uitvoering door algemene instellingen, onder de voorwaarde dat deze toegankelijk zijn voor alle doelgroepen en cliënten, en dus ook voor Antilliaanse risicojongeren. Op dit punt gaan we in het volgende hoofdstuk nader in. Hier is de constatering belangrijk dat vertegenwoordigers van de gemeenten en van de Antilliaanse gemeenschappen met onduidelijke en wellicht uiteenlopende verwachtingen bij elkaar aan tafel zijn gaan zitten. Uit onze interviews is duidelijk geworden dat de

³⁵ Wij hebben in 2003 een aantal Antilliaanse sleutelpersonen in de zeven gemeenten geïnterviewd, mede omdat we met veel onduidelijkheden inzake het aandeel en de inbreng van de Antilliaanse gemeenschap in de rapportages over 2001 en 2002 geconfronteerd werden.

bijbehorende sfeer niet altijd prettig is geweest en tot beeldvorming over en weer aanleiding heeft gegeven. Wij menen dat om te beginnen de gemeenten moeten weten wat ze van de Antilliaanse gemeenschap verwachten en waarom ze zich door Antillianen wil laten adviseren. Naar onze overtuiging gaat het daarbij in de kern om een kennisdoel, namelijk kennis van de doelgroepen, hun (vaak meervoudige) problematiek, hun achtergronden en bereikbaarheid. De gemeenten hebben er baat bij om de eigen beleidsvoornemens aan deze kennis te toetsen. Dus is periodieke en aan de beleidscyclus gekoppelde consultatie van de Antilliaanse gemeenschap en zijn vertegenwoordigers nuttig. Tevens hebben de professionele uitvoerders baat bij deze kennis. De kennis vergroot de kwaliteit van de aanpak in de praktijk en helpt om daadwerkelijk maatwerk te leveren. Dus is ook de periodieke consultatie van de Antilliaanse gemeenschap en zijn vertegenwoordigers door casemanagers, jeugd- en jongerenwerkers, contactfunctionarissen bij de politie, omers etc. bijzonder nuttig. Voor zover wij weten is de consultatie (nog) niet op deze leesten geschoeid.

5 Toegang tot de instellingen

Zoals we aan het begin van hoofdstuk 3 stelden: uit de nulmeting van Bureau Radar is gebleken dat de zeven Antillianengemeenten in 2001 een sterke en daadkrachtige aanpak en organisatie voor hun aanpak nodig achtten. Een sterke en krachtvolle aanpak stelt hoge en bijzondere eisen aan instellingen die de aanpak moeten realiseren en aan hun professionals in de eerste lijn. De sterke en krachtvolle aanpak wordt in de praktijk veelal aangeduid met de term ‘sluitende aanpak’. Een sluitende aanpak houdt een intensieve trajectbegeleiding van individuele Antilliaanse jongeren in, die pas afgerond is als de jongere verder zijn of haar eigen weg in de samenleving kan vinden, zonder een onnodig beroep op sociale voorzieningen en zonder ergerlijke overlast voor anderen of crimineel gedrag. We weten dat voor veel Antilliaanse risicojongeren het traject erg lang is en over vele schijven verloopt. De trajecten beginnen bij vinden en binden en ze krijgen een vervolg in de begeleide huisvesting, de arbeidsmarkttoeleiding etc. Als we in het Antilliaanse beleid over sluitende aanpak spreken moeten we ook altijd voor ogen houden dat het vaak om lange en complexe trajecten gaat.³⁶ De jongeren krijgen daarbij te maken met een keur aan professionals in de eerste lijn en met veel verschillende instellingen.

Besproken is reeds in hoofdstuk 3 dat de vele verschillende instellingen met elkaar moeten samenwerken in het kader van de zogenaamde ketensamenwerking. Op dat punt is nog grote winst te boeken.

Daarnaast of daarenboven moeten de instellingen toegankelijk zijn voor Antilliaanse risicojongeren en moeten hun professionals deze doelgroepen kunnen helpen. Hierbij spelen methodische en culturele factoren een rol, veelal in wisselwerking met elkaar. De instellingen kunnen hun toegankelijkheid vergroten door te zorgen voor professionals met de benodigde kwalificaties en culturele bagage. Ze hebben op dit punt in de afgelopen drie jaar opmerkelijke vooruitgang kunnen rapporteren. De professionals kunnen de risicojongeren helpen wanneer zij de jongeren kunnen verstaan, bijvoorbeeld vanuit een eigen Antilliaanse achtergrond of vanuit bijzondere ervaring en training op dit punt, alsook wanneer zij hun vak verstaan, bijvoorbeeld als contactfunctionaris, consulent, straathoekwerker, etc. Ook op deze punten van de kwalificaties van de professionals en hun Antilliaanse bagage konden de gemeenten opmerkelijke vooruitgang en bijzondere initiatieven rapporteren over de afgelopen drie jaar.³⁷

³⁶ Oorspronkelijk werd de term sluitende aanpak vooral gebruikt in de actieve arbeidsmarkttoeleiding. Daar zien we ook de klassiek te noemen methodiek van een individuele consulent of casemanager die individuele cliënten helpt bij het vinden van werk en scholing. Bij moeilijke doelgroepen als die van de Antilliaanse risicojongeren gaat aan dit traject vaak een ander en zeker zo intensief traject vooraf van vinden en binden, huisvesting, schuldsanering, etc.

³⁷ Er is wel een frictiepunt bij de inschakeling van gekwalificeerde professional met een Antilliaanse achtergrond, zoals bleek uit een ander onderzoek dat DOCA Bureaus in 2003 voor OCaN heeft uitgevoerd. De

Alle gemeenten onderkennen het belang van de inschakeling van eerstelijns professionals met een Antilliaanse achtergrond, met name waar het gaat om wijkagenten, straathoekwerkers, contactfunctionarissen, intermediairs, consultants etc. Volgens de nulmeting en de jaarrapportages over 2001 en 2002 hebben de gemeenten plannen gemaakt en uitgevoerd om de algemene uitvoeringsinstellingen toe te rusten voor de aanpak van Antilliaanse risicojongeren. Ze hebben een zekere categoriale accentuering toegepast, bijvoorbeeld in het personeelsbeleid. Den Haag had aanvankelijk een speciale projectleider voor de Antilliaanse doelgroep in de gemeentelijke directie Welzijn, Onderwijs en Cultuur in dienst, in Den Helder waren er Antilliaanse schoolcontactpersonen, in Dordrecht waren er o.a. bij de woningbouwvereniging, de sociale dienst (SPAG) en in het wijkopbouwwerk Antilliaanse medewerkers ingezet, in Nijmegen bestond het projectteam uit Antilliaanse medewerkers. Amsterdam-ZO volgde met SAASA de lijn van de categoriale inburgeringsinstelling (zie boven).

