

Vergaderjaar 2004–2005

26 283

Migratie Antilliaanse jongeren

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2004

Hierbij ontvangt u de notitie Antilliaanse risicjongeren die uw Kamer meermalen is toegezegd. In deze notitie wordt aangegeven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie Leerdam inzake sluitende opvang en begeleiding van naar Nederland komende Antilliaanse risicjongeren. Een concept versie van deze notitie is in de afgelopen periode besproken met vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap, bestuurders van 18 Antillianengemeenten en het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) in het kader van het LOM-overleg.

Bijgevoegd is tevens de DOCA-rapportage van juni 2004 over de uitvoering van de bijdrageregeling 7 Antillianengemeenten in de periode 2001–2003¹. Deze bijdrageregeling loopt eind 2004 af. Met de 7 Antillianengemeenten is afgesproken dat de aanbevelingen die een bredere strekking hebben, in het kader van de 18 besproken zullen worden.

De problematiek van en met Antilliaanse jongeren is al geruime tijd onderwerp van grote zorg. De ontwikkelingen en soms ernstige incidenten vragen om een daadkrachtige aanpak. De concentratie van de problematiek in de 18 zogenoemde Antillianengemeenten heeft deze gemeenten ertoe gebracht het Rijk hierbij te hulp te roepen.

Rijk en gemeenten hebben in de afgelopen jaren reeds ingezet op de aanpak van de problematiek met Antilliaanse jongeren. De eerdergenoemde rapportage laat enerzijds zien dat de bijdrageregeling, geldend voor de 7 Antillianengemeenten, een goede stimulans is geweest voor het tot stand brengen van verschillende aansprekende projecten voor Antilliaanse jongeren. Anderzijds blijkt dat nog veel te verbeteren valt op het gebied van een sluitende ketenaanpak, de betrokkenheid van de Antilliaanse gemeenschap en het inbedden van projecten in een meer structurele aanpak, waarbij algemene instellingen effectiever op de hulpvraag uit de Antilliaanse doelgroep inspelen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Op basis van de in de notitie Antilliaanse risicojongeren geschetste analyse van de problematiek en met inachtneming van leerpunten en aanbevelingen van de DOCA-rapportage kiest het kabinet voor een aanpak langs drie hoofdlijnen.

In de eerste plaats zal het Rijk bestuurlijke arrangementen sluiten met de 18 Antillianengemeenten over te behalen meetbare doelen op de resultaatgebieden voortijdig schoolverlaten, jeugdwerkloosheid en overlast en criminaliteit.

De aanpak zal gericht zijn op gezinsondersteuning (opvoedingsondersteuning, schuldhulpverlening etc.), verschillende vormen van begeleid wonen inclusief internaatchtge voorzieningen en verbetering van informatievoorziening tussen verschillende instanties.

De analyse die aan de keuze voor deze aandachtsgebieden ten grondslag ligt komt hierop neer:

Een te groot deel van de van de Antillen afkomstige Antilliaanse jongeren in Nederland komt in verschillende opzichten niet goed mee in de Nederlandse samenleving. Deze jongeren verlaten zonder startkwalificatie het onderwijs, hebben veelal geen werk, raken verzeild in de criminaliteit of lopen een groot risico daarop. Het aantal alleenstaande, jonge moeders onder de jongvolwassenen is eveneens zeer hoog. Deze gezinnen zijn veelal economisch en sociaal zwak en de kinderen in deze gezinnen lopen op hun beurt risico te marginaliseren.

Naast de bijzondere gezinssituatie vormt de hoge mobiliteit onder Antilliaanse jongeren een onderscheidend kenmerk ten opzichte van risicojongeren in het algemeen. Deze jongeren verblijven op verschillende adressen in verschillende gemeenten bij vrienden en familie en reizen soms ook geregeld heen en weer tussen de Antillen en Nederland.

In de tweede plaats zal het ministerie van Justitie enkele acties ondernemen gericht op het verkrijgen van inzicht in meer specifieke aspecten van de problematiek alsmede het stimuleren van bovenlokale en innoverende initiatieven.

Zo zal het Ministerie van Justitie een quick scan laten uitvoeren naar de mobiliteit en de grootte van de groep die niet correct staat ingeschreven in de bevolkingsadministratie, de inzet van de bovenregionale recherche bevorderen en zorg dragen voor de totstandkoming van een interventieteam Veiligheid en Jeugd met Antilliaanse expertise.

Daarnaast zal het ministerie van Justitie het voortouw nemen bij het bij elkaar brengen van deskundigen van gemeenten, wetenschappelijke instellingen, projecten en de Antilliaanse gemeenschap ten behoeve van de verdere gedachtevorming over een effectieve gezinsondersteuning, vormen van begeleid wonen en internaatchtge voorzieningen.

Overigens verdient het de voorkeur Antilliaanse jongeren toekomstperspectief in de Nederlandse Antillen zelf te bieden. De primaire verantwoordelijkheid voor Antilliaanse jeugd ligt echter bij de Antilliaanse overheid. De Nederlandse overheid treedt daarbij ondersteunend op. Het kabinet is zich van deze verantwoordelijkheid bewust. De Antilliaanse Regering is voornemens een sociale vormingsplicht voor jongeren van 16 tot 24 jaar in te voeren.

Met de Antilliaanse Regering is afgesproken een gemengd Antilliaans-Nederlandse commissie in te stellen die zal adviseren over mogelijkheden voor een effectieve aanpak vanuit beide landen van de problematiek van Antilliaanse jongeren die in Nederland afglijden. Migratieregulerende maatregelen zullen in deze Commissie onderwerp van gesprek zijn. De

Commissie krijgt de opdracht om voor 10 november met een eerste plan van aanpak te komen. Naar aanleiding van dit advies komt het kabinet uitgebreider op het onderwerp terug.

Ten behoeve van bovengenoemd programma is in de periode 2005 tot en met 2008 jaarlijks 5 mln. beschikbaar.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Inleiding

Antilliaanse Nederlanders komen al decennialang naar Nederland om uiteenlopende redenen zoals vervolgonderwijs en werk¹. Een groot deel van hen levert een redelijke tot zeer succesvolle bijdrage aan de Nederlandse samenleving. De aanhoudend slechte economische en sociale situatie in de Nederlandse Antillen heeft echter tot een andere samenstelling en omvang van de klassieke migratiebeweging geleid. Vooral van Curaçao komt een groep sociaal en economische zwakkeren die qua (voor)opleiding, taalbeheersing en sociale vaardigheden onvoldoende toegerust is om aansluiting te vinden bij de arbeidsmarkt in Nederland. Het gaat om (het zeer hoge aantal) tienermoeders en alleenstaande moeders², jongeren die oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit³ en nieuwkomers met een slechte uitgangspositie. Hoewel deze groepen in absolute aantallen gering zijn, wordt de problematiek door de concentratie ervan in een beperkt aantal gemeenten daar als bijzonder ernstig ervaren.

1. Risicofactoren en karakteristieken van Antilliaanse risicjongeren

Er zijn twee factoren waarmee de Antilliaanse jongerenpopulatie zich onderscheidt van andere jongeren. In de eerste plaats is dat de hoge mobiliteit van een grote groep Antilliaanse jongeren die zonder vaste woonplaats in Nederland verblijft en vaak ook pendelt tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Daarnaast wordt de Antilliaanse jongerenpopulatie gekenmerkt door een relatief hoog aantal tienermoeders⁴.

Veel Antilliaanse jongeren groeien in Nederland op in een gezin met een alleenstaande moeder. Deze gezinnen bevinden zich veelal in een sociale achterstandssituatie en er is onvoldoende sprake van een stabiele thuis- en gezinssituatie. Wanneer de ouder de Nederlandse taal onvoldoende beheerst en niet vertrouwd is met de Nederlandse samenleving, zijn ook de kinderen minder goed voorbereid op het leven in de Nederlandse samenleving, leven zij «in twee culturen» en kampen met verwarring en conflicten. Deze factoren vertalen zich in taal- en leerachterstanden die vaak de hele schoolcarrière doorwerken.

Veel jongeren uit deze groep gaan naar het VMBO en verlaten zonder startkwalificatie het onderwijs. Door hun gebrekkige opleiding en door hun sociale vaardigheden die slecht aansluiten op de arbeidsmarkt raken zij te snel werkloos. Daarbij zijn de leefstijl en het uitgavenpatroon onvoldoende in overeenstemming met de beperkte inkomsten waardoor in veel gevallen schulden ontstaan. Een aantal jongeren, vaak nog minderjarig, moet het in Nederland stellen zonder ouders. Zij wonen tijdelijk bij familie en vrienden en verhuizen geregeld van stad naar stad. Zij raken als het ware zoek voor gemeente, school, jeugdzorg, politie en justitie.

Het ontbreken van binding met de hen omringende samenleving (door werkloosheid en schooluitval), het gebrek aan een stabiele woon- en gezinssituatie en de afwezigheid van sociale controle in combinatie met vaak hoge financiële schulden en de verleiding van de lucratieve drugs-handel vormen een context die gemakkelijk aanleiding kan geven tot crimineel gedrag en tot de vorming van jeugdbendes.

Resumerend gaat het om enkele duizenden moeilijke tot uiterst moeilijke risicjongeren in Nederland die, in verschillende combinaties met de volgende risicofactoren geconfronteerd worden⁵:

¹ Wanneer in deze notitie gesproken wordt over Antilliaanse jongeren, wordt hieronder verstaan jongeren tot 25 jaar met herkomst van de Nederlandse Antillen of Aruba.

² Ruim 50% van de Antilliaanse kinderen/jongeren tot 20 jaar woont in een eenoudergezin (bron ISEO-rapport minderheden in beeld 2002).

³ Percentages Antilliaanse verdachten 12–25 jaar in 2000: 10,6% tegen 2,3% totaal Nederlandse jongeren en tegen 4,6% Marokkaanse jongeren; het absolute aantal in 2000 is 1700 (bron ISEO-integratiemonitor 2002).

⁴ Onder autochtonen is het percentage meisjes (15–19 jaar) dat moeder werd 6%, onder Antilliaanse meisjes bedraagt dit percentage 32%.

⁵ DOCArapportage over Bijdrageregeling Antillianengemeenten 2001–2003.

- Slechte opleiding en zeer slechte perspectieven op onderwijs en werk mede vanwege een onvoldoende beheersing van het Nederlands.
- Slechte en weinig honkvaste huisvesting.
- Één-ouder(moeder)gezin dat reeds op jonge leeftijd gevormd wordt.
- Geen of weinig reguliere inkomsten, hoge uitgaven en dus vaak schulden of (interesse in) irreguliere en criminele inkomsten.
- Levend in, of in de buurt van, criminele milieus (drugs, zwaar geweld, winkeldiefstal).
- Een luidruchtiger straat- en nachtcultuur dan die van de Nederlandse slaapsteden en woonwijken met overlastproblemen vandien.

2. Uitgangspunten bij de aanpak van de problematiek

In deze notitie die tot stand is gekomen na overleg met het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN) en de zogenaamde Antillianen-gemeenten wordt uiteengezet wat de inzet van het Nederlandse kabinet zal zijn bij de positieverbetering van de groep Antilliaanse risicjongeren en het terugdringen van de overlast die door een deel van deze jongeren veroorzaakt wordt.