In 2002 en 2003 vermeldde een aantal gemeenten ook hun pogingen om de kwaliteit van de aanpak door professionals en instellingen te verbeteren. Belangrijk element in de deskundigheidsbevordering betrof de achtergrondkennis omtrent Antilliaanse risicojongeren en hun 'straatpapiamento'. Den Haag, Groningen en Nijmegen hebben speciale cursussen gegeven aan eerstelijns professionals in de Antilliaanse taal en cultuur, waardoor bijvoorbeeld politiefunctionarissen belangrijke opmerkingen in het Papiamento konden maken. Op deze wijze verzekerden zij zich tot op zekere hoogte van respect bij de doelgroep. Haagse contactfunctionarissen slaagden erin een dreigende oorlog tussen Antilliaanse en Turkse scholieren te matigen, alsook om het schoolsucces van Antilliaanse leerlingen aanzienlijk te verhogen en de uitval tot een minimum te beperken.

Rotterdam heeft in 2003 drie speciale deskundigheidsprojecten gestart, dan wel voor 2004 op de rol gezet. Het betreft:

1. Intervisiegroepen bij het Ruman Grandi van het RIAGG, waar een belangrijk deel van de opvang en begeleiding van Antilliaanse risicojongeren is geconcentreerd, alsook bij andere grote projecten;
2. De facilitering van een netwerk van Antilliaanse professionals bij Rotterdamse instellingen. Deze professionals kunnen door andere professionals geconsulteerd worden op basis van hun specifieke kennis en ervaring;³⁸

gemeenten en de instellingen beschikken over te weinig formatieplaatsen om de betreffende professionals aan te kunnen stellen. Ze behelpen zich meer dan wenselijk is met tijdelijke contracten, waardoor onder andere het verloop onder de gekwalificeerde professionals groot is. Nijmegen rapporteerde dat daar in voldoende mate aan de gekwalificeerde professionals een vast dienstverband kon worden aangeboden.

³⁸ Dordrecht heeft ook een dergelijk netwerk.

3. Een gericht deskundigheidsproject in de deelgemeente IJsselmonde voor de projecten aldaar op het gebied van de overlastbestrijding, de opvoedingsondersteuning en de cultuur.³⁹

De algemene conclusie na drie jaar mag zijn dat de algemene instellingen in de zeven gemeenten beter toegankelijk zijn voor hun Antilliaanse doelgroepen en dat ze beter zijn toegerust voor hun taken in het kader van het gemeentelijke Antillianenbeleid.

³⁹ Dit laatste betreffen Antilliaanse theaterproducties en brassbands van en voor jongeren.

6 De aanpak in de praktijk

6.1 De gemeenten en hun aanpak in de praktijk

6.1.1 Amsterdam

Amsterdam heeft met de rijksbijdrage een deelgemeentelijk project in Amsterdam-ZO gefinancierd. De bedoeling was dat na ongeveer twee jaar de stad en de andere deelgemeenten zouden kunnen profiteren van de kennis en ervaring die in Amsterdam-ZO was opgedaan met de opvang en begeleiding van Antilliaanse risicojongeren. Zo ver was het na twee jaar, dus in 2003 echter nog niet. In dat jaar werd het deelgemeentelijke project voortgezet en is geprobeerd er een succes van te maken.

Amsterdam en Amsterdam-ZO hebben zich geconcentreerd op drie punten. Dat waren:

1. De analyse en diagnose van de situatie;
2. De begeleiding van jonge Antilliaanse nieuwkomers en andere Antilliaanse risicojongeren in Amsterdam-ZO door begeleiders met een Antilliaanse achtergrond;
3. Het aandeel en de inbreng in het beleid van een representatief Antilliaans lichaam.

Met het oog op de analyse en diagnose zijn in 2001 twee werkconferenties gehouden met deskundigen en belanghebbenden. Op deze conferenties zijn de verschillende opties op de aanpak van Antilliaanse risicojongeren besproken en geënt op de politieke en maatschappelijke situatie van Amsterdam-ZO. In 2003 heeft het gemeentelijke onderzoeksbureau O+S in opdracht van het deelgemeentebestuur de jeugdige Antilliaanse doelgroep in Amsterdam in kaart gebracht. Bijzondere aandacht ging uit naar Amsterdam-ZO omdat daar het project liep en omdat de helft van de doelgroep daar woont.

Voor de begeleiding van Antilliaanse risicojongeren heeft Amsterdam-ZO een speciaal bureau opgericht.⁴⁰ Dit was SAASA, zijnde de Stichting Antilliaans en Arubaans Servicecentrum Amsterdam. Het bestond einde 2003 uit een team van vijf medewerkers. In 2002 en 2003 is de leiding van dit centrum verschillende keren in andere handen overgegaan. Het centrum begeleidt individuele cliënten en stimuleert sociaal-culturele activiteiten zoals een Antilliaanse kinderfilm en een softbalteam. SAASA is per einde 2003 opgeheven, omdat SAASA het beleid van de deelgemeente om de begeleiding van Antilliaanse nieuwkomers in te bedden in het algemene nieuwkomersbureau van Amsterdam-ZO niet wilde volgen. Hierom heeft Amsterdam-ZO in maart 2004 ALAA als een speciaal loket voor jonge Antilliaanse nieuwkomers geopend. Van ALAA uit worden projecten voor jonge Antillianen geëntameerd, zoals dat in 2003 vanuit SAASA geschiedde. Er

⁴⁰ In 2001 was dit werk eerst uitbesteed aan een bestaande Antilliaanse categoriale welzijnsorganisatie, zijnde het bureau Wil di Bida van Forsa-Amsterdam. Dit bureau had voordien een SPAG-project uitgevoerd in Amsterdam-ZO, dat na 2000 niet was voortgezet.

is veel aandacht voor papiamentotalige audiovisuele voorlichting; verder zijn er ook sport- en muziekprojecten.

Op de eerste werkconferentie in 2001 zijn afspraken gemaakt tussen het deelgemeentebestuur en enkele Antilliaanse deskundigen over de oprichting van een Antilliaans Beraad voor Amsterdam-ZO. Dit beraad dient de deelgemeente gevraagd en ongevraagd van advies over de aanpak en opvang van Antilliaanse risicjongeren. Voor het beraad is in 2002 een stichting in het leven geroepen, de stichting SABANA. De stichting heeft een subsidie toegezegd gekregen voor 2003 en 2004. De inzet vanuit SABANA is zeer intensief met wekelijkse besprekingen en een viertal bijzondere commissies.

6.1.2 Den Haag / Traha Brug

Den Haag uitte zich eind 2003 optimistisch over het verloop en de opbrengsten van zijn Antillianenbeleid. Onmiskenbaar is dat er in de tweede helft van 2002 en 2003 veel bereikt is.

De projectleiding is het gemeentelijke programma Traha Brug gaan implementeren door projecten in uitvoering te geven en aan te sturen, de informatievoorziening in de uitvoeringsketens aan te pakken, de inbedding van de aanpak en begeleiding van Antilliaanse risicjongeren in regulier beleid voor te bereiden en “uitvoeringsoverleggen” met de vertegenwoordigers van deelprojecten te initiëren.

Er zijn een groot aantal grotere en kleinere projecten in uitvoering gegeven en ondersteund bij bijvoorbeeld de politie en andere justitiële instanties (HALT, voorgedij), het wijk- en het jongerenwerk, het onderwijs, de begeleide huisvesting, in de opvoedingsondersteuning, voor oud- en nieuwkomers, in de papiamentotalige media, etc. Het spectrum aan projecten omvat dus alle relevante terreinen waarop de aanpak van Antilliaanse risicjongeren zinvol en nodig kan zijn. Een aantal projecten springen er als zijnde bijzonder interessant uit. Dit betreft onder andere de aanpak van de deskundigheidsbevordering bij de politie en andere instellingen via speciale cursussen Papiamento en Antilliaanse cultuur en de aanstelling van speciale contactfunctionarissen bij de politie en bij middelbare scholen. De laatste was er mede verantwoordelijk voor dat de schooluitval onder Antilliaanse jongeren op de betreffende school bijzonder laag bleef en dat een dreigend conflict tussen Antillianen en Turken gematigd kon worden.

In de aansturing van uitvoeringsinstellingen heeft een inmiddels goeddeels opgeloste rimpel gezeten. De gemeente stond een stevige bijdrage voor ogen van de kant van de categoriale welzijnsinstelling voor Antillianen in Den Haag, zijnde het steunpunt STAAD. In 2002 waren er geen structurele contacten met STAAD. Inmiddels is er wel direct contact tussen de projectleiding en STAAD. STAAD neemt deel aan de “uitvoeringsoverleggen” en heeft ook eigen uitvoeringstaken voor inburgeringsprojecten en projecten voor de opvang van tienermoeders.

De informatie-uitwisseling in de uitvoeringsketens is weliswaar verbeterd, maar baart de projectleiding nog steeds zorgen. De “uitvoeringsoverleggen” hebben voor 2003 een positief effect op dit punt betekend.

Inbedding is een belangrijk aandachtspunt voor de projectleiding en komt in het uitvoeringsoverleg steeds aan de orde. In uitvoeringsovereenkomsten is standaard opgenomen dat een instelling de opgedragen taken na de Traha Brug-periode zal gaan uitvoeren als reguliere taak. De “uitvoeringsoverleggen” met de vertegenwoordigers van de uitvoerende instellingen vinden iedere zes weken plaats.

6.1.3 Den Helder

De plaatselijke welzijnstichting Triton heeft in 2001 en 2003 prestaties behaald met een ontmoetingscentrum voor 18-minners en een ontmoetingscentrum voor 18-plussers. Daarnaast benaderde het straathoekwerk risicojongeren in de wijk Nieuw Den Helder. Er waren plannen voor een kinderhuiskamer, gericht op moeilijk bereikbare ouders, voor een multicultureel ontmoetingscentrum en voor periodiek overleg met de Antilliaanse gemeenschap.

In 2003 is met de kinderhuiskamer gestart en zijn plannen ontwikkeld voor een breed Antilliaans ontmoetingscentrum. Triton heeft het advies gekregen de kwaliteit van de geleverde diensten te verbeteren, onder andere door de aanstelling van medewerkers met een Antilliaanse achtergrond.⁴¹ Daarnaast is ingespeeld op DIREKSHON! via een begeleid huisvestingsproject voor 26 jonge Antillianen in een foyer. Dit project is in uitvoering gegeven aan de YMCA in Den Helder.

De gemeente wil graag met deskundige vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap overleg voeren. Daarom heeft ze een externe adviseur opdracht gegeven de plaatselijke Antilliaanse gemeenschap te coachen en voor te bereiden op zijn overlegtaken.

6.1.4 Dordrecht

Dordrecht voerde al voor de rijksbijdrageregeling een min of meer gericht Antillianen-beleid. Dit was onder andere een reactie op gewelddadige conflicten in de wijk Oud-Krispijn in 1999, waar een grote concentratie Antilliaanse risicojongeren woonde. Bij het begin van de bijdrageregeling in 2001 bestond het beleid uit een SPAG-project, inburgeringsprojecten en wijkveiligheidsprojecten door politie en Justitie in de Buurt. Ook waren er reeds plannen voor begeleide woonprojecten, waarvoor de foyergedachte overgenomen was van Franse steden als Rijssel. Toen en later liet de gemeente verkennend onderzoek doen naar de Antilliaanse doelgroepen. De doelgroep is relatief groot en groeide toentertijd snel. Velen kwamen uit één specifieke zwakke wijk op Curaçao.

⁴¹ Er is een medewerker met een Antilliaanse achtergrond aangesteld.

In 2001 heeft de gemeente een beleidsnota ontwikkeld voor de aanpak en opvang van Antilliaanse risicjongeren. Het gedetailleerde plan van aanpak is reeds in de zomer van 2001 door de gemeenteraad vastgesteld. Het plan specificeert de projecten van velerlei instanties en instellingen, zowel voor wat betreft de doelstellingen als de financiering. Op het punt van de financiering werd aangegeven wat uit reguliere middelen komt en wat uit subsidies zoals de rijksbijdrageregeling. Projecten werden geïnitieerd op het terrein van:

1. Huisvesting en leefbaarheid (vijf projecten);
2. Criminaliteitsbestrijding en openbare orde (zes projecten);
3. Jeugd en jongeren, opvoeding, vrij tijd (zeven projecten);
4. Inburgering, werk en onderwijs (drie projecten);
5. Communicatie en participatie (vier projecten);
6. Deskundigheidsbevordering uitvoerende instellingen (zes projecten).

De plannen worden systematisch gevolgd door de gemeentelijke projectleiding en door het sociaal-geografisch bureau van de gemeente SGB. Ze zijn jaarlijks aangepast en bijgesteld, onder andere na een evaluatief onderzoek over de uitvoering en de ketensamenwerking door het bureau Ad Interim. Uit dit onderzoek bleek dat ketensamenwerking heel moeilijk is in de praktijk, ondanks de hoge inzet van individuele professionals, vrijwilligers en organisaties.

Op alle relevante punten kan Dordrecht in de rapportage over 2003 verwijzen naar *good practices*. Het betreft de volgende projecten:

1. Veiligheid, repressieve aanpak: het Dordrecht Allochtonen Team van de politie en de werkgroep overbewoning van politie en burgerzaken;
2. Veiligheid, preventieve aanpak: Empowermenttrainingen door de sociale dienst, kadertrainingen, vindplaatsgericht werken;
3. Vindplaatsgericht werken: vijf nieuwe activiteiten van Nos Kas, heel veel kleine activiteiten voor kids en voor oudere jongeren, gecombineerd met inbedding van Nos Kas in regulier buurthuis; sportstimulering; kadertrainingen;
4. Empowermenttrainingen voor respectievelijk nieuwkomers en oudkomers;
5. Dagbesteding: sportstimulering, zomerkamp, Nos kas, eigen initiatieven Antilliaanse organisaties;
6. Opvoedingsondersteuning: sociaal mentoraat door Sentro di Mama, speciaal foyer voor eenmoedergezinnen en jonge vrouwen (foyer Minnaertsweg); meetingpoint Crabbehof;
7. Begeleide huisvesting: zie boven foyer Minnaertshof en meetingpoint Crabbehof; verder: foyer Colijnstraat, werkgroep overbewoning, woonverdelingssysteem;
8. Zorg: Bureau schuldhulpverlening, meetingpoint Crabbehof, Sentro di Mama, Nos Kas, ambulante jongerenwerker, buurtwoning Pa Tur – langs deze kanalen worden tientallen Antillianen in de problemen nu bereikt;

9. Overige opvang en aanpak: inzet Antilliaanse leerkrachten, onderwijsassistenten en schoolmaatschappelijk werk in het basisonderwijs; onderwijs NT2 in het voortgezet onderwijs, cursussen voor de Antilliaanse doelgroepen en professionals die met Antillianen werken;
10. Inbedding: staat centraal in de beleidsvorming en de planmatige aanpak;
11. Aandeel en inbreng Antilliaanse gemeenschap: voortzetting van de eerdere initiatieven;
12. Toegang tot de algemene instellingen: intervisietraject voor professionals van algemene instellingen met een Antilliaanse achtergrond; interculturalisatieprogramma verzorgd door het Centrum voor Integratiebevordering; jaarlijkse wereldlunch.