De kern van de aanpak richt zich op de voor deze groep kenmerkende risicofactoren: het ontbreken van een stabiele thuissituatie en de grote mobiliteit van de groep waardoor risicjongeren door de mazen van het net van maatschappelijke voorzieningen en hulpverlening glippen. De instrumenten die hierbij kunnen worden ingezet, lopen uiteen van gezins-ondersteuningsprogramma's tot begeleid-wonenvoorzieningen tot een betere informatie uitwisseling tussen verschillende instanties. Uiteindelijk doel van de aanpak is een afname van het aantal voortijdig schoolverlaters, een daling van de jeugdwerkloosheid en een afname van de door een aantal jongeren veroorzaakte overlast en criminaliteit.

In essentie komt de aanpak van het Nederlandse kabinet erop neer dat met Antillianengemeenten bestuurlijke arrangementen worden gesloten over meetbare resultaten ten aanzien van bovengenoemde drie doelstellingen. Als uitgangspunten voor de arrangementen gelden de voorliggende notitie, het actieprogramma van de achttien Antillianengemeenten, en de aanbevelingen zoals vermeld in de rapportage 2001–2003 over de bijdrageregeling Antillianengemeenten. Hierbij wordt opgemerkt dat de bestuurlijke arrangementen zoveel mogelijk zullen moeten aansluiten bij het generieke lopende beleid. Bij de invulling van de te sluiten bestuurlijke arrangementen is de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en Rijk uitgangspunt.

De evaluatie van deze notitie is voorzien in 2008.

Met deze notitie geeft de regering ook uitvoering aan de motie Leerdam¹ waarin de regering wordt verzocht te komen tot een plan gericht op een sluitende opvang en begeleiding van die Antilliaanse jongeren die zonder uitzicht op werk of studie en vaste huisvesting naar Nederland gekomen zijn.

In de volgende hoofdstukken wordt het bestaande overheidsbeleid geïnventariseerd en wordt ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen voor de specifieke problematiek van de Antilliaanse probleemjeugd. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

- Zicht krijgen op Antilliaanse jongeren
- Voorkomen van afglijden (preventief)
- Tegengaan van overlast en criminaliteit (repressief)

¹ TK 2003–2004, 29 200 IV, nr. 6.

3. Zicht krijgen op Antilliaanse jongeren

Dit zicht krijgen en houden is voor gemeenten, politie en overige instellingen van groot belang om jongeren te leiden naar onderwijs en werk en te voorkomen dat Antilliaanse jongeren marginaliseren en in de criminaliteit terecht komen én om van strafbare feiten verdachte Antilliaanse jongeren aan te kunnen spreken op hun daden. Hoe eerder, hoe beter. Daarvoor is het van belang jongeren te kunnen volgen vanaf het moment van vertrek tot en met de aankomst en verblijf in Nederland. De volgende instrumenten staan daarbij ter beschikking:

3.1 Bevolkingsadministratie in de Antillen en Aruba (PIVA)

Voor Antillianen bestaat de wettelijke verplichting zich bij vertrek van de Nederlandse Antillen uit te schrijven uit de bevolkingsadministratie in de Antillen en Aruba (PIVA). In 1999 is door de autoriteiten van Nederland en NA en Aruba besloten tot uitwisseling van persoonsgegevens tussen de bevolkingsadministraties van het Koninkrijk¹. Daartoe is medio 2001 een systeem van elektronische gegevensuitwisseling tussen de bevolkingsadministraties in gebruik genomen, waarmee de persoonsgegevens reeds op het moment van uitschrijving uit de Antilliaanse PIVA-administratie, via het Nederlandse Vestigingsregister bij wijze van vooraankondiging doorgezonden worden naar de voorgenomen gemeente van vestiging. Daarmee wordt deze gemeente reeds in een vroeg stadium op de hoogte gebracht van de komst van deze persoon zodat hierop geanticipeerd kan worden. Deze regelgeving geldt alleen voor personen die zich voor een langere periode² willen vestigen in Nederland.

3.2. Politie Discussienet Koninkrijksbrede Criminaliteitsbestrijding

Sinds 2002 wisselen de Nederlandse Politiekorpsen gegevens over de doelgroep uit via Politie Discussienet (een faciliteit van Politie kennisnet (PKN)) met goede resultaten. Ook een pilot van dit systeem met het korps Politie Curaçao is succesvol verlopen. Een en ander leidde tot de uitbreiding van het systeem, thans onder de naam «Politiediscussienet Koninkrijksbrede Criminaliteitsbestrijding» tot de gehele Nederlandse Antillen, te weten alle korpsen van het Korps Politie Nederlandse Antillen. Wellicht sluit Aruba zich later nog aan.

3.3 Voogdijregeling

Minderjarige Antilliaanse kinderen horen onder wettelijk gezag te staan. De Nederlandse en de Antilliaanse autoriteiten hebben in 1999³ afgesproken dat Antilliaanse jongeren alleen naar Nederland kunnen reizen als vóór hun vertrek het wettelijke gezag in Nederland is geregeld (voogdijregeling), omdat jongeren die zonder ouder of voogd in Nederland verblijven een grotere kans hebben om af te glijden. In de praktijk vestigen zich minderjarige Antilliaanse jongeren in Nederland zonder dat in hun gezag is voorzien.

Op 24 september 2003 voerde de Minister van Justitie samen met de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties overleg met de Antilliaanse minister van Justitie. Doel van deze bespreking was de medewerking van de Nederlandse Antillen te verkrijgen aan uitvoering van de motie De Graaf-Rijpstra⁴. Van Antilliaanse zijde is toegezegd dat de zogenaamde uitklaringcontroles hervat zullen worden. Deze controle moet voorkomen dat een minderjarige alleen en onbegeleid de Antillen verlaat om zich in Nederland te vestigen, zonder dat in het wettelijk gezag is voorzien. Uw Kamer is hierover per brief van 27 februari 2004 geïnformeerd⁵.

¹ Dit heeft geleid tot een wijziging van de Wet GBA en van overeenkomstige regelgeving inzake de bevolkingsadministratie in de Antillen en Aruba (PIVA).

² art 65 1e lid GBA-wet hanteert als criterium voor langdurig verblijf «gedurende een half jaar tenminste 2/3 van de tijd».

³ Protocol tripartite-overleg 29 maart 1999.

⁴ TK 2001–2002, 26 283 nr. 15. In deze motie wordt de regering verzocht een sluitende regeling te treffen waarin minderjarige Antillianen alleen dan in Nederland kunnen verblijven als daadwerkelijk is voorzien in de uitoefening van gezag door ouders of tijdelijke voogd ter plaatste en waarin effectieve controle hierop plaatsvindt voor en bij aankomst in Nederland.

⁵ TK 2003–2004, 26 283 nr. 18.

Als daarvoor niet al in de Nederlandse Antillen voorzieningen getroffen zijn, dan geldt ook voor de Nederlandse jongere van Antilliaanse afkomst de Nederlandse wetgeving: iedere minderjarige dient onder gezag te staan. Als niet in het wettelijk gezag is voorzien dient de Raad voor de Kinderbescherming ervoor te zorgen dat in het gezag wordt voorzien.

Onderdeel van de procedure is dat de Voogdijraden op de Nederlandse Antillen worden benaderd om informatie te verschaffen over de jongere en na te gaan of de wettelijke vertegenwoordiger van de minderjarige instemt met het verblijf in Nederland en de keuze van de tijdelijke voogd.

Als geen voogd benoemd kan worden uit de onmiddellijke omgeving van de jongere, kan die taak worden neergelegd bij een voogdij-instelling. Wanneer een minderjarige wordt aangetroffen (bijvoorbeeld door school, gemeente, bureau jeugdzorg of politie) die niet onder gezag staat, dan dient dat gemeld te worden aan de vestiging van de Raad voor de Kinderbescherming binnen het arrondissement waaronder deze gemeentelijke instelling valt.

In het afgelopen jaar heeft de Raad voor de Kinderbescherming voorlichting gegeven aan ambtenaren van de afdeling Burgerzaken van de zogenaamde Antillianengemeenten over belang, procedure en handelwijze van het melden van minderjarige Antillianen die zich bij de gemeenten willen inschrijven en waarvoor geen gezag geregeld is. Desalniettemin is deze informatie nog onvoldoende verspreid. Op lokaal niveau zal daarom de voorlichting aan relevante actoren (gemeentelijke instellingen, politie etc.) over de procedure bij minderjarigen die niet onder gezag staan, worden geïntensiveerd.

Om zicht te krijgen op de totale omvang van de problematiek zal het Hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming jaarlijks rapporteren over het aantal Antilliaanse jongeren dat bij de Raad is aangemeld omdat niet in hun gezag is voorzien.

3.4 Registratie van Antilliaanse jongeren in de GBA

Er zijn signalen dat er Antilliaanse jongeren zijn die niet, of niet correct, in de GBA geregistreerd staan, waarschijnlijk doordat zij zich, eenmaal in Nederland gevestigd, niet inschrijven in de GBA van hun woonplaats of, als zij zich wel hebben ingeschreven, zij feitelijk niet woonachtig zijn op het adres van inschrijving. Bekend is dat ze regelmatig pendelen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en ook binnen Nederland zeer mobiel zijn¹.

Voor een effectieve aanpak is het van belang dat consensus bestaat over de oorzaken waarom jongeren moeilijk binnen het bereik van gemeenten komen. Om op dit punt over meer exacte gegevens te beschikken zal Justitie een *quick scan* laten uitvoeren naar de mobiliteit en de grootte van de groep die niet correct staat ingeschreven in de bevolkingsadministratie.

De rol van de gemeentelijke bevolkingsadministratie in «het zicht krijgen en zicht houden» is een beperkte, vooral als het gaat om de jongeren die voor kortdurend verblijf naar Nederland komen en zich ook niet in de GBA hoeven in te schrijven. Daarom is een persoonsgerichte benadering noodzakelijk met een sluitende binnengemeentelijke informatie-uitwisseling, met gebruikmaking van de GBA aan de ene kant en van een landelijke informatie-uitwisseling tussen politie, justitie en zorgpartners aan de andere kant.

¹ Uit vergelijking van gegevens uit het HKS en het GBA blijkt dat (slechts) 0,3% van de Antilliaanse veelplegers en 2,11% van de jonge Antilliaanse verdachten niet in de GBA was ingeschreven. Dit percentage is beduidend lager dan andere in HKS geregistreeerde groepen.

3.5 Binnengemeentelijke informatie-uitwisseling

In 2001 en 2002 zijn een tweetal pilotprojecten in de gemeenten Rotterdam en Dordrecht uitgevoerd, die gericht waren op inburgeringsplichtige Antillianen. Deze pilots hebben duidelijk gemaakt welke mogelijkheden gemeenten binnen bestaande regelgeving hebben om binnengemeentelijke informatie-uitwisseling beter te laten functioneren. Mogelijkheden zijn het opleggen van een terugmeldverplichting aan binnengemeentelijke afnemers van de GBA, het verrichten van adresonderzoek, een goed binnengemeentelijk gebruik door instanties van actuele GBA gegevens en het maken van afspraken over terugmeldingen van gegevens met instellingen.

Samen met gemeenten is geconcludeerd dat voor verbetering van de informatie-uitwisseling binnen de gemeenten op dit moment vanuit het Rijk geen nieuw specifiek beleid nodig is.