Dordrecht is te zien als een kenniscentrum voor de opvang en begeleiding van Antilliaanse risicjongeren in de praktijk. Methoden en methodieken worden er ontwikkeld en getest. Ze verdienen grote aandacht van alle betrokkenen bij de aanpak van Antilliaanse risicjongeren.

6.1.5 Groningen / Ganashi

Het Groningse Antillianenbeleid bestaat uit een mix van beleidsintensiveringen en nieuwe maatregelen, gericht op:

1. Zicht krijgen en houden op Antilliaanse jongeren;
2. Voorkomen van afglijden en preventie;
3. Repressief tegengaan van overlast en criminaliteit;
4. Afstemming van bestuurlijke relaties;
5. Verbetering van toekomstperspectief in de Nederlandse Antillen.

Voor het eerste punt (*zicht* krijgen en houden) acht de gemeente vooral de bevolkingsadministratie en de voogdij verantwoordelijk. Bij burgerzaken is er nu Eén Loket van Antillianen en Arubanen van waaruit ze geadministreerd worden en verder geleid naar inburgering etc.

Het tweede punt betreft het voorkomen van afglijden en *preventie*. Het is een kwestie van hulpverlening door het hulpverleningsteam van Ganashi en Forsa-Groningen. Verder hebben veel andere instellingen en instanties ook een taak op dit punt. Groningen noemt in dit verband:

1. Inburgering en onderwijs,
2. Jeugdbeleid,
3. Lokaal preventiebeleid
4. Sociaal-cultureel Antillianenwerk in wijken als Beyum en Lewenborg,
5. Opvoedingsondersteuning en kinderopvang,

6. Begeleid wonen (woonprojecten en Leger des Heils),⁴²
7. Dagopvang (onder andere een sleutelwerkplaats),
8. Mentoraat en zwaardere vormen van begeleiding door de mentoren van Forsa-Groningen,
9. Werk- en scholingstrajecten in het kader van het SPAG-project.

Voor het *repressieve* tegengaan van overlast en criminaliteit zijn er individuele trajectbegeleidingsprojecten, gericht op de harde kern, is er de inzet van de bovenregionale recherche en moet er een project komen voor Antillianen die in detentie zitten.

De repressieve aanpak is in loop van 2002 reeds ontwikkeld en in praktijk gebracht. Er is een speciaal researchteam samengesteld, het zg. Antar-team. Er is een top-50 aanpak inclusief de aanpak van harde kerkers. De top-50 aanpak omvat verder preventieve sociale activeringstrajecten in combinatie met hulpverlening wanneer die nodig is. Er zijn overlastteams in de wijken met de hoogste overlast zoals Centrum, Beyum en Lewenborg. Er zijn twee contactfunctionarissen bij de Groningse politie. Er zijn speciale cursussen geweest voor Papiamentu en de Antilliaanse cultuur. Er is een SDA-rechercheur voor de intensieve begeleiding van recidiverende Antillianen. De politie werkt nauw samen met het Groningse Antillianenproject Ganashi. Niettemin moest men constateren dat de ketensamenwerking lastig is. Daarom zal deze verder verbeterd moet worden.

Voor de afstemming van de *bestuurlijke relaties* acht Groningen een kennis- en expertisecentrum nodig, dat wordt aangesloten bij het Kennis Centrum Grote Stedenbeleid/Kenniscentrum Integratie Etnische Minderheden. Daarbij vindt de gemeente een groot aandeel en een krachtige inbreng nodig vanuit de Antilliaanse gemeenschap.

6.1.6 Nijmegen / Trabou tin

Trabou tin was van oorsprong een SPAG-project voor werk, scholing en begeleiding. Over dit project is men in Nijmegen zeer tevreden en met name over de toegepaste sluitende aanpak. De inbedding van dit en andere onderdelen van het Antillianenbeleid in algemene kaders is goed op streek. Nijmegen is er tevens in geslaagd de benodigde gekwalificeerde professionals met een Antilliaanse achtergrond een vast dienstverband te bieden.

In 2003 is sterk geïnvesteerd in de sociaal-culturele infrastructuur van de Antilliaanse gemeenschap. De gemeente heeft de oprichting van een culturele stichting, de stichting Palo Cultural of Cultural Tree, gefaciliteerd. Deze stichting draait geheel op vrijwilligers en er gaat veel energie zitten in hun werving en coaching. Wel is te voorzien dat in en vanuit Palu Kultural een Antilliaans Beraad gaat komen ter advisering van de gemeente en het gemeentelijk Antillianenbeleid.

⁴² Met plannen voor begeleid wonen is Groningen vroeg begonnen. Hiertoe diende al enkele jaren geleden het project Wonen als Stadjer. Met DIREKSHON-middelen zijn in 2003 twee woonprojecten opgezet.

In 2003 heeft de gemeente aan de Nederlandse Politie academie een diepteonderzoek opgedragen over (zware) criminaliteit van Antilliaanse jongeren. De onderzoekers hebben bijzonder diepte-interviews kunnen voeren met een aantal jongeren die gevangenisstraffen uitzaten. Het resultaat is een indringend verslag van de problemen die sommige Antillianen in Nijmegen veroorzaken. Het gaat daarbij in belangrijke mate om ‘macho-gedrag’ van jongens die zichzelf niet echt slecht vinden (A.Ph. Van Wijk. E.J.A. Bervoets, W.Ph. Stol: “Ik ben geen slechte jongen, ik doe alleen slechte dingen”. Een inventarisatie van de problemen rond Antillianen in Nijmegen).⁴³

Met het oog op de Nijmeegse samenhang tussen integriteit, preventie en repressie zijn in 2003 de volgende projecten geëntameerd:

1. Een intensieve empowermenttraining voor 60 Antilliaanse jongeren getiteld Duna Man,
2. Activiteiten gericht op schooluitval, mentoraat, individuele hulp en steun, jongerenwerk, sport, voorlichting in de vorm van home party's, etc. In 2004 zal ook een woonproject in het kader van DIREKSHON! starten,
3. Gebiedsteams en een AA-recherche team van de politie pakken de criminaliteit aan; er is ook een contactfunctionaris voor Antillianen aangesteld.