3.6 Informatie-uitwisseling tussen gemeenten

Een belangrijke *algemene* ontwikkeling met betrekking tot de GBA is dat in het kader van de modernisering van de GBA een (tijdelijke) Landelijk Raadpleegbare Deelverzameling GBA (LRD) wordt gerealiseerd waardoor afnemers online kunnen beschikken over persoonsgegevens en daarmee de door burgers opgegeven adresgegevens direct kunnen controleren met die in de GBA. De LRD bevat zoek- en verwijzfuncties waardoor valt na te gaan in welke gemeente een persoon is ingeschreven. Hiermee wordt de bruikbaarheid van de GBA, bijvoorbeeld voor de Politie in verband met lik-op-stuk beleid, vergroot. De LRD zal naar verwachting eind 2004 operationeel zijn.

3.7 Informatie uitwisseling tussen politie, justitie en zorgpartners

Een goede informatievoorziening en -uitwisseling tussen politie, justitie en zorgketen is voor de aanpak van overlast en criminaliteit in het algemeen en voor een effectieve aanpak van de Antillianenproblematiek van groot belang. Bij de 18 Antillianengemeenten is er behoefte aan een gegerichte ontsluiting van de informatievoorziening inclusief de organisaties van de achterliggende ketens. Het ministerie van BZK spreken zij daarbij specifiek aan op de landelijke onderdelen van de zorgketen. En het ministerie van Justitie vragen zij om de bestaande VIP-functionaliteit uit te breiden ten behoeve van de informatiebehoefte van de politie. De verbetering van de informatie-infrastructuur en organisatie van justitiële en landelijke ketens is als actiepunt opgenomen in het programma «Naar een veiliger samenleving». De verbetering van de informatievoorziening van de keten rondom jeugd is onderwerp van de Operatie JONG.

3.7.1 Informatie uitwisseling tussen politie en justitie

Een belangrijk actiepunt van het veiligheidsprogramma is de ontsluiting over en weer van de informatiedomeinen van politie en justitie via de Verwijsindex Personen (VIP). Operationeel beheerder van dit systeem is het CJIB in Leeuwarden. De Infodesks van de politiekorpsen kunnen VIP al (handmatig) raadplegen. Een geautomatiseerde aansluiting van de politie op VIP is afhankelijk van de inrichting van een centraal verbindingspunt bij de politie (VIP-gateway) naar het CJIB. De VIP-gateway is inmiddels gereed, zodat de politie (CIP/ISC) en het CJIB de aansluiting van de politie op VIP kunnen realiseren. Na de realisatie van die aansluiting kan de politie op basis van nader te maken afspraken geautomatiseerd verwijsinformatie ontvangen over personen die zijn opgenomen in de aangesloten systemen van justitieorganisaties, bijv. over de insluiting en invrij-

heidsstelling van personen. Omgekeerd kan aan de politie aan VIP melden met welke personen men bezig is.

Voor een effectieve aanpak van doelgroepen heeft de politie, behalve de actuele verwijsinformatie uit VIP, ook informatie nodig over het justitiële verleden van iemand. Daarvoor is toegang nodig tot het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Het systeem wordt beheerd door de Centrale Justitiële Documentatie (CJD) in Almelo en bevat historische informatie over personen die op enigerlei wijze met justitie in aanraking zijn gekomen. Dit systeem is niet aangesloten op VIP. Het kan alleen rechtstreeks worden bevraagd. De Wet justitiële gegevens, die op 1 april 2004 in werking is getreden, geeft de politie onder bepaalde voorwaarden recht op justitiële gegevens.

De technische ontsluiting voor de politie wordt gerealiseerd in samenwerking tussen justitie (CJD) en politie (CIP). Inmiddels is in een aantal politie-regios de uitrol van de aansluiting van de politie op JDS gestart. Naar verwachting zal deze uitrol op 1 januari 2005 zijn afgerond.

3.7.2 Betreffende de landelijke onderdelen van de zorgketen

Er is binnen het huidige kabinet geen sprake van één coördinerend verantwoordelijke minister voor de informatie-uitwisseling binnen de zorgketen in brede zin (dus inclusief onder andere onderwijs). Mede om die reden is de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners in het jeugdbeleid aangewezen als één van de kernthema's in de operatie JONG. In de operatie JONG werken de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) en Vreemdelingenzaken en Integratie (V&I) samen om een aantal majeure, sectoroverstijgende knelpunten in het jeugdbeleid op te lossen. De informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners is een dergelijk knelpunt.

Medio juni heeft het kabinet ingestemd met de notitie *Operatie JONG; sterk en resultaatgericht voor de jeugd*. Deze notitie bevat de inzet van het Rijk ten aanzien van de geïdentificeerde knelpunten. Specifiek ten aanzien van het knelpunt informatie-uitwisseling is een Verwijsindex Risicjongeren één van de denkbare oplossingen. Een dergelijke verwijsindex bevat verwijsinformatie naar die instanties, die betrokken zijn bij de signalering en de begeleiding van risicjongeren. Het ministerie van BZK werkt tussen juni en eind december 2004 aan een haalbaarheidsonderzoek en een voorstel voor implementatie. In het haalbaarheidsonderzoek zal ook worden onderzocht welke instanties uit de zorgketen kunnen worden aangesloten op de Verwijsindex Risicjongeren. Begin 2005 zal politieke besluitvorming plaatsvinden over het voorstel voor implementatie.

Vooruitlopend op zowel de besluitvorming over een eventuele Verwijsindex Risicjongeren als over een verdere uitbreiding van de functionaliteit van de justitiële Verwijsindex Personen zullen de uitvoering van het Plan van aanpak van de Antillianengemeenten en de trajecten bij het Rijk op basis van het Veiligheidsprogramma en van de operatie JONG zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd.

4. Voorkomen van afglijden

4.1 Beheersing Nederlandse taal

De laatste jaren komen steeds meer lager opgeleide Antillianen naar Nederland, die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Ook hier

geboren Antilliaanse kinderen spreken de Nederlandse taal slecht. Nu reeds blijkt dat de aanvangsachterstand bij Antilliaanse leerlingen is toegenomen. Antilliaanse leerlingen hebben in elke jaargroep een taalachterstand van tenminste twee leerjaren.

Om volwaardig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving is het van het grootste belang dat Antilliaanse jongeren door onderwijs en inburgering Nederlands leren beheersen.

4.1.1 Voor- en Vroegschoolse Educatie en VMBO

Voor de allerjongste kinderen is Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) een belangrijk instrument om (taal- en cognitieve) achterstand te bestrijden. Antilliaanse kinderen zullen vaak tot de doelgroep behoren, maar worden onvoldoende bereikt. Door de minister voor V&I en OCW zijn twee ontwikkelingen in gang gezet ter versterking van VVE: er is een «vliegende brigade» ingesteld om gemeenten te ondersteunen bij het intensiveren van de VVE. Deze heeft tot taak VVE een impuls te geven via het verbeteren van netwerken, het verspreiden van good practices en het aanspreken van gemeenten en andere organisaties op hun verantwoordelijkheden. Bovendien is een programma in ontwikkeling om de taalcomponent in de VVE-programma's te versterken (woordenschatprogramma's).

Het is van het grootste belang het spijbelen van leerlingen vroegtijdig te signaleren en waar mogelijk samen met ouders/voogden tegen te gaan. Gemeenten en de gemeentelijke leerplichtambtenaar kunnen door in hun beleid prioriteit te geven aan Antilliaanse jongeren hierin een belangrijke rol vervullen. Om de Antilliaanse doelgroep optimaal aan VVE-programma's te laten deelnemen zullen Justitie en OCenW samen met gemeenten nagaan op welke wijze het bereik van Antilliaanse doelgroep verbeterd kan worden.

Ongeveer een derde van de voortijdig schoolverlaters is van allochtone herkomst¹. Teneinde het voortijdig schoolverlaten onder Antillianen in m.n. het VMBO actiever tegen te gaan wordt aansluiting gezocht bij het project «Kwaliteit van de leerlingenzorg in VMBO en Praktijkonderwijs», een initiatief van de landelijke onderwijsorganisaties, dat wordt ondersteund door de minister van OCenW. Dit project richt zich onder meer op het stimuleren van samenwerking tussen scholen voor VMBO/Praktijkonderwijs en jeugdhulpverlening, politie, justitie, leerplicht en jeugdgezondheidszorg en het opzetten van netwerken van scholen die eenzelfde problematiek kennen. In overleg met de 18 gemeenten zal binnen dit project samen met scholen en gekwalificeerde hulpverleners een ondersteuningsprogramma voor Antilliaanse jongeren worden opgesteld.

4.1.2 Inburgering nieuwkomers

Voor de nieuw binnengekomen Antillianen boven de 18 die zich in Nederland vestigen geldt dat zij ook onder het toekomstige inburgeringsregiem inburgeringsplichtig zijn, tenzij zij ontheffing krijgen op grond van hun opleiding (Mavo-diploma met een voldoende voor Nederlands). De uitval uit de inburgeringscursussen is relatief hoog. De belangrijkste reden daarvoor is het frequente verhuizen binnen Nederland. Hoewel zowel de oude gemeente als de inburgeraar een meldingsplicht heeft en het «inburgeringsdossier» van de verhuizende persoon overgedragen moet worden aan de nieuwe gemeente, worden deze regels in de praktijk onvoldoende nageleefd. Ook op het gebied van inburgering kan een

¹ Volgens de RMC-rapportage zijn er in het schooljaar 2001–2002 22 177 schoolverlaters van allochtone herkomst waaronder 1754 Antillianen. Een voortijdige schoolverlater is iemand die geen onderwijs volgt en niet de minimale startkwalificatie van niveau 2 uit de kwalificatiestructuur WEB heeft.

verbeteringsslag gemaakt worden als de informatie-uitwisseling tussen gemeenten verbeterd wordt.

In sommige Antillianengemeenten bestaan specifieke inburgeringsprogramma's die rekening houden met de herkomst en het startniveau van deze doelgroep. Vaak zijn de docenten van Antilliaanse afkomst. Gemeenten hebben al met elkaar afgesproken een inventarisatie te maken van bestaande inburgeringsprogramma's die specifiek op Antillianen zijn toegesneden.

Antillianengemeenten geven aan dat sommige Antillianen die ontheffing gekregen hebben op basis van het overlegde diploma, de Nederlandse taal toch onvoldoende beheersen of te weinig kennis hebben van de Nederlandse samenleving om met succes te integreren. Zij hebben er bij de Minister voor V&I op aangedrongen de ontheffing op basis van genoten onderwijs in te trekken. Hoewel het probleem onderkend wordt, is intrekking van deze regel op dit moment niet opportuun. De gemeenten hebben inmiddels onderling afgesproken restrictiever om te gaan met het verlenen van ontheffingen.

De gemeenten hebben instrumenten om Antillianen aanvullende opleidingen te laten volgen zoals in het kader van de Wet Educatie en Beroeps- onderwijs (WEB), waarvoor zij beleidsinhoudelijk verantwoordelijkheid dragen. Educatie is bij uitstek geschikt voor allochtone Nederlanders, bij wie naast een taal- en opleidingsachterstand ook een cultureel maatschappelijk vraagstuk aan de orde is. Educatie gericht op sociale zelfredzaamheid al dan niet in combinatie met educatie gericht op het behalen van een startkwalificatie voor beroep of opleiding kan een grote bijdrage leveren aan succesvolle integratie in de samenleving.

4.1.3 Inburgering oudkomers

Onder de vigerende regelgeving hebben gemeenten een leidende rol bij het toeleiden van oudkomers naar inburgeringsprogramma's. Richtlijn daarbij is dat prioriteit wordt gegeven aan opvoeders en werklozen. Uit de monitor oudkomers¹ blijkt dat weinig Antilliaanse oudkomers aan deze cursussen deelnemen. Juist de groep jonge Antilliaanse opvoeders zou actief door gemeenten benaderd kunnen worden om taal- en ontwikkelingsachterstand bij hun kinderen te voorkomen.

Het nieuwe inburgeringsstelsel² introduceert de plicht tot het behalen van een inburgeringsexamen voor Nederlandse nieuw- en oudkomers (waartoe ook Antillianen gerekend worden). Uitzondering op die plicht op basis van opleiding zal mogelijk blijven. De inburgering is een eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar maar gemeenten krijgen de mogelijkheid een aanbod te doen aan vrouwen zonder werk of uitkering.

Omdat voor veel Antillianen taal echter nog steeds een groot probleem vormt, zal met gemeenten overlegd worden over een gerichte benadering van Antilliaanse jongeren om deelname aan de inburgeringsprogramma's te verhogen.

4.2 Werk

De kansen van Antilliaanse jongeren op de arbeidsmarkt worden door hun lage en vaak niet afgeronde opleiding en hun gebrek aan sociale vaardigheden belemmerd. In het plan van aanpak jeugdwerkloosheid³ staan het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en de toeleiding naar de arbeidsmarkt centraal. Daarbij is specifiek aandacht voor etnische minder-

¹ Monitor Oudkomers, nu Monitor Inburgering.

² TK 2003–2004, 29 543 nr. 2.

³ TK 2002–2003, nr. 23 972, nr. 64.

heden die een hoog werkloosheidspercentage¹ kennen en waarvan de leden een hoog risico lopen om werkloos te raken.

4.2.2 Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG)

In het kader van de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) ontvingen 28 gemeenten tot 1 mei 2004 een financiële bijdrage om voor reguliere instellingen moeilijk te bereiken allochtonen aan werk te helpen. Ongeveer 40% van de deelnemers aan deze projecten is van Antilliaanse afkomst². De aanpak blijkt voor de Antilliaanse doelgroep bijzonder succesvol. Cruciaal daarbij was de persoonsgerichte benadering en actieve doorverwijzing door reguliere instellingen (gemeentelijke sociale dienst, welzijnsinstellingen, reclassering, politie en zelforganisaties).

Een belangrijke doelstelling van de regeling is dat er structureel aandacht blijft voor allochtone groepen in het reguliere, lokale activeringsbeleid. Voortzetting van de inspanningen voor deze groep wordt vanuit integratieperspectief noodzakelijk gevonden. De SPAG-gemeenten is gevraagd aan te geven hoe ze de ontwikkelde aanpak gaan integreren in regulier beleid en uitvoering. Tevens zijn zij geïnformeerd over eventuele Europese subsidiemogelijkheden (ESF en destijds EQUAL) om de ontwikkelde methodieken te implementeren.

4.2.3 Wet Werk en Bijstand

Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) per 1 januari 2004 hebben gemeenten meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen. Instrumenten daarbij zijn het budget voor de verlening van bijstand én een flexibel en vrij te besteden budget om uitkeringsgerechtigden te begeleiden naar een baan. Met de WWB kunnen de gemeenten beter maatwerk bieden en instrumenten zoals scholing, loonkosten-subsidie, bemiddeling of een gesubsidieerde baan inzetten om de werkloze bijstandsgerechtigden in of terug te laten stromen naar de arbeidsmarkt of om de afstand tot de arbeidsmarkt te verminderen. De in het kader van SPAG ontwikkelde ervaringen en methodieken kunnen daarbij behulpzaam zijn. Er zal worden onderzocht in hoeverre Europese gelden kunnen worden aangesproken om de relatief kostbare SPAG methodieken te cofinancieren.

4.3 Inzet van het instrument Mentoring

De mentormethodiek is de laatste jaren in opkomst in Nederland – in onderwijs, welzijn en bedrijven wordt ermee gewerkt. Mentoring is een begeleidende activiteit waarbij een meer ervaren persoon een minder ervaren persoon begeleidt door het uitwisselen van ervaringen en het geven van regelmatige feedback. Een mentor kan de jongere ondersteunen bij diens sociaal-emotionele ontwikkeling, stimuleren tot betere prestaties en dienen als rolmodel. Met name voor jongeren uit etnische minderheden wordt mentoring beschouwd als een instrument met potenties bij de begeleiding van de schoolloopbaan, de vermindering van schooluitval en het brengen van betere perspectieven op de arbeidsmarkt. Momenteel lopen er zo'n 25 mentoring projecten binnen diverse instellingen van onderwijs en jeugdhulpverlening.

De afgelopen jaren is door de rijksoverheid (OCW en Justitie/DCIM) geïnvesteerd in de professionalisering van de methodiek en de vergroting van (wetenschappelijke) deskundigheid met betrekking tot de reikwijdte en effectieve vormgeving van het instrument. Een eerste programma, uitgevoerd door de bureaus Sardes en IMES, mondt dit jaar uit in een *Handreiking Mentoring*. Deze methodiekbeschrijving is gebaseerd op ervaringen

¹ In de categorie 15–24 jaar is de werkloosheid onder Antillianen twee keer zo hoog als onder autochtonen (Bron: Allochtonen in Nederland, CBS).

² (N=5280, rapportage Research voor Beleid 10-2-2004).

uit diverse projecten binnen VMBO's in het land en wordt dit najaar gepresenteerd op een landelijke conferentie.

Een vervolgproject verkent hoe het instrument mentoring voor allochtone leerlingen in het algemeen en Antilliaanse leerlingen in het bijzonder is uit te breiden naar het beroepsonderwijs en bedrijfsleven in het kader van de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Tevens wordt aandacht besteed aan de potentie van het middel om risicojongeren te bereiken, evenals aan de ontwikkeling van een landelijk ondersteuningsnetwerk mentoring voor de scholen. Resultaten verschijnen in oktober 2004.

De gedegen wetenschappelijke inkadering en beschikbaarheid van beproefde methodieken maken mentoring tot een aantrekkelijke methode om ook bij Antilliaanse jongeren toe te passen. Een mentor belichaamt veel van wat zij vaak in hun omgeving missen, onder meer vanwege hun instabiele thuissituatie: een soort van vriend, familielid en (Antilliaans) rolmodel. Bovendien is er in de Antilliaanse gemeenschap een grote succesvolle groep van waaruit mentoren geworven kunnen worden.

In overleg met gemeenten en het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OCaN), dat reeds initiatieven op dit gebied onderneemt, zal worden nagegaan in hoeverre mentoring structureel in het gemeentelijk beleid zou moeten worden ingebed, en zo ja, op welke wijze.

4.4 Opvoedings- en gezinsondersteuningsprogramma's

De oververtegenwoordiging¹ van éénouder- en tienermoedergezinnen van Antilliaanse afkomst en de marginale omstandigheden waarin een aanzienlijk deel van hen verkeren, nopen tot een adequate aanpak.

Jonge alleenstaande Antilliaanse moeders en tienermoeders – eveneens vrijwel allen alleenstaand – hebben in het algemeen de school voortijdig verlaten en zijn afhankelijk van de sociale voorzieningen. De vaders, niet zelden verschillende van meerdere kinderen in het gezin, dragen niet duurzaam bij aan gezinsinkomen en opvoeding. Deze jonge moeders raken veelal in de schulden en schieten tekort in hun opvoedingstaak. De kinderen uit deze gezinnen lopen een hoog risico gemarginaliseerd te worden en in de criminaliteit te geraken².

Het generieke beleid biedt aan gemeenten de ruimte zelf maatwerk voor de doelgroep tot stand te brengen. Diverse initiatieven op lokaal niveau in de ondersteuning van deze gezinnen laten zien, dat het bereiken van de doelgroep moeilijk is en het beschikbare cursusmateriaal slecht aansluit bij de beleavingswereld van deze moeders.

Onderzoek naar de bruikbaarheid van de beschikbare opvoedingsondersteunings-methodieken in Zuid-Holland van de Stichting JSO leert dat de doelgroep nauwelijks succesvol wordt bereikt. Uit de ervaringen van de 18 Antillianengemeenten is onder meer duidelijk geworden dat een bredere gezinsondersteunende aanpak, met bijvoorbeeld schuldsanering en budgetbeheer, noodzakelijk is.

Justitie/DCIM zal in haar coördinerende functie en in nauwe samenwerking met Justitie/DJC (in het kader van Jeugd Terecht), VWS, NIZW, gemeenten, deskundigen en de doelgroep het voortouw nemen om te bezien in hoeverre, en onder welke voorwaarden, een gezinsondersteunend deelprogramma «maatwerk voor in eerste instantie de Antilliaanse doelgroep» kan worden gerealiseerd. Waarbij aangesloten kan worden bij (bestaande) lokale initiatieven. Hierbij zal ook worden gekeken

¹ Het aantal tienermoeders van Antilliaanse afkomst bedraagt ongeveer 300; het aantal jonge veelal alleenstaande moeders in de leeftijd van 20–25 jaar bedraagt ruim 400. Het aandeel Antilliaanse tienermoeders bedraagt bijna 10% van het totaal, terwijl zij slechts minder dan 1% van hun Nederlandse leeftijdsgroep uitmaken. Voor de groep Surinaamse moeders die in een vergelijkbare situatie verkeren zijn de cijfers resp. 440 en 400. Deze categorieën tienermoeders zijn resp. in 98% en 92% van de gevallen ongehuwd. (bron CBS-Statline 2002/maandstatistiek bevolking januari 2000). Voorts blijkt dat ruim de helft van de Antilliaanse kinderen en ongeveer 40% van de Surinaamse kinderen in een eenoudergezin opgroeit. Bij Turken en Marokkanen gaat het hierbij om één op de tien kinderen. (Bron: SPVA'02 (gewogen bestand), ISEO&SCP).

² Onderzoek Ferwerda (Advies- en Onderzoeksgroep Beke) «Signalen voor toekomstig crimineel gedrag» in opdracht van Justitie december 1996 en onderzoek prof. J. Junger-Tas «Jeugd en gezin, preventie vanuit een justitieel perspectief» in opdracht van Justitie juni 1996.

naar een mogelijk actievare rol voor de vaders. Onderzocht wordt tevens of hierbij deskundigen op de Antillen kunnen worden betrokken opdat er een gezamenlijke en wederzijds profijtelijke aanpak gerealiseerd kan worden.

4.5 Sluitende opvang: van gezinsondersteunend internaat tot begeleid wonen

Een steeds weerkerend element in de problematiek van Antilliaanse jongeren is het ontbreken van een stabiele leef- en woonsituatie. In de leeftijd 0 tot 12 jaar speelt de gezinssituatie een grote rol; hierbij gaat het om eenoudergezinnen in een sociale achterstandssituatie. Bij de jongeren van 18 tot 25 jaar bestaat de problematiek grotendeels uit het verblijven op steeds wisselende adressen. De leeftijdsgroep hiertussen, van 12 tot 18 jaar, kampt in meer of mindere mate met beide bovengenoemde problemen.