6.1.7 Rotterdam / Lus di Trafiko

Rotterdam heeft de hoogste concentratie van Antilliaanse risicojongeren in heel Nederland. Het kon in 2001 bij de start van de bijdrageregeling aanhaken op een aantal zaken die al bestonden en al liepen. Dat waren onder andere SPAG-projecten van de gemeente en in verschillende deelgemeenten (Goals genaamd), de plaatselijke welzijnsorganisatie voor Antillianen SWA en Forsa Zuid-Holland als categoriale steunfunctie in de tweede lijn. In 2001 werd de infrastructuur versterkt met een speciale programmaleiding voor de bijdrageregeling onder de naam Lus di Trafiko en het Rotterdams Antilliaans Beraad dat de gemeente ging adviseren over het te voeren Antillianenbeleid. Eerste projecten die gehonoreerd werden betroffen subsidies aan papiamentotalige media in Rotterdam die voorlichting gingen geven aan de Antilliaanse doelgroepen en aan de regionale GG&GD die een project opzette voor intensieve individuele begeleiding van Antilliaanse jongeren in de problemen door coaches met een Antilliaanse achtergrond. Dit was/is het project Ruman Grandi / Grote Broer.

In de loop van 2002 en in 2003 zijn georachte projecten uitgezet in aansluiting op de betaalde inzet van bijvoorbeeld deelgemeenten en instellingen. Lus di Tafiko kon

⁴³ Voor het beleid geven de onderzoekers een aantal gerichte aanbevelingen omtrent de registratie en de monitoring van criminaliteit van Antilliaanse jongeren. Ze gaan niet in op de aanpak van bijvoorbeeld de harde kern, of op preventie- en reclasseringsstrategieën.

een extra investering doen in Antillianenprojecten binnen het kader van de doelstellingen en de prioriteiten van de gemeente.

Er zijn op basis van alle aanvragen in 2002 en 2003 46 projecten gehonoreerd en gestart. Hieronder was een project ter ontwikkeling van het Antilliaans Beraad als een democratisch netwerk, alsook verdere subsidie voor papiamentotalige voorlichting via de lokale Antilliaanse radio en televisie. De 46 projecten zijn bedoeld als bijdragen tot het succes van zeven gemeentelijke beleidsprioriteiten en tot de randvoorwaarden die voor dit succes vervuld moeten worden, namelijk:

1. *Aan de slag in Rotterdam*, met vier projecten waaronder Goals en Ruman Grandi. Over deze beide projecten oordeelt de gemeente dat zij een succes zijn, omdat ze geheel aan hun doelstellingen en verwachtingen voldaan hebben;
2. *Investeren in de Nieuwe Generatie*, met zeventien projecten, waarvan veertien uit de deelgemeenten Charlois, IJsselmonde en Hoogvliet. Enkele projecten zijn reeds een succes te noemen. Dit zijn volgens de Rotterdamse rapporteurs onder andere een voorlichtingproject aan moeders door het radiostation Nos Rais, de Drie Generaties Soos in IJsselmonde, en het Jonge Moeders Project in Hoogvliet;
3. *Op Het Juiste Spoor*, met elf veiligheidsprojecten, waarvan negen in de deelgemeenten IJsselmonde en Feijenoord. Een quick scan inzake overlast en criminaliteit in IJsselmonde is reeds afgerond, inclusief conclusies over de meest wenselijke aanpak;
4. *Vraag en behoefte*, met twee projecten, zijnde de eerder genoemde reactivering van het Antilliaans Beraad en de subsidies voor papiamentotalige media;
5. *Behoorlijke Huisvesting*, met vier projecten, namelijk drie begeleide woonprojecten en een regiegroep voor begeleide woonprojecten. Deze regiegroep is er nu en ze werkt binnen het kader van Lus di Trafiko;
6. *Positieve Beeldvorming*, met vijf projecten waarvan er drie inmiddels reeds met succes zijn afgerond. Een is een project van de papiamentotalige TV (thema-uitzending over rolmodellen), twee zijn projecten in de deelgemeente Hoogvliet (rolmodellen, huis en inrichting) en twee in IJsselmonde (theater, brassband);
7. *Deskundigheidsbevordering*, met twee projecten van Lus di Trafiko zelf en een van de deelgemeente IJsselmonde. Een van beide eigen projecten van Lus di Trafiko is de een bescheiden subsidie voor de oprichting van een Netwerk van Antilliaanse Professionals bij algemene instellingen.

Wethouder Van Der Tak schreef bij de presentatie van het jaarverslag over 2003, dat Rotterdam goed op weg is. Te verwachten is dat de projecten in 2004 hun successen zullen aantonen en zullen moeten aantonen op punten zoals de feitelijk verleende hulp, versterking van structuren, verbetering van de samenwerking en het functioneren van de zorgketens. Tegelijk stelt hij dat de Antillianenproblematiek niet opgelost zal zijn als Lus di Trafiko in zijn huidige vorm eindigt. Voortzetting van de succesvolle activiteiten acht

hij dan ook van cruciaal belang. Dat is een onderwerp waaraan Rotterdam in 2004 veel aandacht zal besteden.

6.2 *Good practices*

6.2.1 Wat zijn good practices

Een *good practice* is een aanpak in de praktijk waaraan op grond van argumenten de kwalificatie ‘goed’ gegeven kan worden. Ermee wordt aangeduid dat de aanpak ter plaatse werkt en elders heel wel bruikbaar kan zijn. Een *good practice* moet hierom aan de volgende eisen voldoen:

1. Het moet gaan om een aanpak die is gebaseerd op een *gefundeerde beleidstheorie*. Een beleidstheorie is een redenering over doelen en middelen. Een gefundeerde beleidstheorie geeft duidelijke doelen aan en middelen die tegen de geringste kosten de beste resultaten beloven. De fundering is ten minste een logische fundering, maar berust tevens bij voorkeur op ervaringskennis, pilootprojecten, literatuurstudie, etc. Een gefundeerde beleidstheorie is echter nog geen *good practice* op zichzelf. Het is een goede bedoeling en goede bedoelingen mogen we niet verwarren met goede resultaten. Te bewijzen is dat de aanpak ook werkt en dat is tevens een kwestie van uitvoerbaarheid en resultaat.
2. Een *good practice* moet in een bepaalde plaatselijke context *uitvoerbaar* zijn. Er moeten professionals of anderen beschikbaar zijn die aan de kwalificaties en ervaringseisen voldoen die voor de aanpak nodig zijn. In het geval van de opvang en begeleiding van Antilliaanse risicjongeren gaat dat om professionals en vrijwilligers die bereid en in staat zijn tot een hele moeilijke klus. Uitvoerbaarheid is ook een kwestie van ketensamenwerking in alle gevallen waarin meer dan één instantie of instelling een bijdrage zal moeten leveren aan de uitvoering. Bekend is dat ketensamenwerking heel moeizaam verloopt in de praktijk. Bij de opvang en begeleiding van Antilliaanse risicjongeren zullen de gemeenten snel moeten weten of en zo hoe instanties en instellingen gaan samenwerken en hoe zij die samenwerking kunnen garanderen. Anders kun je bij voorbaat vergeten dat de aanpak resultaat zal hebben en een *good practice* gaat vertegenwoordigen. Wij hebben op dit punt ernstige onderschattingen van de problemen gezien in de afgelopen drie jaar.
3. Een aanpak is pas echt een *good practice* als hij *resultaat* heeft. Dit zijn in ieder geval de beoogde resultaten in de zin van aantallen gevonden en gebonden Antilliaanse risicjongeren, het succesvolle verloop van hun integratietrajecten, de vergrote veiligheid en sociale cohesie ter plaatse, de verbeterde ketensamenwerking, etc. Het kunnen ook onverwachte positieve neveneffecten zijn, bijvoorbeeld inzake de vernieuwing van het vindplaatsgerichte werk, de bijzondere opbrengst van Antilliaanse contactfunctionarissen bij het matigen van conflicten.