De beschreven situatie belemmert een goed verloop van de school-carrière, eventueel adequate hulpverlening en resocialisatie en tenslotte een goede ontwikkeling tot verantwoordelijke volwassene. Van verschillende kanten wordt daarom gepleit voor internaatachtige voorzieningen¹ en vormen van begeleid wonen². Deze voorzieningen worden beschouwd als maatwerk voor de specifieke omstandigheden waarin de doelgroep van de Antilliaanse risicjongeren verkeert en vormen een aanvulling op en komen niet in de plaats van de reguliere geïndiceerde jeugdzorg, de maatschappelijke opvang en de justitiële instellingen.

De bestaande en te ontwikkelen voorzieningen worden hier achtereenvolgens beschreven. Daarbij wordt onderscheiden enerzijds de hulpverlening, waarvoor VWS voorwaardenscheppend is en anderzijds de noodzakelijke huisvesting waarin de woningcorporaties en VROM een rol vervullen.

4.5.1 De rol van de woningcorporaties en VROM

Initiatieven met betrekking tot het realiseren van internaatachtige voorzieningen of begeleid wonenprojecten kunnen niet zonder de constructieve medewerking van de woningcorporaties. Voorzover de woningcorporaties naar het inzicht van de desbetreffende gemeente ten aanzien hiervan geen activiteiten ontwikkelen, kan het ministerie van VROM worden verzocht behulpzaam te zijn om hierop verbetering te bewerkstelligen. Gemeenten kunnen, zoals voor alle onderwerpen binnen het woonbeleid, hiervoor desgewenst contact opnemen met het ministerie van VROM.

4.5.2 Internaatachtige voorzieningen voor schoolgaande kinderen van 12–18 jaar

Ondanks geboden opvoedings- en/of gezinsondersteuning kan blijken, dat de gezinssituatie nog onvoldoende waarborgen biedt voor de schoolgaande kinderen voor het maken van huiswerk en presentie op school. Tegelijkertijd hoeft er nog geen sprake te zijn van geïndiceerde jeugdzorg, waarbij bovendien de daaraan verbonden eventuele hulp en steun mogelijk weinig toevoegt aan de gezinsondersteuning die reeds geboden wordt, terwijl voor een justitiële maatregel onvoldoende grond is. In die situatie kan verblijf op vrijwillige basis in een internaatachtige voorziening – eventueel tijdelijk – een nuttige aanvullende voorziening zijn.

¹ TK 2001–2002, 28 000, nr. 85.

² Motie Leerdam inzake sluitende opvang en begeleiding van Antilliaanse jongeren (nieuwkomers), TK 03–04, 29 200 IV.

In het kader van een eenmalige subsidieregeling is een twintigtal Turkse, Marokkaanse en gemengde internaatachtige voorzieningen gesubsidieerd, waarbij de Turkse variant vooral bestond uit dag- en nachtopvang en

de gemengde internaatachtige voorzieningen uit dagopvang. De jongeren bezochten een gewone school en kregen in het internaat huiswerkbegeleiding en overige zorg. Deze varianten, waar jongeren op basis van vrijwilligheid verbleven en met betrokkenheid van ouders, hebben waarschijnlijk een positief effect op de leerprestaties. Hierbij moet worden aangetekend dat probleemjeugd vrijwel niet in de internaten zat en dat in de Turkse internaten vooral jongeren met behoefte aan onderwijsondersteuning verbleven. Vooral voor de probleemjeugd bleek samenwerking op lokaal en regionaal niveau van belang.

De variant waarbij schoolgaande jongeren op vrijwillige basis door de week in het internaat verblijven en in het weekend naar huis gaan is ook voor Antilliaanse schoolgaande kinderen interessant. Justitie zal in overleg met gemeenten, VWS en vertegenwoordigers van de Antilliaanse gemeenschap beziën in hoeverre, en onder welke voorwaarden, internatachtige voorzieningen voor schoolgaande kinderen uit – in eerste instantie – Antilliaanse gezinnen kunnen worden gerealiseerd.

4.5.3 Begeleid wonen voor jongeren van 18–25 jaar

A. Direkshon

Voor een deel van de jongeren van 18–25 jaar die zonder begeleiding het risico lopen te marginaliseren is in 2001 het Direkshon-programma gestart. In eerste instantie was het programma vooral gericht op nieuwkomers met een zwakke uitgangspositie. Inmiddels maken ook niet-nieuwkomers gebruik van het programma.

In het kader van Direkshon worden tot en met 2004 middelen beschikbaar gesteld voor projecten voor begeleid wonen voor Antilliaanse jongeren van 18 tot 25 jaar. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is als uitvoeringsorganisatie aangewezen om de lokale initiatieven te initiëren, te stimuleren en te ondersteunen. De projecten zijn gericht op huisvesting in combinatie met trajecten naar inburgering, verdere scholing en arbeid. Tot op heden zijn er projecten geïnitieerd in Breda, Capelle a/d IJssel, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Almere, Amersfoort, Den Helder, Nijmegen, Groningen, Lelystad en Zwolle. Momenteel worden 400 wooneenheden in 19 projecten gerealiseerd. Voorwaarde is dat na de gesubsidieerde periode van drie jaar de projecten structureel worden.

Het bieden van persoonlijke begeleiding vormt een belangrijk onderdeel. De begeleider dient daarvoor te beschikken over kennis van de achtergrond van de problematische jongere en over specifieke vaardigheden om met deze doelgroep Antillianen om te kunnen gaan. Door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is een subsidie beschikbaar gesteld om begeleiders (aanvullend) te trainen bij de begeleiding van deze doelgroep¹.

De implementatieperiode is nog te kort om nu al conclusies te trekken over de mate waarin Direkshon een bijdrage levert aan het voorkomen van marginalisering. Voor de meeste projecten is 2003 een jaar geweest van voorbereiden en opstarten. Sommige projecten kwamen door moeilijke samenwerking tussen de verschillende partners traag op gang. Bij de vormgeving en uitvoering van de projecten is de lokale Antilliaanse gemeenschap betrokken, maar vaak is het overleg ad hoc en niet goed ingebed in een bredere overlegstructuur. Soms is het overleg tussen de gemeente en de Antilliaanse gemeenschap op gang gekomen dankzij het Direkshonproject. De Antilliaanse betrokkenheid heeft voorts bij alle projecten mede vorm gekregen in de aanstelling van coaches en mentoren van Antilliaanse afkomst.

¹ Stichting Coach, opgericht in maart 2004. In mei 2004 hadden de volgende gemeenten belangstelling getoond en worden met deze gemeenten vervolgesprekken gevoerd: Den Haag, Tilburg, Eindhoven, Amersfoort, Rotterdam, Breda, Dordrecht, Almere en Lelystad.

De projecten worden jaarlijks gemonitord op effectiviteit. Tussentijds en na afloop van de subsidieperiode zal een evaluatie worden uitgevoerd die antwoord geeft op de vragen of: met Direkshon de gewenste doelgroep is bereikt; de voorzieningen beantwoorden aan de behoefte van de doelgroep en de gemeente aan sluitende opvang; gemeenten kunnen slagen om zonder rijksbijdragen dergelijke vormen van opvang en begeleiding te realiseren en of de continuïteit van de bestaande projecten is gewaarborgd (inbedding in regulier beleid).

B. Maatschappelijke opvang voor jongeren die zwaardere begeleiding nodig hebben:

Recent hebben Eindhoven, Tilburg en Breda in het kader van Direkshon subsidie aangevraagd voor projecten voor Antilliaanse jongeren met een groter risicoprofiel. Daarmee zijn hogere kosten voor begeleiding gemoeid dan in de Direkshon regulier voorzien is. Het kabinet erkent de noodzaak van een opvangvoorziening voor deze groep maar acht Direkshon niet het juiste kader voor dergelijke initiatieven.

Opvang met basale begeleiding zou in het kader van de maatschappelijke opvang gerealiseerd kunnen worden. VWS verstrekt specifieke uitkeringen aan centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid¹ bedoeld voor activiteiten als het aanbieden van onderdak en begeleiding aan personen die de thuissituatie hebben (moeten) verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Binnen hun verzorgingsgebied ontwikkelen centrumgemeenten beleid dat gericht is op de realisering of instandhouding van het geheel van voorzieningen voor opvang en ambulante verslavingszorg. De gemeenten stemmen deze voorzieningen af op de regionale behoefte en op voorzieningen in aanpalende sectoren.

Daarnaast bestaat er een specifieke uitkering voor vrouwenopvang waarmee de 35 centrumgemeenten activiteiten als het tijdelijk bieden van onderdak en begeleiding aan vrouwen die al dan niet gedwongen, de thuissituatie verlaten hebben in verband met problemen van relationele aard.

In overleg met de gemeenten zal worden nagegaan op welke wijze en onder welke voorwaarden (beleidsmatig, financieel en juridisch) voldoende begeleid-wonenvoorzieningen met zwaardere begeleiding voor Antilliaanse probleem jongeren kunnen worden gerealiseerd. Voor zwaardere begeleiding zijn de specifieke uitkeringen aan gemeenten niet bedoeld (wel voor tijdelijke / basale opvang).

5. Tegengaan van overlast en criminaliteit

In de criminaliteitsstatistieken is een aantal allochtone groepen in meer of mindere mate oververtegenwoordigd. In de ISEO-integratiemonitor 2002 worden Antillianen en Arubanen als onderscheiden groep gedefinieerd die zeer sterk oververtegenwoordigd is.

De cijfers voor de categorie 12-25 jaar zien er als volgt uit*

	1998	1999	2000
Antilliaanse/Arubaanse jongeren	12,9%	12,7%	10,6%
Totale Nederlandse jongeren 12-25 jaar (inclusief 2 ^{de} generatie allochtonen)	2,5%	2,3%	2,3%

* Zie ook bijlage: aard en omvang van criminaliteit onder Antillianen en Antilliaanse jongeren.

¹ Het budget voor de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid bedraagt in 2004 € 184 mln.

Het absolute aantal criminele Antilliaanse jongeren bedraagt in 2000 ongeveer 1700. De Dienst Nationale Recherche Informatie heeft op basis van de HKS cijfers over 2002 (totaal 5436 Antilliaanse verdachten, waarvan dus 1700 jongeren tot 25 jaar) een aantal profielen van Antilliaanse verdachten opgesteld.

Hieruit blijkt dat Antilliaanse verdachten op een aantal punten verschillen van andere verdachten. Zo hebben vrouwen een aanzienlijk aandeel in de criminaliteit: ruim 20% van het totale aantal verdachten is vrouw. Hoewel vermogenscriminaliteit bij hen het hoogst is, valt ook hun aandeel in de geweldscriminaliteit op. De vroege aanvang en de langer durende criminele carrières van Antilliaanse verdachten is een tweede onderscheiden kenmerk van deze dadergroep. Delictsoorten waarop Antillianen/Arubanen duidelijk hoger scoren zijn vermogen, in het bijzonder in combinatie met geweld en opium.

Ten behoeve van de aanpak van overlast en criminaliteit van Antilliaanse jongeren is van belang rekening te houden met enerzijds de voor Antilliaanse probleemjongeren specifiek bijzondere omstandigheden waarin zij leven en anderzijds met de voor hen geldende specifieke gedragskenmerken¹.

5.1 Interventie team Veiligheid & Jeugd

Justitie heeft FORUM opdracht gegeven voor de ontwikkeling van bovenlokale interventieteams, onder meer op het gebied van veiligheid & jeugd. De nadruk op het thema veiligheid spreekt uit de titel veiligheid & jeugd². Het Interventieteam zal zodanig worden samengesteld dat ten tijde van specifieke incidenten en/of vragen twee subteams (Marokkaanse Jeugd en Antilliaanse Jeugd) kunnen optreden, die zich op deze problematiek richten. Zij vormen nadrukkelijk onderdeel van het bredere Interventieteam Veiligheid & Jeugd.

5.2 Verbetering opsporing: De inzet van bovenregionale recherche

De gemeenten hebben in hun actieprogramma het Rijk verzocht de nationale recherche in te schakelen bij de problemen met criminele Antillianen. Gegeven de mobiliteit van Antillianen zijn gemeenten van mening dat de criminele problematiek bovengemeentelijk aangepakt moet worden.

De geschetste problematiek valt echter niet binnen het takenpakket van de Nationale Recherche omdat het hier geen zware en/of georganiseerde criminaliteit (in de zin van het wettelijke begrip criminele organisatie) met een landelijk of internationaal karakter betreft.

Dit hoeft geen beletsel te vormen voor een bovenlokale aanpak. Sinds kort functioneren bovenregionale researcheteams (BRT's) met een Bovenregionaal Recherche-overleg (BRO)³ voor de landelijke sturing op de bovenregionale recherche en het toewijzen van onderzoeken. De BRT's vormen het juiste samenwerkingsverband om deze zogenaamde regio-overschrijdende middencriminaliteit aan te pakken. Het BRO is verantwoordelijk voor de landelijke sturing op de bovenregionale recherche, door het benoemen van de aan te pakken dadergroepen of delictseries. De ministers van Justitie en voor V&I zullen er bij het College van PG's op aandringen de aanpak van de problematiek rond criminele Antillianen door het BRO tot één van de prioriteiten te benoemen.

5.3 De aanpak van bolletjesslikkers

Uit onderzoek van de Koninklijke Marechaussee blijkt dat 80% van de bij

¹ Het gaat dan om: wisselende woon/logeeradressen; losse gezins- c.q. familieverbanden; één-ouder gezinnen; schuldenproblematiek, zowel t.o.v. instanties als naar familie, vrienden en kennissen; in verband daarmee een onrealistische en materialistische leefstijl; respect wordt afgedwongen, soms met geweld; problemen met aanvaarden van gezag, in het bijzonder van «witte autoriteiten».

² Dit in tegenstelling tot de reeds gehanteerde aanduiding jeugd & veiligheid in het werkplan 2004 van FORUM.

³ Het BRO staat onder voorzitterschap van één van de (fungerend) hoofdofficieren van justitie en bestaat uit twee (fungerend) hoofdofficieren van justitie van arrondissementsparketten, twee korpsbeheerders van regionale politiekorpsen en twee korpschefs van regionale politiekorpsen.

controles gevonden drugs (cocaïne) afkomstig is van Curaçao. Deze drugshandel vormt een Antilliaans-Nederlands probleem dat een negatieve impact heeft op de in Nederland wonende Antilliaanse gemeenschap. Vanwege deze maatschappelijk negatief te duiden consequenties zal in overleg met de minister van Justitie en BZK, geïnventariseerd worden welke andere maatregelen genomen zouden kunnen worden ter verbetering van de informatievoorziening aan de desbetreffende politiekorpsen t.a.v. betrapte, maar heengezonden drugsmokkelaars.

5.4 Sancties/Justitiële maatregelen

In het algemeen geldt uiteraard dat het sanctiebeleid geen specifieke maatregelen gericht op (etnische) afkomst kent. Voor Antilliaanse jongeren geldt net als voor ieder ander dat hun individuele sanctie met medeweging van alle wel relevante aspecten tot stand komt. Niettemin kan op onderdelen van het beleid gestuurd worden teneinde de aansluiting van maatregelen en sancties beter op het profiel van de Antilliaanse criminele jongere te laten aansluiten. Dit is bijvoorbeeld mogelijk bij de ITB-maatregelen.

5.4.1 ITB Criem en ITB Harde Kern

Individuele Trajectbegeleiding Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden (ITB Criem) is een justitiële maatregel die op allochtone jongeren is toegesneden. Deze intensieve begeleiding duurt drie maanden en is bedoeld voor minderjarige delinquenten van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse herkomst die zich schuldig maken aan lichtere vormen van criminaliteit of een relatief licht justitieel verleden hebben, en woonachtig zijn in één van de grote steden. Met ingang van 1 juni 2004 mag ITB Criem voor alle allochtone jongeren in heel Nederland, dus ook buiten de GSB-steden worden toegepast. Ten behoeve van de uitvoering van ITB-CRIEM is recentelijk een methodiekbeschrijving ontwikkeld. Binnen deze op alle allochtone jongeren gerichte methodiekbeschrijving wordt specifiek aandacht gegeven aan Antilliaanse jongeren. ITB-CRIEM wordt op vrijwillige basis aanvaard¹.

Voor de jongeren die tot de harde kern gerekend worden kan ook ITB-Harde Kern (ITB-HK) worden opgelegd. De duur van dit traject bedraagt 6 maanden en kan eventueel worden verlengd tot 12 maanden. Deze maatregel vormt een alternatief voor een vrijheidsstraf en is niet vrijwillig. Bij het niet goed afmaken van het ITB-traject volgt alsnog de vrijheidsstraf.

Gelet op het profiel van de Antilliaanse criminele jongere kunnen ITB-CRIEM/HK een goede aanpak vormen. In het kader van ITB en/of nazorg na detentie kan aan uiteenlopende programma's worden deelgenomen bijvoorbeeld op het gebied van huisvesting (o.a. in de vorm van begeleid wonen), scholing, arbeidstoeleiding, psychosociale hulp. In de praktijk echter blijken factoren in de leefsituatie contra-indicaties op te leveren.

Wanneer de leefomstandigheden (geen vast woonadres, schuldenproblematiek, geen adequaat ouderlijk gezag) van de Antilliaanse dader onvoldoende houvast lijken te bieden voor een succesvolle ITB-begeleiding zal eerder een vrijheidsstraf worden opgelegd. Anderzijds worden begeleid-wonenprojecten vaak niet geschikt geacht voor criminele jongeren, omdat deze een intensievere begeleiding nodig hebben. De ITB-begeleiding zou hierin juist kunnen voorzien.

¹ Uit de instroomgegevens van 2003 blijkt dat in totaal 48 Antilliaanse jongeren in een ITB-CRIEM-traject zijn ingestroomd (dat is op vrijwillige basis).

In het kader van Jeugd terecht wordt gestreefd naar het combineren van een aantal maatregelen, al dan niet variabel.

Voor criminele Antilliaanse jongeren kan individuele trajectbegeleiding (ITB) in combinatie met voogdijregeling en begeleid wonen tot een effectief totaalaanbod worden gemaakt. In overleg met de jeugdreclassering en gemeenten zal Justitie zorgdragen voor protocollen waarmee de gewenste samenhang tussen de inzet van ITB, voogdijmaatregelen en begeleid-wonenvoorzieningen wordt vormgegeven.

5.4.2 Detentie en nazorg

Antilliaanse jongeren (15 tot 25 jaar) zijn zeer sterk oververtegenwoordigd, (relatief ruim 30 maal vaker gedetineerd dan Nederlandse jongeren inclusief 2^e generatie allochtonen) in de Justitiële (Jeugd) Inrichtingen. Dit houdt verband met de ernst van de gepleegde misdrijven en de oververtegenwoordiging in de misdrijfcategorieën vermogens-, gewelds- en drugsgerelateerde delicten.

Gelet ook op de bijzonder zwakke sociaal-economische positie waarin Antilliaanse jongeren veelal verkeerden en niet in zouden moeten terugvallen, is het geboden bij voorkeur deze doelgroep in een sluitend penitentiair programma te begeleiden. Als onderdeel van de herbezinning op regime en dagprogramma's in justitiële inrichtingen zal bij wijze van pilot een inburgeringsprogramma tijdens detentie voor Antilliaanse jongeren en jong volwassenen starten. Op grond van de resultaten van de pilot zal worden gezien of deelname aan inburgeringsprogramma tijdens de detentieperiode een effectieve oplossing is. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de desbetreffende aanbeveling van de Commissie Veeris.

Meer dan bij ex-gedetineerden van andere afkomst dan de Antilliaanse blijkt de vrijkomende Antilliaanse jongere niet over eigen huisvesting te beschikken. Er blijken niet altijd voldoende mogelijkheden te zijn om deze jongeren te huisvesten.

Hiervoor moet door sluitende afspraken tussen de Justitiële (Jeugd) Inrichtingen, de reclassering, verantwoordelijk voor de begeleiding en de woningbouwcorporaties en de gemeenten een adequate oplossing worden gerealiseerd.

6. Verbetering van toekomstperspectief in de Nederlandse Antillen

Gemeenten hebben er in hun actieprogramma op aangedrongen dat niet alleen in Nederland, maar ook in de Nederlandse Antillen maatregelen worden getroffen. Het verdient vanuit sociale en financiële overwegingen de voorkeur om de jongeren in de eigen (sociale en culturele) omgeving, de vertrouwde en de controle van familiale verbanden te laten, boven een zwervend bestaan in Nederland.

Het vigerende Nederlandse beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen is gericht op het vinden van structurele oplossingen op de Nederlandse Antillen om de gewenste verbetering van perspectief voor de jeugd te bereiken. In bijlage VII treft u meer informatie over het huidige structurele en flankerende beleid dat bestaat uit maatregelen die op de korte termijn moeten voorkomen dat jongeren afglijden naar een marginaal of crimineel bestaan.

De primaire verantwoordelijkheid voor Antilliaanse jeugd ligt bij de Antilliaanse overheid. De Nederlandse overheid treedt daarbij ondersteunend op. Het kabinet is zich van deze verantwoordelijkheid bewust. De Antilli-

aanse Regering is voornemens een sociale vormingsplicht voor jongeren van 16 tot 24 jaar in te voeren.

Migratieregulerende maatregelen

Tijdens het wetgevingsoverleg¹ en recent bij het debat over het rapport van de Commissie Blok² zijn moties ingediend (motie Sterk-Verhagen) waarin de Regering wordt verzocht een toelatingsregeling voor Antilliaanse jongeren op te nemen in deze notitie. Zoals de Kamer is toegezegd, worden de verschillende modaliteiten van migratieregulerende maatregelen opnieuw bestudeerd.

Bij migratieregulerende maatregelen zijn een toelatings- en een zogenaamde verwijderingsregeling te onderscheiden. In de brief aan de Tweede Kamer van de toenmalige minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid van 11 juni 2001 en het daarop volgende debat³ zijn de juridische en uitvoeringsaspecten van beide regelingen uitvoerig besproken⁴.

Met de Antilliaanse Regering is afgesproken een gemengd Antilliaans-Nederlandse commissie in te stellen die zal adviseren over mogelijkheden voor een effectieve aanpak vanuit beide landen van de problematiek van Antilliaanse jongeren die in Nederland afglijden. Migratieregulerende maatregelen zullen in deze Commissie onderwerp van gesprek zijn. De Commissie krijgt de opdracht om voor 10 november met een eerste plan van aanpak te komen. Naar aanleiding van dit advies komt het kabinet uitgebreider op het onderwerp terug.