4. Voor individuele gemeenten kan de kous af zijn als de aanpak gefundeerd is, uitvoerbaar blijkt te zijn en resultaat heeft. In landelijk verband komt er nog een punt bij en dat is de *verspreiding van informatie* over de bewezen *good practice*. De plaatselijke informatie moet ook voor anderen beschikbaar komen. De praktijk leert dat dit geen automatisch proces is. We weten niet wat er elders gebeurt. Lichte informatiemechanismen als een landelijke rapportage, een vergelijkende onderzoekspublicatie of verspreide aandacht in landelijke media⁴⁴ zijn wat dat betreft apert onvoldoende. Gerichtte actie via een instantie die bijvoorbeeld nieuwsbrieven en websites maakt alsook conferenties organiseert is zeker ook nodig. Radar onderhield min of meer een dergelijk ‘circus’ voor de SPAG-projecten⁴⁵ en het landelijke DIREKSHON-bureau is doende gerichte informatieacties te ontwikkelen in verband met de begeleide woonprojecten voor Antilliaanse jongeren. Door of met de zeven Antillianengemeenten moet dit nog gedaan gaan worden.

6.2.2 Good practices op onderdelen

Een volledige beoordeling van projecten in de praktijk op de vier bovengenoemde criteria is zeer tijdrovend en past niet binnen de opdracht om landelijke jaarrapportages van het Antillianenbeleid in de zeven gemeenten uit te voeren. Met name voor de criteria 2 en 3 (uitvoerbaarheid en resultaat) zijn uitgebreide gevalstudies nodig inclusief observaties ter plaatse. Wij zijn aangewezen op de zelfrapportage van de mensen ter plaatse en de plaatselijke projectleider. De brede informatieverspreiding is daarbij nog in het geheel niet aan de orde. Wij presenteren hier korte zelfrapportages van praktijkvoorbeelden, die geëigend lijken te zijn waar het gaat om doelen en middelen, die voorzover wij konden nagaan uitvoerbaar bleken te zijn en die in de praktijk redelijk tot goed leken te werken. Deze en andere praktijkbeschrijvingen kunnen verder worden uitgewerkt tot een systematisch overzicht van *good practices* in Amsterdam, Den Haag, Den Helder, Dordrecht, Groningen, Nijmegen en Rotterdam. Tezamen met speciale documentaires en features kunnen ze ondergebracht worden in een databestand, dat voor andere belangstellenden en belanghebbenden toegankelijk is. Vertegenwoordigers van de gemeenten en andere belanghebbenden kunnen ook met elkaar bespreken of en hoe ze in andere gemeenten of in andere verbanden kunnen helpen om de beste aanpak van Antilliaanse risicjongeren te vinden. *Dit zal dan moeten gebeuren op werkconferenties van de zeven Antillianengemeenten, het rijk, andere belanghebbenden en deskundigen.* Op de werkconferenties zullen gemeenten hun *good practices* kunnen presenteren. De deelnemers kunnen vervolgens op basis van

⁴⁴ Vgl. bijvoorbeeld de recente EO-rapportages over opvang en begeleiding van Antilliaanse ‘weesjes’ en ontspoorde jongeren in kerkelijk verband in Rotterdam-Feijenoord.

⁴⁵ Toch was ook hier de informatieverspreiding over *good practices* de zwakste schakel in de informatieketen, mede vanwege een onduidelijk onderzoek van Forum over de *good practices* van SPAG.

de presentaties een gerichte discussie houden over de bredere toepasbaarheid van de good practices en de daarvoor wenselijke informatievoorziening.

Hier willen we volstaan met het noemen van projecten die de gemeenten en wij een bespreking op dit punt waard vinden.

Veiligheid: repressie

Groningen: Aanpak top-50 harde kern

Verschillende gemeenten: Contactfunctionarissen en speciale researchteams

Veiligheid: Preventie

Den Haag: Integrale Traject Begeleiding ITB TRANSFER

Opzoeken, vinden en doorgeleiden van Antilliaanse jongeren

Dordrecht: Nos Kas (Buurthuis voor Antilliaanse jongeren)

Werk, scholing, inburgering, zelfredzaamheid

Rotterdam: GoAls

Opvoedingsondersteuning

Dordrecht: Begeleid woonproject voor jonge Antilliaanse vrouwen Foyer Minnaertsweg

Den Helder: Kinderhuiskamer

Huisvesting

Dordrecht: Begeleid woonproject voor jongeren Foyer Colijnstraat

Den Helder: project begeleid wonen van Triton en foyer Bon Komienso

Persoonlijke problemen

Rotterdam: Persoonlijke begeleiding door het RIAGG: Ruman Grandi/Grote Broer

Den Helder: Antilliaans maatschappelijk werk

Media, cultuur, onderwijs, sport, etc.

Rotterdam: Inschakelen van papiamentotalige media

Dordrecht, Nijmegen: Empowermenttrainingen

Bestuurlijke inbedding

Dordrecht: Beleid, regie en samenwerking

Den Haag: Zeswekelijks uitvoeringsoverleg

Aandeel en Inbreng Antilliaanse en Arubaanse gemeenschap

Amsterdam: SABANA

Den Helder: Training van Antilliaanse vertegenwoordigers

Toegankelijkheid algemene instellingen

Den Haag, Groningen, Nijmegen: Cursus Papiamento voor Antilliaans/Arubaanse contactfunctionarissen

Rotterdam, Nijmegen: Netwerk Antilliaanse Professionals

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Algemene conclusies

Wij komen na drie jaar rapporteren over Antillianenbeleid in de zeven Antillia-nengemeenten tot de volgende algemene conclusies:

1. De gemeenten onderkennen en onderkennen hun *onderscheiden problemen* met Antilliaanse risicjongeren in de mist.
2. De *beleidsurgentie* om de problemen daadwerkelijk aan te pakken is in vijf gemeenten hoog of zelfs zeer hoog. In deze gemeenten zijn met meer of minder succes methoden ontwikkeld en toegepast om Antilliaanse risicjongeren te vinden, te binden en te begeleiden naar zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving.
3. Achteraf bezien lijkt het gerechtvaardigd urgentie te koppelen aan enkele *contextfactoren* zoals het aantal en de groei van het aantal Antilliaanse jongeren in de gemeente over de laatste tien jaar, alsook de omvang van de doelgroepen zoals deze bijvoorbeeld blijkt uit de cliëntenbestanden van justitiële instanties, jeugdzorg, jeugdwerk, huisvestingsinstanties en integratieinstellingen. Ook de plaatselijke politiek en gerichte aandacht in de publieke opinie is van invloed, bijvoorbeeld na gewelds- of overlastincidenten met een grote mediarespons.
4. Een *succesvolle en sluitende aanpak* van Antilliaanse risicjongeren omvat alle fasen en stadia van vinden, binden en begeleiden. Bij de aanpak zijn veelal 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.
5. Op deze punten konden de gemeenten opmerkelijke *voortgang* rapporteren
6. Zij moeten tevens in ketens op geoliede wijze met elkaar samenwerken. De ketensamenwerking bleek in praktijk erg moeilijk en is voor veel *verbetering* vatbaar.
7. *Succesfactoren* die onderdeel zijn van het beleidsproces waren met name de kwaliteit en de continuïteit in de projectleiding en de aansturing van de uitvoerende instellingen, alsook de toegankelijkheid en 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.
8. In de gemeenten ging beleidsurgentie samen met een adequate aanpak. In dit verband mag men van *good practices* spreken. Wij noemen een aanpak een *good practice* wanneer het om een plan met een duidelijk doel en geëigende middelen gaat, wanneer dit plan zonder vertragingen uitvoerbaar blijkt te zijn en resultaat blijkt te hebben. Het resultaat betreft zowel het beoogde resultaat als onverwachte en onvoorspelbare positieve neveneffecten. Het is daarenboven wenselijk dat een *good practice* ook elders,