7. Bestuurlijke arrangementen met Antillianengemeenten

Als uitvloeisel van de nota Migratie Antilliaanse Jongeren uit 1998 zijn aan Antillianengemeenten op basis van de Bijdrageregeling middelen beschikbaar gesteld. De resultaten van de inzet van de gemeenten zijn niet onverdeeld positief. Gemeenten zijn onvoldoende in staat om de concrete resultaten van de inspanningen weer te geven en het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders heeft diverse keren naar voren gebracht dat de participatie van Antillianen op lokaal niveau niet goed geregeld is.

In de tussenrapportages over de prestaties van de zeven Antillianengemeenten over de jaren 2001–2003⁵ wordt ondermeer geconcludeerd dat:

- de beleidsurgentie om problemen aan te pakken in vijf gemeenten hoog tot zeer hoog is;
- een succesvolle en sluitende aanpak van Antilliaanse risicojongeren alle fasen en stadia van vinden, binden en begeleiden omvat en dat op dit punt is in de gemeenten opmerkelijke vooruitgang is geboekt;
- een goede ketensamenwerking in de praktijk moeilijk bleek en voor veel verbetering vatbaar is;
- de betrokkenheid van de lokale Antilliaanse gemeenschap vooralsnog onvoldoende is;
- op deelterreinen gemeenten categoriale projecten ondersteunen terwijl de nadruk zou moeten liggen op algemene instellingen die open staan voor Antilliaanse jongeren en hun cultuur;
- de informatievoorziening van gemeenten verbeterd moet worden zodat een beter inzicht in omvang en de problemen van de doelgroep ontstaat;
- de gesubsidieerde (welzijns-)instellingen onvoldoende effectief functioneren voor deze groep.

De rapportage over 2003, die de Tweede Kamer separaat is aangeboden, gaat in op de resultaten die op basis van de Bijdrageregeling mogelijk zijn

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 200 VI/29 203, nr. 95.

² Het rapport «Bruggen Bouwen» van de tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid.

³ Kamerstukken II, 26 283, nr. 12 en nr. 13.

⁴ De conclusie destijds was dat beide vormen van migratieregulerende maatregelen in principe juridisch mogelijk zijn.

⁵ DOCA-rapportages over Bijdrageregeling Antillianengemeenten 2001–2003.

geworden en waarvan aannemelijk is dat deze zonder de Bijdrageregeling niet tot stand zouden zijn gekomen.

Thans hebben 18 gemeenten de handen ineen geslagen om samen tot een effectieve aanpak te komen. Het intensieve overleg van de 18 Antillianengemeenten onderling en van gemeenten met het Rijk over hun Actieprogramma heeft geleid tot uitwisseling van kennis en ervaringen, helderheid over de verantwoordelijkheidsverdeling en over de mogelijkheden knelpunten binnen bestaande regelgeving aan te pakken.

Het kabinet acht nu de tijd rijp om met de afzonderlijke Antillianengemeenten te komen tot bestuurlijke arrangementen op basis van cofinanciering om in 4 jaar de volgende doelen te realiseren:

- Vermindering van het aantal Antilliaanse schoolverlaters. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met 50%.
- Vermindering van het aantal werkloze Antilliaanse jongeren tot 25 jaar. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met 30%.
- Vermindering van de criminaliteit onder Antilliaanse jongeren van 12 tot 25 jaar. Er wordt naar gestreefd de oververtegenwoordiging ten opzichte van de totale leeftijdsgroep te reduceren met 30%.

Alle drie doelstellingen worden gerealiseerd door een samenhangende inzet van instrumenten zoals beschreven in de hoofdstukken 3 tot en met 5, met als centrale thema mentoring, begeleid wonen en internaatchtige voorzieningen.

Complicerende factor bij de realisatie van deze doelstellingen is de constante toestroom van Antilliaanse jongeren.

De inhoud van elk bestuurlijk arrangement kan verschillen per gemeente en zal afhankelijk zijn van de specifieke problemen ter plaatse en de prioriteiten zoals gesteld door de desbetreffende gemeente. De stand van zaken op 1 januari 2005, uitgaande van de gegevens die binnen de gemeente beschikbaar zijn en de categorieën die door de gemeente gebruikt worden, zal hierbij uitgangspunt zijn.

De hierboven beschreven uitgangswaarden, beoogde resultaten, instrumenten en bijbehorende kosten zullen, samen met afspraken over rapportageverplichtingen, onderdeel vormen van de bestuurlijke arrangementen. Hiervoor is in de periode 2005 tot en met 2008 jaarlijks een bedrag van 5 mln. euro beschikbaar. Na deze periode zal dit beleid zijn ingebed in het reguliere gemeentelijke beleid en gefinancierd worden uit de reguliere middelen.

Bijlagen behorende bij de notitie Antilliaanse risicojongeren

Bijlage I	Demografie
Bijlage II	Bijdrageregeling Antillianengemeenten
Bijlage III	Onderwijs, voortijdige schoolverlaters
Bijlage IV	SEV: Experimentele Stimuleringsregeling Opvang en Integratie Antilliaanse jongeren
Bijlage V	Tienermoeders/Jonge alleenstaande moeders
Bijlage VI	Aard en omvang van criminaliteit onder Antillianen en Antilliaanse jongeren
Bijlage VII	Nederlands beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen

Demografie: overzicht omvang Antilliaanse/Arubaanse gemeenschap in Nederland

Het totale aantal Antillianen en Arubanen in Nederland in 2003 en de voorgaande jaren is af te lezen uit onderstaande tabel. Overigens dient opgemerkt te worden dat deze cijfers enkel betrekking hebben op het aantal geregistreerde Antillianen en Arubanen. Een naar wordt aangenomen aanzienlijk aandeel van de Antilliaanse/Arubaanse gemeenschap in Nederland is ongeregistreerd en bijgevolg onzichtbaar in de statistieken.

2003 *	2002	2001	2000	1999	1998
129.312	124.870	117.089	107.197	99.130	92.105

* Per 01-01-2003 (Bron: CBS)

Wanneer dit wordt uitgesplitst naar leeftijdscategorie:

Jaar	Leeftijdscategorie	Aantal
2003	Jonger dan 15 jaar	36.225
	15 tot 30 jaar	39.861
	30 tot 45 jaar	31.052
	45 tot 65 jaar	19.345
	65 jaar of ouder	2.829
Totaal		129.312

(Bron: CBS)

De Antillianengemeenten hebben echter wel recente cijfers beschikbaar over de grootte van hun Antilliaanse bevolkingsgroep. DOCA Bureaus heeft deze cijfers verzameld in opdracht van het ministerie van Justitie/DCIM ten behoeve van de rapportage *Antillianenbeleid in zeven gemeenten*, waarin wordt gerapporteerd over de Bijdrageregeling Antillianengemeenten. De cijfers voor de zeven Antillianengemeenten zijn als volgt:

Gemeente	Datum	Aantal Antillianen/Arubanen (alle leeftijden)	Aantal Antilliaanse/Arubaanse jongeren (15-30 jaar)
Amsterdam	01-01-2002	11.786	3.187
	01-01-2003	12.299	onbekend
Den Haag	01-01-2002	9.942	3.193
	01-01-2003	10.237	2.997
Den Helder	01-01-2002	1.286	397
	01-01-2003	1.473	439
Dordrecht	01-01-2002	3.433	1.006
	01-01-2003	3.397	onbekend
Groningen	01-01-2002	3.114	1.286
	01-01-2003	3.195	1.319
Nijmegen	01-01-2002	2.005	660
	01-01-2003	2.183	726
Rotterdam	01-01-2002	19.151	6.229
	01-01-2003	20.600	6.600

(Bron: CBS)

Opvallend is verder dat:

Bijna 68 procent van de Antilliaanse/Arubaanse jongeren tot 30 jaar in de drie provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant woont. Op basis van vergelijking van cijfers van de eerste en tweede generatie Antillianen en Arubanen in Nederland kan gezegd worden dat vooral binnen de tweede generatie de grootste leeftijdscategorie bestaat uit kinderen

jonger dan 15 jaar. Binnen de eerste generatie zijn de twee grootste leeftijdscategorieën die van 15-30 jaar en 30-45 jaar. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de meeste Arubanen en Antillianen die naar Nederland komen in de leeftijd zijn van 15-45 jaar. Toch mag niet worden veronachtzaamd dat meer dan 10.000 jongeren onder de 15 jaar behoren tot de eerste generatie allochtonen (gegevens per 01-01-2003). (Bron: CBS)

Migratie

In het jaar 2002 was de immigratie 5992 en de emigratie 3772. Dit houdt in dat het migratieoverschot 2220 is (inclusief de administratieve correctie). Migratie van en naar de Antillen houdt verband met de economische omstandigheden in beide landen. (Bron: CBS)

Arbeid is een belangrijk migratiemotief voor Antillianen. In 2001 was dit voor rond 25% van de Antillianen het motief om te immigreren, tegen circa 5% bij de overige niet-westerse immigranten. Per saldo zijn tussen 1972 en 2002 ongeveer 80.000 Antillianen naar Nederland gekomen. (Bron: CBS, Allochtonen in Nederland 2003)

Een aantal grote gemeenten in Nederland bracht in augustus 1998 problemen die zij ondervond met Antilliaanse/Arubaanse jongeren nadrukkelijk onder de aandacht van het kabinet. Naar het oordeel van deze gemeenten was er een onhoudbare situatie ontstaan. Deze gemeenten werden aangeduid als Antillianengemeenten (zie onder). Zij onderscheidden zich van andere gemeenten door een grote concentratie van Antillianen en Arubanen binnen hun grenzen en door de groeiende overlast die de relatief kleine groep kansarme jongeren uit deze bevolkingsgroep veroorzaakt. Tijdens het AO van 4 oktober 2000 is meegedeeld dat € 10.890.725 (24 miljoen gulden) beschikbaar wordt gesteld voor een periode van 4 jaar (2001-2004) voor projecten in de zeven Antillianengemeenten. De bijdrage is bedoeld om de positie van bovengenoemde groep Antilliaanse jongeren in de Nederlandse samenleving te verbeteren, waarbij specifieke knelpunten op het gebied van opvang, begeleiding en scholing worden aangepakt. De leeftijdsgrens van de doelgroep ligt tussen de 16 en 25 jaar.

Gemeente	Bedrag (gespreid over de jaren 2001-2004)
Amsterdam	1 633 610,00
Den Haag	1 134 450,50
Den Helder	1 806 045,20
Dordrecht	1 678 986,70
Groningen	1 315 962,60
Nijmegen	930 249,44
Rotterdam	2 390 000,00
Totaal	10 890 725 euro (fl 24 000 000)

Bij brief van 19 juli 2002 heeft de burgemeester van Rotterdam de minister van BZK verzocht het aantal Antillianengemeenten uit te breiden tot 18. Deze groep van 18 is een (bestuurlijk) overleg gestart om de prestaties in de opvang van de grote groep Antilliaanse jongere te verbeteren.

Voorgesteld is de groep uit te breiden met: Almere, Amersfoort, Arnhem, Breda, Capelle a/d IJssel, Eindhoven, Lelystad, Schiedam, Tilburg, Zwolle en Zoetermeer. Vooralsnog zijn voor deze voorgestelde uitbreiding geen fondsen beschikbaar.