al dan niet met de nodige aanpassingen, toepasbaar blijkt te zijn, althans anderen blijkt te inspireren tot een verbeterde aanpak.

9. De inbreng van de plaatselijke *Antilliaanse gemeenschap* in de aanpak is voor verbetering vatbaar. Wij verwachten de beste resultaten wanneer de gemeente de gemeenschap consulteert als een uiterst deskundige instantie inzake de risicojongeren, hun identiteit, hun achtergronden en hun aanpak.
10. Op deelterreinen blijken de gemeenten categoriale projecten te kunnen ondersteunen. De nadruk moet wegens te stellen professionele eisen echter liggen op *algemene instellingen*, die open staan voor Antilliaanse jongeren en hun cultuur, onder andere doordat er goed opgeleide Antilliaanse professionals werken met Antilliaanse jongeren.
11. *Risicofactoren* voor de aanpak bleken onder andere de onbekendheid met de doelgroepen (in aantallen en wat de culturele factoren betreft), de noodzakelijke maar veelal moeizame ketensamenwerking tussen onder andere justitiële instanties, welzijninstellingen en instellingen op het terrein van werk en inkomen, de informatievoorziening en personele wisselingen met discontinuïteitseffecten voor de projectleiding te zijn.

7.2 Aanbevelingen

Onze aanbevelingen na drie jaar Antillianenbeleid in zeven gemeenten hebben betrekking op de consolidatie van de opbrengsten en op de toekomst. Het optreden van de achttien Antillianengemeenten en de nota van de minister van vreemdelingenzaken en integratiebeleid over de aanpak van Antilliaanse risicojongeren in 2004 maken duidelijk dat er ook na 2004 op lokaal niveau Antillianenbeleid gevoerd zal worden en zal moeten worden. Redenen daarvoor zijn de specifieke problemen van Antilliaanse risicojongeren, de evidente lokale dimensie in vinden, binden en begeleiding, en de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de integratie van deze groep. De groep bestaat uit moeilijke en uiterst moeilijke risicojongeren. Het gaat om enkele duizenden jongeren in Nederland die (in verschillende combinaties)⁴⁶ met de volgende risicofactoren geconfronteerd worden:

1. Slechte opleiding en zeer slechte perspectieven op onderwijs en werk mede vanwege een onvoldoende beheersing van het Nederlands;
2. Slechte en weinig honkvaste huisvesting;
3. Veel eenmoedergezinnen die reeds op jonge leeftijd gevormd worden;
4. Geen of weinig reguliere inkomsten, hoge uitgaven en dus vaak schulden of (interesse in) irreguliere en criminele inkomsten;

⁴⁶ Een prototype van de Antilliaanse risicojongeren bestaat alleen in de verbeelding. Men mag Antilliaanse jongeren tot de risicogroepen rekenen indien zij een of meer kenmerken hebben zoals die die we hier noemen.

5. Levend in of in de buurt van criminele milieus (drugs, zwaar geweld, winkeldiefstal);
6. Een luidruchtigere straat- en nachtcultuur dan die van de Nederlandse slaapsteden en woonwijken met de overlastproblemen van dien.

Rijksmiddelen voor Antillianengemeenten waren en zijn gerechtvaardigd om de volgende redenen::

1. Antillianengemeenten hebben een onevenredig aandeel in de opvang van Antilliaanse risicjongeren;
2. Afgezien van de omvang en de groei van de doelgroepen kunnen gemeenten ook extra belast worden door geconcentreerde criminaliteit en overlast;
3. Plaatselijk is op punten grote en interessante vooruitgang geboekt.

De vooruitgang is wel vaak een kwestie van volhouden en lange adem, zowel voor de projectontwikkelaars als voor de professionals die de meeste Antilliaanse risicjongeren zeer intensief moeten begeleiden in het kader van wat we hebben leren kennen als ‘de sluitende aanpak’. De gemeenten zullen hierom ook in de komende jaren bijzondere middelen nodig hebben voor hun Antillianenbeleid.

In de loop van dit jaar tekenen zich echter grote veranderingen af in de beleidscontext van gemeentelijk Antillianenbeleid, die de middelen voor de komende jaren onzeker maken. De Rijksbijdrageregeling en de SPAG-regeling lopen af terwijl andere bijzondere rijksregelingen uitgeput zijn (DIREKSHON!, CRIEM). De gemeenten verliezen in belangrijke mate hun regie over de integratie van nieuwkomers en oudkomers.⁴⁷ Daarnaast worden de gemeenten zelf verantwoordelijk voor armoedebeleid, actief arbeidsmarktbeleid in hun gemeente en andere relevante beleidsterreinen. Antillianengemeenten vrezen niet in staat te zijn of onvoldoende politieke draagvlak te zullen vinden voor de bekostiging van de dure sluitende aanpak die nodig is om Antilliaanse risicjongeren zelfredzaam te maken in de Nederlandse samenleving. Ze betoogden en betogen dat ze specifieke middelen nodig hebben voor hun bijzondere taken ten opzichte van Antilliaanse risicjongeren.

Om deze redenen richten wij onze aanbevelingen vooral op de beleidsontwikkeling en de praktijk na de rijksbijdrageregeling, met bijzondere aandacht voor beter beleid en voor verbeteringen in de lokale praktijk.

Wij doen de volgende aanbevelingen:

1. De Antillianengemeenten zullen een duidelijk en uitvoerbaar *eigen gemeentelijk Antillianenbeleid* op papier moeten zetten. Ze moeten zich daarop vastleggen in gemeentelijke besluitvorming en ze moeten het beleid uitzetten bij uitvoeringsinstellingen.

⁴⁷ Op dit punt is nog niet alles duidelijk. Zo kan het zijn dat de reïntegratie van Antilliaanse moeders die geen zeer jonge kinderen meer hebben onder de verantwoordelijkheid van de gemeente blijft vallen. Voorshands moeten we ervan uitgaan dat ook Antilliaanse nieuw- en oudkomers zelf verantwoordelijk gaan worden voor hun verplichte inburgering.

gen. Kader voor dit beleid is de nota van de minister over de opvang en aanpak van Antilliaanse risicjongeren.

2. De betreffende gemeenten zullen daarbij eerst voor zichzelf moeten verduidelijken dat zij zichzelf een *Antillianengemeente* vinden en waarom. Indicatoren zijn de omvang en de groei van het aantal Antilliaanse jongeren in de gemeenten, gegevens over overlast en criminaliteit en aantallen Antilliaanse risicjongeren in de cliëntenbestanden van jeugdwerk, jeugdzorg, huisvestingsinstanties, integratieinstellingen, etc. Harde lijnen zijn op dit punt niet te trekken, maar gemeenten met een aantal van minder dan 1,5 à 1,75% van de totale jeugd en een groei van minder dan 50% in de laatste tien jaar moeten hele sterke argumenten hebben op andere punten om zichzelf een Antillianengemeenten te kunnen noemen.
3. Het gemeentelijk beleid moet in ieder geval een geëigende vorm van *beleids- en managementrapportage* omvatten, zodat professionals, instellingen, gemeente en rijk op alle gewenste momenten kunnen beschikken over de gegevens die ze nodig hebben voor de beoordeling van de gepleegde inspanningen. Deze gegevens betreffen bijvoorbeeld de omvang van de doelgroepen en het verloop van de aanpak in de praktijk: deelnamecijfers, gegevens over in- en doorstroming, die over uitval en uitvaloorzaken, etc.
4. Gemeenten die een eigen Antillianenbeleid gaan ontwikkelen of willen voortzetten moeten zich terdege de lessen van de afgelopen periode ter harte nemen. Ze zullen daartoe hun opbrengst en die van andere gemeenten en instanties met Antillianenbeleid in de afgelopen periode in hun nieuwe beleid moeten incorporeren. Ze zullen tevens zich moeten inzetten voor de vele verbeteringen die nodig en mogelijk zijn. *Verbeteringen* achten wij, ondanks de vaak spectaculaire methodiekvernieuwing in het kader van bepaalde projecten, nodig en mogelijk op het punt van de methodieken voor vinden en binden van de Antilliaanse risicjongeren, alsook voor de daarop aansluitende begeleiding. Ook zijn verdere verbeteringen mogelijk en wenselijk in de deskundige en professionele aanpak, onder andere betreffende de kennis van de doelgroepen en hun Antilliaanse achtergrond, het casemanagement, de ondersteuning uit de nulde lijn van de Antilliaanse vrijwilligers en uit de tweede lijn van trainingen, onderlinge intervisie en supervisie door ervaren collega's. Kennis en affiniteit met de cultuur van de Antilliaanse risicjongeren blijft daarbij een bepalende factor in de een-op-een-relatie die veelal hard nodig is bij de beoogde sluitende aanpak.
5. *De grootste winst is echter te halen uit verbeterde ketensamenwerking.* Nu zitten we in ieder geval nog vrijwel overal in de fnuikende situatie dat zeer veel (te veel?) instellingen en instanties een rol spelen in de vaak lange processen van vinden, binden en begeleiding, waarbij de samenwerking veelal heel moeilijk blijkt te zijn wegens de cultuurverschillen en de professionele verschillen tussen de instellingen en instanties.

De spreekwoordelijke problemen van het jeugdbeleid in Nederland lijken op het specifieke terrein van de Antilliaanse risicjongeren eerder groter dan kleiner te zijn vanwege de extra doelgroepkennis die voor deze risicjongeren vereist is.⁴⁸

6. Verbeteringen die in de gemeenten te realiseren zijn dienen landelijke ondersteuning te krijgen. Op de korte termijn van 2004 en begin 2005 is het nuttig daartoe *werkconferenties* te organiseren over de *good practices* van gemeentelijk Antillianenbeleid van de afgelopen periode, met bijzondere aandacht voor die van de zeven Antillianengemeenten. Gebruik gemaakt moet worden van de praktijkvoorbeelden op basis van presentaties door plaatselijke betrokkenen in bijvoorbeeld Dordrecht, Rotterdam, Groningen en Den Haag. Belangrijk element in de werkconferenties zal moeten zijn of en hoe *good practices* in andere plaatsen ook kunnen werken.
7. Voor de middellange termijn achten wij een landelijk *kennis en informatiecentrum* wenselijk inzake Antilliaanse risicjongeren. Dit centrum zal de bestaande en de nieuwe kennis omtrent de doelgroepen en hun aanpak moeten verzamelen en ontsluiten. Het zal de verspreiding van informatie over *good practices* ter hand moeten nemen en een vraagbaak moeten zijn voor allen die betrokken zijn bij de aanpak van Antilliaanse risicjongeren in Nederland.⁴⁹
8. Aan het Rijk bevelen wij aan dat het de *verantwoordelijkheid* neemt voor de ondersteuning van de gemeenten via de werkconferenties, het kennis- en informatiecentrum en andere wegen als wenselijk. Wij bevelen tevens aan dat het een zekere medeverantwoordelijkheid behoudt en neemt voor de financiering van gemeentelijk Antillianenbeleid. Dit houdt in dat het Rijk ook na 2004 onder bepaalde voorwaarden financiële middelen aan Antillianengemeenten zal moeten toewijzen.
9. Wij bevelen wel aan dat het Rijk voorwaarden zal stellen op drie punten, namelijk het punt van de Antillianengemeente, het punt van adequaat beleid en het punt van de voortgangsrapportage.
10. Met betrekking tot het eerste punt zal het Rijk moeten vaststellen of een gemeente een *Antillianengemeente* is aan de hand van de eerder genoemde indicatoren: omvang en groei van het aantal Antilliaanse jongeren, gegevens over overlast en criminaliteit en aantallen Antilliaanse risicjongeren in de cliëntenbestanden van jeugdwerk, jeugdzorg, huisvestingsinstanties, integratieinstellingen, etc.
11. Wat het tweede punt betreft zal het Rijk er tevens mee moeten instemmen dat het voorgestelde Antillianenbeleid een *adequaate Antillianenbeleid* is. Het zal daartoe het

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld het interview met Steven van Eijck, commissaris jeugd- en jongerenbeleid in NRC Handelsblad van 8 mei 2004, p. 2.

⁴⁹ Dit centrum zal een tijdelijke mandaat en budget moeten krijgen en direct reeds of op een termijn van drie à vier jaar geïncorporeerd moeten worden in de bredere kennis- en informatieinfrastructuur in Nederland. Zulks om te voorkomen dat een te kleinschalige categoriale entiteit zichzelf gaat overleven.

- beleid op punten als nood, urgentie, good practices, en ketensamenwerking moeten beoordelen, met het oog op een te verlenen tijdelijke en geperiodiseerde *rijksbijdrage*.
12. Anders dan voor de onderhavige bijdrageregeling achten wij het in het belang van Rijk en gemeenten dat voortgezette financiering afhankelijk wordt van de gerapporteerde voortgang in het beleidsproces en vooruitgang vinden, binden en begeleiden. Dit stelt stringente eisen aan de voortgangsrapportages door de gemeenten.
 13. Het ligt in de rede en wij bevelen het Rijk aan om op deze punten het advies in te winnen van een kleine en deskundige *vertrouwenscommissie*.