In het begin van het schooljaar 2001 – 2002 stonden er in de RMC-regio's 522 Antilliaanse voortijdige schoolverlaters geregistreerd. In de loop van het schooljaar werden er 1.453 opgespoord. Daarvan werden er 221 teruggeleid naar onderwijs en/of werk. Er resteerden aan het eind van het schooljaar 1.754.

Een voortijdige schoolverlater is iemand die geen onderwijs volgt en niet de minimale startkwalificatie van niveau 2 uit de kwalificatiestructuur WEB heeft.

Volgens de RMC-rapportage over het schooljaar 2001–2002 zijn er in dat schooljaar 70.508 voortijdige schoolverlaters opgespoord/gemeld. Van 69.255 was de etniciteit bekend. Daarvan waren er 22.177 (32%) van allochtone herkomst. Dat is inclusief de 1.754 Antillianen.

NB. Het is niet bekend hoeveel leerlingen van Antilliaanse herkomst er in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn. Een percentage uitval van de leerlingpopulatie (of uitstroom) is dus niet te geven.

SEV: Experimentele Stimuleringsregeling Opvang en Integratie Antilliaanse jongeren

De SEV (Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting) is in 2001 gestart met Direkshon!*, het «stimuleringsprogramma voor opvang en integratie van Antilliaanse jongeren» in Nederland. Het doel van het programma is het werven, stimuleren en ondersteunen van lokale projecten die tijdelijke huisvesting in combinatie met coaching, scholing en inburgering bieden aan Antilliaanse jongeren tussen de 16 en 25 jaar. Tot op heden is aan 16 projecten een subsidie toegekend. In totaal worden 358 wooneenheden gerealiseerd. Het totale SEV-budget beslaat € 10.890.725.

Gemeente	Naam project	Aantal woon-plekken	Bedrag
Almere	Un Kas Kaluroso	24	Pm
Amersfoort	NVA	10	Pm
Breda	Direkshon Breda	15	284.000
Capelle a/d IJssel	Un bon paso pa futuro	20	359.750
Den Haag	Promé Base	10	200.000
Den Helder	Bon Komienso	25	461.112
Dordrecht	Foyer Crabbehof	60	1.088.000
Dordrecht	Foyer Minnaertsweg	12	221.750
Eindhoven	Opvang en woonbegeleiding A/A-jongeren	30	187.500
Groningen	Biba bon, bida bon	12	241.000
Lelystad	Nos pa nos	12	228.500
Nijmegen	Entrada	Pm	Pm
Rotterdam	COHAR – opvang Antillianen	32	580.900
Rotterdam	Flexus	30	Pm
Schiedam	Mi Kas Nobo	10	360.000
Tilburg	Direkshon Tilburg	20	368.000
			Totaal budget SEV
			10.890.725,-

NB: De bedragen zijn voorschotten (niet definitief).

* Direkshon! betekent in het Papiamentu *richting* (bestemming) en *adres*. «Richting» sluit aan bij de intenties en ambities van het programma. De richting wordt aangegeven, maar de reiziger bereikt uiteindelijk de bestemming dmv eigen inspanning. «Adres» staat voor de woonplek die voor de jongeren de springplank is op weg naar zelfredzaamheid in de maatschappij.

Alleenstaande moeders met thuiswonende kinderen naar burgerlijke staat en herkomst-groepering, 1 januari 2002

	Ongehuwd (%)	Ongehuwd (x 1000)
Autochtoon	19	44,8
Turkije	7	0,7
Marokko	10	0,6
Suriname	44	12,3
Nederlandse Antillen en Aruba	66	7,9
Overig niet-westers allochtoon	29	17,5
Totaal	24	83,7

(Bron: CBS, Allochtonen in Nederland, 2003)

Antilliaanse/Surinaamse tienermoeders veelal ongehuwd

Anders dan tienermoeders van Turkse en Marokkaanse origine is de meerderheid van de Antilliaanse – namelijk 98% – en 92% van de Surinaamse *tienermoeders* ten tijde van de bevalling ongehuwd. (Bron: CBS, Webmagazine, 27 oktober 2003)

Aard en omvang van criminaliteit onder Antillianen en Antilliaanse Jongeren.

In de criminaliteitsstatistieken zijn een aantal allochtone groepen in meer of mindere mate oververtegenwoordigd. In de ISEO-integratiemonitor 2002 worden Antillianen en Arubanen als onderscheiden groep gedefinieerd die zeer sterk oververtegenwoordigd is.

Verdachten

De percentages verdachten uit deze groep vergeleken met de totale Nederlandse bevolking (inclusief de 2^e generatie allochtonen) voor de jaren 1998, 1999 en 2000 zien er als volgt uit:

	1998	1999	2000
Antillianen/Arubanen	9,4%	9,1%	7,9%
Totale Nederlandse bevolking (incl. 2 ^e generatie allochtonen)	1,3%	1,2%	1,2%

Het absolute aantal verdachten van Antilliaanse/Arubaanse origine schommelt in deze jaren rond een getal even boven de 5000. Ter vergelijking: de groep Marokkanen is met de volgende cijfers 5,5%, 5,0% en 4,6% aanzienlijk minder oververtegenwoordigd.

De percentages verdachten in de categorie 12-25 jaar ziet er als volgt uit:

	1998	1999	2000
Antillianen/Arubanen	12,9%	12,7%	10,6%
Totale Nederlandse jongeren 12-25 jaar (incl. 2 ^e generatie allochtonen)	2,5%	2,3%	2,3%

Het absolute aantal jeugdige verdachten bedraagt in deze jaren ruim 1700.

Delicten waarvoor proces verbaal is opgemaakt tegen een verdachte van 12 t/m 24 jaar in 2000, in %

Zeden	2,3
Geweld	16,4
Vermogen met geweld	12,5
Vermogen overig	39,7
Opium	5,9
Vernieling, openbare orde, gezag	11,0
Verkeer	3,2
Overig	9,0

(Bron: Integratiemonitor 2002)

De Dienst Nationale Recherche Informatie heeft op basis van de HKS cijfers over 2002 (totaal 5436 A-verdachten) een aantal profielen van Antilliaanse verdachten opgesteld. Hieruit blijkt dat Antilliaanse verdachten op een aantal punten verschillen van andere verdachten.

Zo hebben vrouwen een aanzienlijk aandeel in de criminaliteit: 21% van het totale aantal verdachten is vrouw. Hoewel vermogenscriminaliteit bij hen het hoogst is, is ook hun aandeel in de geweldscriminaliteit opvallend hoog.

De vroege aanvang en de langer durende criminele carrières van Antilliaanse verdachten is een tweede onderscheiden kenmerk van deze dadergroep:

12-17 (jr.):	1142 (absoluut 1 ^e delict)	566 (laatste delict)
18-24	1774	1332
25-34	1583	1749
35-44	652	1236
45-54	208	464
55-64	47	74
65+	6	9

Delictsoorten waarop Antillianen/Arubanen duidelijk hoger scoren zijn vermogen, in het bijzonder met geweld en opium.

Aantal gedetineerden per 100.000 inwoners in 2000

Totaal, jaar	Vanaf 15 jaar	Vanaf 15 t/m 24
Nederland	46	64
Antillen/Aruba	1 391*	1 482**

Bron: Integratiemonitor 2002.

* oververtegenwoordiging van ruim 30 x zoveel

** oververtegenwoordiging van ruim 23 x zoveel.

Het vigerende Nederlandse beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen is gericht op het vinden van structurele oplossingen op de Nederlandse Antillen zelf voor de gewenste perspectiefverbetering voor de jeugd.

Structureel beleid

Het verbeteren van het sociaal economisch klimaat in de Antillen is een kwestie van lange adem. Daartoe zal Nederland bij de Nederlandse-Antilliaanse regering aan blijven dringen op het doorvoeren van structurele hervormingen en het gezond maken van de overheidsfinanciën aangezien dit de enige manier is om uit het sociaal-economische dal te komen.

Daarnaast richt Nederland zich op het daadwerkelijk stimuleren van de Antilliaanse economie via het samenwerkingsprogramma duurzame economische ontwikkeling. Met de inzet van subsidieregelingen die zijn ontleend aan het subsidie-instrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken wordt direct financiële steun gegeven aan Nederlandse bedrijven die willen investeren in de Nederlandse Antillen en aan Antilliaanse bedrijven.

Het onderwijsvernieuwingprogramma beoogt onder andere de aansluiting op de Antilliaanse arbeidsmarkt te verbeteren waardoor het aantrekkelijker wordt in eigen land naar werk te zoeken. Daarnaast richt het Nederlandse beleid zich op de aanpak van de structurele oorzaken van de armoede. Voor elk eilandgebied zal een armoedeanalyse worden gemaakt waarbij de situatie van jongeren de nodige aandacht krijgt.

Flankerend beleid

Naast dit structurele beleid gericht op de verbetering van de sociaal-economische omstandigheden is er flankerend beleid dat op de korte termijn moet voorkomen dat jongeren afglijden naar een marginaal of crimineel bestaan.

Voortzetting van het Urgentieprogramma Jeugd en Jongeren (UJJ)¹

De projecten zijn gericht op preventie, tweede kans onderwijs en resocialisatie.

Eilandelijke NGO programma's

Nederland ondersteunt op basis van eilandelijke programma's niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die zich richten op de sociale ontwikkeling van de Nederlandse Antillen. In de programma's wordt in ruime mate aandacht besteed aan de jeugd.

Oplossen knelpunten in het huidige onderwijs

Doorvoering van onderwijsvernieuwing neemt een lange tijd; voorstellen om knelpunten in het huidige onderwijs op te lossen kunnen in het kader van het onderwijsprogramma worden ingebracht. Een goed voorbeeld is het bijspijkeren van leerlingen in schakelklassen.

Preventie jeugdcriminaliteit in kader van het samenwerkingsprogramma rechtshandhaving

In het kader van een samenwerkingsprogramma gericht op de verbetering van de instituties in de rechtshandhavingketen is het voorkomen van jeugdcriminaliteit als aandachtspunt opgenomen. Vooruitlopend op dit programma is afgesproken dat in 2004 voorstellen kunnen worden gedaan voor een resocialisatieproject op Bonaire voor ca. 12 justitiabele

¹ Als uitvloeisel van de Nota Migratie Antilliaanse Jongeren heeft Nederland het Antilliaanse jeugd- en jongerenbeleid in 2000 een tijdelijke beleidsimpuls gegeven door het UJJ te financieren. Voor de uitvoering van dit programma is in totaal € 19,4 miljoen gevoteerd. Nederland heeft ermee ingestemd dat tot en met 2005 middelen beschikbaar blijven.

jongeren en het opzetten van een gesloten jeugdinrichting voor jongeren in de leeftijd van 14 tot 18 jaar (Gouvernements Opvoedingsgesticht)

Antilliaanse Militie nieuwe stijl

Vanaf 2004 zullen drie jaar lang 150 dienstplichtigen gedurende een jaar een militaire en civiele opleiding krijgen die hun beroepsvooruitzichten verbetert¹.

¹ Het project is op initiatief van de Antilliaanse regering tot stand gekomen en wordt uitgevoerd in samenwerking tussen de ministeries van BZK en van Defensie. Het project heeft een looptijd van drie jaar. De kosten bedragen € 2,8 miljoen; 90% hiervan komt ten laste van de begroting van Koninkrijksrelaties en 10% ten laste van Defensie.